UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

FABRÍCIO FAUSTINA DA ROSA

POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA EM JULGAMENTOS DE CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Tubarão

2020

FABRÍCIO FAUSTINA DA ROSA

POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA EM JULGAMENTOS DE CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Linha de pesquisa: Justiça e sociedade.

Orientador: Prof. Cristiano de Souza Selig, Esp.

Tubarão

2020

FABRÍCIO FAUSTINA DA ROSA

POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SANTA CATARINA EM JULGAMENTOS DE CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Esta Monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 07 de dezembro de 2020.

Professor e orientador Cristiano de Souza Selig, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Profª. Terezinha Damian Antonio, MSc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Dedico este trabalho à esposa Mislene, que me apoiou nesta longa jornada. Dedico especialmente às filhas Taís e Catarina, para que este sirva de exemplo e estímulo na caminhada de suas vidas, na formação educacional, profissional e de conduta.

AGRADECIMENTOS

À Deus, que me permitiu e continua permitindo viver e conquistar muito ao longo da vida, seja no plano espiritual e no material.

Agradeço à esposa Mislene, que me apoiou na decisão de voltar à academia, em buscar o sonhado bacharelado em Direito, que tanto foi compreensiva, que me confortou nos momentos difíceis, vibrou nas minhas vitórias ao longo dos cinco anos, dez semestres, e inumeráveis avaliações. Agradeço e reconheço, que sem o incondicional apoio desta valorosa companheira, jamais conseguiria completar esta jornada.

Agradeço ao meu pai Manoel e a minha mãe Isaura, que na simplicidade de ambos, sempre me fizeram entender que neste mundo, só há um caminho, que é o estudo e o trabalho honesto, e passaram insistentemente a lição que o estudo é a maior herança que alguém pode transmitir ou receber.

Agradeço aos colegas e amigos que fiz ao longo do curso de Direito, aqui representados pelo Everton e pela Janaína, pessoas com quem aprendi e compartilhei aprendizados, e juntos superamos importantes etapas.

Agradeço ao professor-orientador Cristiano de Souza Selig, que aceitou me orientar, e a todo momento soube conduzir com brilhantismo, paciência e conhecimento o caminho dessa vitória. Em seu nome, por fim, estendo o necessário agradecimento aos demais mestres do curso de Direito da Unisul.

“É no conhecimento que existe a chance de libertação. Uma pessoa que decide não conhecer, aceita sua condição de escravo, aceita sua condição de submissão; conhecer é a condição para eu me libertar de mim mesmo e das amarras sociais”. (Leandro Karnal).

RESUMO

Objetivo: Analisar o perfil dos casos de improbidade administrativa, por inobservância do Princípio da Eficiência, julgados pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina no período dos anos de 2015 a 2020. **Método**: A partir do tema escolhido: Inobservância do Princípio da Eficiência como ato de improbidade administrativa, a presente pesquisa foi delimitada em um foro judicial, no caso o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, depois foram escolhidos os descritores da pesquisa jurisprudencial: "improbidade administrativa" e "Princípio da Eficiência", e a seguir, foram selecionados apenas acórdãos, e estabelecido o período temporal da pesquisa que são os anos 2015 até 2020. Quanto ao nível, a pesquisa é exploratória, visto que é a mais adequada para sua execução na busca do conhecimento pretendido. Quanto à abordagem, esta é necessariamente qualitativa, pois, tratando-se de apenas quatro acórdãos selecionados a partir do filtro estabelecido, a pesquisa desenvolveu uma análise da argumentação e dos discursos apresentados nos quatro acórdãos. Sobre o procedimento de coleta de dados, é adotado o bibliográfico e o documental. **Resultados**: É possível ocorrer a improbidade administrativa apenas por inobservância dos princípios da administração pública, não exigindo-se a presença concomitante do enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário público. Nos acórdãos pesquisados junto ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina, segue-se a posição jurisprudencial pacificada e a doutrinária atualizada sobre tema. Dos quatro acórdãos apenas um foi totalmente provido, dois foram parcialmente providos, e, ajustadas as respectivas condenações de primeiro grau em respeito aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, e um foi totalmente improvido, mantendo-se na íntegra a sentença do juízo *a quo*. **Conclusão**: É necessária a presença do dolo genérico ao menos, como elemento subjetivo para caracterizar o ato de improbidade administrativa. Esta é a posição do Tribunal de Justiça de Santa Catarina em consonância com a jurisprudência superior e a doutrina especializada. O Judiciário vem exercendo forte jurisdição na defesa do patrimônio público e dos princípios da administração, em cumprimento à Lei nº 8.429/1992. O Ministério Público Estadual cumpre a função constitucional de fiscal da lei e protetor do erário público. A Lei nº 8.429/1992 não nasceu para punir o agente público inábil que cometa erro não intencional, mas, para combater o corrupto, o ardiloso, aquele com premeditada má-fé, no intuito de enriquecer-se ilicitamente, causar dano aos cofres públicos ou violar os princípios da administração pública. Respeitar o Princípio da Eficiência é fazer mais pelo menor custo, sem deixar de observar todos os demais princípios.

Palavras-chave: Eficiência. Improbidade. Administração.

ABSTRACT

Objective: To analyze the profile of administrative improbity cases, due to non-compliance with the Efficiency Principle, judged by the Santa Catarina Court of Justice in the period from 2015 to 2020. Method: Based on the chosen theme: Non-compliance with the Efficiency Principle as an act of administrative improbity, the present research was delimited in a judicial forum, in this case the Court of Justice of Santa Catarina, afterwards the descriptors of the jurisprudential research were chosen: "administrative improbity" and "Principle of Efficiency", and then, were selected only judgments, and the time period of the research, which is the years 2015 to 2020, is established. As for the level, the research is exploratory, since it is the most adequate for its execution in the search for the desired knowledge. As for the approach, it is necessarily qualitative, since, in the case of only four judgments selected from the established filter, the research developed an analysis of the arguments and speeches presented in the four judgments. Regarding the data collection procedure, the bibliographic and the documentary are adopted. Results: It is possible to have administrative improbity only for non-observance of the principles of public administration, not requiring the concomitant presence of illicit enrichment or damage to the public purse. In the judgments surveyed at the Santa Catarina Court of Justice, the settled jurisprudential position and updated doctrine on the subject follows. Of the four judgments, only one was fully upheld, two were partially upheld, and the respective first degree convictions were adjusted with respect to the principles of reasonableness and proportionality, and one was wholly improbable, maintaining the full judgment. Conclusion: The presence of generic intent is necessary, at least, as a subjective element to characterize the act of administrative improbity. This is the position of the Santa Catarina Court of Justice in line with superior jurisprudence and specialized doctrine. The Judiciary has been exercising strong jurisdiction in the defense of public assets and administration principles, in compliance with Law No. 8,429 / 1992. The State Public Prosecutor's Office fulfills the constitutional function of law enforcement and protector of the public purse. Law No. 8,429 / 1992 was not born to punish the unskilled public agent who commits an unintentional error, but, to combat the corrupt, the artful, the one with premeditated bad faith, in order to enrich himself illegally, cause damage to the public coffers or violate public administration principles. Respecting the Efficiency Principle is doing more at the lowest cost, while observing all other principles.

Keywords: Efficiency. Improbity. Administration.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 09
2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA 15
2.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998 15
2.2 CONTORNOS DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA 20
2.3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O SERVIÇO PÚBLICO 26
3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 32
3.1 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 32
3.2 PRESSUPOSTOS E ELEMENTOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 37
3.3 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 44
4 OS CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA JULGADOS NO TJ/SC ENTRE 2015 E 2020 53
4.1 ACÓRDÃO Nº 2013.070005-2 - SEARA / SC 53
4.2 ACÓRDÃO Nº 2015.001323-0 - CORONEL FREITAS / SC 57
4.2 ACÓRDÃO Nº 0006253-03.2013.8.24.0067 - SÃO MIGUEL DO OESTE / SC 61
4.3 ACÓRDÃO Nº 0000039-23.2015.8.24.0003 - ANITA GARIBALDI / SC 66
5 CONCLUSÃO 73
REFERÊNCIAS 76
ANEXOS 81
ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998 82
ANEXO B – EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 2013.070005-2 93
ANEXO C – EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 2015.001323-0 95
ANEXO D – EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 0006253-03.2013.8.24.0067 97
ANEXO E – EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 0000039-23.2015.8.24.0003 98

1 INTRODUÇÃO

A presente monografia pretende conhecer como o Tribunal de Justiça de Santa Catarina julgou colegiadamente (em acórdãos) as acusações de improbidade administrativa por inobservância do Princípio da Eficiência, nos anos 2015 a 2020. Identificar os sujeitos ativo e passivo das respectivas ações de improbidade administrativa, os fatos motivadores, as linhas jurisprudências aplicadas, e como se deu a subsunção da exordial à Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992).

Desta feita, foi necessário estruturar a pesquisa a partir de uma descrição da situação problema, formular a problemática central, definir os conceitos operacionais da referida monografia, sua justificativa de estudo, o objetivo geral e específicos, e por fim, delinear a pesquisa e como se deu a estruturação dos capítulos.

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) foi o marco inicial para identificar a situação problema. A Carta Magna, em seu artigo 37, caput, expressa cinco princípios que a administração pública tem a obrigação de cumprir e fazer cumprir em todos os atos praticados, que são: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência (BRASIL, 1988).

O parágrafo 4º do mesmo artigo 37 da Constituição Federal, estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, a possibilidade da perda da função pública, a indisponibilidade de bens do condenado, e quando for necessário, também o ressarcimento dos prejuízos causados aos cofres públicos (BRASIL, 1988).

Neste compasso, a Lei nº 8.429/1992 regulamentou o § 4º do artigo 37 da Constituição Federal, e estabeleceu em quais casos se configura o ato de improbidade administrativa. Em razão do tema a ser pesquisado, será tratado com destaque o artigo 11, caput, da referida lei:

> **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**: (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Portanto, num primeiro olhar, é possível afirmar que afrontar pela ação ou omissão o artigo 11, caput, da Lei nº 8.429/1992, constitui ato de improbidade administrativa. Em capítulo específico, serão conhecidos quais os pressupostos necessários para configurar ato de improbidade, bem como, as sanções estabelecidas na Lei nº 8.429/1992 contra os infratores.

Sobre o Princípio da Eficiência, de acordo com Moraes (2019, p. 371), "o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom

resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei [...]". A doutrina apresenta ainda o seguinte conceito paro o supracitado princípio:

> **Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social**. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum. (MORAES, 2019, p. 372, grifo nosso).

Meirelles (2003 apud DI PIETRO, 2019, p. 110) resume o Princípio da Eficiência como aquele "que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional". Na lição de Meirelles e seguida por Di Pietro, o Princípio da Eficiência "é o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros". (MEIRELLES, 2003 apud DI PIETRO, 2019, p. 110).

Retornado ao instituto da improbidade administrativa, a doutrina aborda com profundidade este tema tão relevante para sociedade brasileira. Di Pietro (2019, p. 1030) diz que "o ato de improbidade administrativa, para acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição, exige a presença de determinados elementos". São três elementos objetivos e um subjetivo, a serem abordados também em capítulo específico. Sem estes requisitos, não haveria como configurar, por exemplo, o ato de improbidade administrativa por inobservância do Princípio da Eficiência, o objeto deste trabalho acadêmico.

Definidos os descritores de pesquisa, o período temporal, o foro judicial, e selecionados apenas acórdãos, foram encontrados quatro julgamentos que passarão a ser os objetos centrais de estudo, e são eles: Apelação Cível nº 2015.001323-0, da Comarca de Coronel Freitas, julgado em 22 de setembro de 2015; Apelação Cível nº 2013.0700005-2, da Comarca de Seara, julgado em 29 de setembro de 2015; Apelação Cível nº 0006253-03.2013.8.24.0067, da Comarca de São Miguel do Oeste, julgado em 06 de junho de 2017; e Apelação Cível nº 0000039-23.2015.8.24.0003, da Comarca de Anita Garibaldi, julgado em 04 de fevereiro de 2020.

Pretende-se conhecer como julgou, quais fundamentos doutrinários, quem são os sujeitos ativos e passivos nos referidos processos, quais foram os atos motivadores para as ações

de improbidade administrativa nas quatro Comarcas, como julgou o juiz de primeira instância, além dos outros elementos que formam o perfil de cada um dos quatro acórdãos, julgados pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Dito isso, foi identificado como questionamento central da pesquisa a seguinte indagação: qual o perfil das ações de improbidade administrativa julgadas pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina por inobservância do Princípio da Eficiência no período dos anos 2015 a 2020 e como se posicionou e fundamentou a egrégia corte?

Seguindo o trabalho de pesquisa, foi necessário apontar os conceitos operacionais, e no presente caso foram listados quatro, são eles:

Improbidade Administrativa: A legislação brasileira define expressamente as espécies de atos de improbidade administrativa. A doutrina apresenta seus obrigatórios requisitos objetivos para incidência desse instituto. A jurisprudência e a doutrina debatem sobre a necessária presença ou não do elemento subjetivo dolo-culpa, para consumar um ato como improbo dentro da administração pública.

Nas palavras de Cavalcanti (2012, p. 36-37), em dissertação de mestrado com o tema "A Improbidade Administrativa e a Observância dos Princípios Constitucionais da Moralidade e da Eficiência", ele trabalha este conceito operacional lembrando que: "[...] o vocábulo improbidade é o antônimo da palavra probidade, esta relacionada diretamente à ética, à moral, à honestidade, à retidão de conduta, à lealdade, [...], enquanto aquele, liga-se ao sentido de desonestidade, incorreção, má conduta, má índole e mau caráter".

Em suma, improbidade administrativa é violar os princípios da Administração Pública entalhados no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988, além dos outros implicitamente presentes na Carta Magna.

Princípio da Eficiência: No dicionário de língua portuguesa, eficiência é a "capacidade de realizar tarefas ou trabalhos de modo eficaz e com o mínimo de desperdício; produtividade". (DICIO, 2020). Este conceito coaduna bem com o espírito do que se espera de uma administração pública ancorada no Princípio da Eficiência. Nas lições de Meirelles (2016, p. 105) "o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional." Seguindo na linha de raciocínio, o autor acrescenta com notória convicção que "o princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado." (MEIRELLES, 2016, p. 105).

No entendimento do doutrinador, o Princípio da Eficiência integra "[...] os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-

los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos [...]". Ou seja, sua inobservância caracteriza uma afronta e, portanto, ato de improbidade administrativa. (MEIRELLES, 2016, p. 92).

Perfil: Conjunto de informações, elementos e características que individualizam os acórdãos pesquisados no Tribunal de Justiça de Santa Catarina sobre o tema da pesquisa.

Posicionamento: Argumentação fundamentada nas fontes do ordenamento jurídico brasileiro, como a legislação positivada, doutrina, jurisprudência, e os costumes.

Como justificativa para presente monografia, é possível ressaltar que se trata de um tema relevante para o interesse da coletividade, que é a conduta do agente público em suas ações e omissões que resultam em ato de improbidade administrativa. No Brasil, são notórios aos olhos e ouvidos de todo cidadão, os exemplos negativos da malversação na Administração Pública, que ferem a moralidade, a legalidade, e a eficiência dos serviços públicos, resultando em noticiados e sucessivos prejuízos financeiros para os cofres públicos.

A escolha do tema é particularmente atraente para o acadêmico, visto que a atuação profissional se dá justamente na administração pública, precisamente no Poder Executivo do Estado de Santa Catarina. O assunto tem relevância social assegurada, e ao abordar o tema em pesquisa acadêmica, irá oportunizar neste meio, a discussão da probidade e a improbidade administrativa, especificamente no presente caso, pela inobservância do Princípio da Eficiência, consagrado no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988.

Tratar da inobservância do Princípio da Eficiência como ato de improbidade administrativa no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina é uma monografia inédita, especificamente por este trabalho estar delimitado apenas neste princípio e neste foro.

Com essa delimitação do tema monográfico – inobservância do Princípio da Eficiência como ato de improbidade administrativa no âmbito do Tribunal de Justiça Catarinense – não foi encontrado outro trabalho científico que tenha tratado exatamente esse tema nessa dimensão. A pesquisa foi realizada nas seguintes bases de dados: Repositório Institucional Unisul (RIUNI), na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), na Biblioteca Digital Jurídica (BDJur) e na Scielo.

Contudo, foram localizados trabalhos que abordam estes dois institutos por um outro prisma. É possível citar como exemplos a dissertação de mestrado de Cavalcanti (2012) apresentada na Universidade Federal de Santa Catarina, e o artigo científico de Menezes (2010) do curso de especialização da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

A presente monografia visa contribuir com a comunidade acadêmica e com a administração pública após desenvolver os estudos necessários sobre a improbidade administrativa em decorrência da inobservância do Princípio da Eficiência. Conhecer a teoria,

auxilia preventivamente, em boas práticas administrativas, o que será bom para toda sociedade. Ao mesmo tempo, o estudo pretende apresentar as rigorosas consequências para aqueles agentes públicos que imbuídos de má fé agem contra os princípios da administração pública, promovem o enriquecimento ilícito ou causam danos ao erário público.

Já justificada a pesquisa anteriormente realizada, e defendida a importância do tema desta monografia, é possível apontar que o objetivo geral é analisar o perfil dos casos de improbidade administrativa, por inobservância do Princípio da Eficiência, julgados pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina no período dos anos de 2015 a 2020.

Detalhando-se mais, o objetivo geral se subdivide em outros cinco objetivos específicos que são: conhecer a justificativa apresentada na proposta de emenda constitucional que resultou na PEC nº 19/1998. Descrever os contornos do Princípio da Eficiência, e demonstrar como o Princípio está atrelado ao serviço público; conhecer a Lei Federal nº 8.429/1992 – Lei de Improbidade Administrativa, demonstrando os contornos deste instituto, suas características, espécies e os requisitos de aplicação. Conhecer também como se dá a ação de improbidade administrativa; analisar os julgamentos (apenas acórdãos) realizados no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina no período dos anos 2015 a 2020, em casos de improbidade administrativa por inobservância do Princípio da Eficiência; conhecer quem são os sujeitos ativos e passivos, os fatos motivadores, a decisão de primeiro grau e como se posicionou o Tribunal de Justiça, ao julgar os recursos de atos de improbidade administrativa por inobservância do Princípio da Eficiência; conhecer como o Tribunal de Justiça de Santa Catarina aplicou a Lei nº 8.429/1992 em julgamos envolvendo ato de improbidade administrativa por descumprimento do Princípio da Eficiência.

Sobre o delineamento da pesquisa para o presente trabalho acadêmico, esta, quanto ao nível, é exploratória, visto que é a mais adequada para sua execução na busca do conhecimento pretendido. Nesse contexto, as pesquisas exploratórias "[...] visam a aproximar o pesquisador de um problema pouco conhecido ou sobre o qual se tenha pouca familiaridade. Desse modo, esta pesquisa volta-se à busca de maior familiaridade com o que se queira pesquisar (problema de pesquisa)". (LEONEL; MARCOMIM, 2015, p. 12).

Já referente a sua abordagem, será necessariamente qualitativa, e não poderia ser diferente, tratando-se de apenas quatro acórdãos selecionados a partir do filtro estabelecido, a monografia deverá desenvolver uma análise da argumentação e dos discursos apresentados nos quatro acórdãos. Nas palavras de Minayo (2007) apud Leonel e Marcomim (2015, p. 28) "a abordagem qualitativa volta-se ao significado e se aprofunda nos aspectos da realidade não visíveis, e que devem ser externalizados pelo próprio pesquisador".

Sobre o procedimento de coleta de dados, será adotado o bibliográfico e o documental. Os quatro acórdãos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina serão os documentos públicos principais na construção da análise. Além deles, será feita a pesquisa bibliográfica na doutrina jurídica acerca dos institutos da improbidade administrativa e do Princípio da Eficiência. Será feita também a pesquisa documental nos recentes acórdãos do Superior Tribunal de Justiça que servirão de referência argumentativa das correntes jurisprudenciais.

Apresenta-se, por fim, a estruturação da presente monografia, que após o primeiro capítulo com esta introdução, no segundo capítulo, abordar-se-á o Princípio da Eficiência, sua origem a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998, os contornos do referido princípio, e sua aplicação dentro do serviço público. Será conhecida qual justificativa apresentada na proposição que deu origem à Emenda Constitucional nº 19/1998, trazer como a doutrina se posiciona sobre este importante princípio da administração pública.

Depois, no terceiro capítulo, será tratada a Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), conhecendo assim o que estabelece este importante ordenamento jurídico nos seus 25 artigos. Tratar-se-á ainda dos contornos do instituto da improbidade administrativa e, além disso, será apresentado como se forma e se processa a ação judicial de improbidade administrativa.

E para completar o desenvolvimento do trabalho monográfico, no quarto capítulo, verificar-se-á os casos concretos de improbidade administrativa, julgados colegiadamente (acórdão) pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina no período dos anos 2015 a 2020. Neste capítulo, será detalhado como e o que motivou, quais argumentos utilizados, e como se deu ou não a aplicação da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) aos casos encontrados e objetos do presente estudo.

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Neste capítulo abordar-se-á a proposta de emenda constitucional que incluiu o Princípio da Eficiência na Constituição Federal de 1988, os contornos do referido princípio, e tratar-se-á do Princípio da Eficiência e o serviço público.

2.1 EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998

A Emenda Constitucional nº 19/1998 antes de esculpir uma nova redação para Constituição Federal de 1988, foi apresentada em forma de Proposta de Emenda Constitucional ao Congresso Brasileiro em 23/08/1995. (BRASIL, 1995a).

A proposta foi cadastrada como PEC 173/1995 com a seguinte ementa: "Modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas às disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição." (BRASIL, 1995a). Todo o processo legislativo, desde a apresentação da proposta até a sua promulgação durou 34 meses, entre agosto de 1995 e junho de 1998.

Somente após quase três anos, a PEC 173/1995 foi finalmente aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional como Emenda Constitucional nº 19/1998. A origem da referida proposta, transformada em emenda à Constituição, veio do Poder Executivo, representado pelo então presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Henrique Cardoso. (BRASIL, 1995a). Sua promulgação coube aos deputados federais e senadores, à época presididos respectivamente pelo deputado federal Michel Temer e pelo senador Antônio Carlos Magalhães.

O nascimento da Emenda Constitucional nº 19/1998 surgiu de um plano de modernização da máquina pública, idealizado pelo Governo Federal (BRASIL, 1995a). A proposta original, trouxe a Exposição de Motivos Interministerial nº 49/1995, assinada por seis Ministros de Estado, que formataram a proposta, submeteram-na ao Presidente da República, e depois foi encaminhada ao Congresso Nacional.

Os então ministros de Estado, Nelson Jobim, da Justiça; Pedro Sampaio Malan, da Fazenda; Reinhold Stephanes, da Previdência e Assistência Social; Paulo Renato Souza, da Educação e do Desporto; Luiz Carlos Bresser Pereira, da Administração Federal e Reforma do Estado; e José Serra, do Planejamento e Orçamento, defenderam mudanças estruturais, organizacionais, visando primordialmente uma administração pública mais eficiente, conforme frisado no texto abaixo:

> Para este Governo, a reforma administrativa é componente indissociável do conjunto das mudanças constitucionais que está propondo à sociedade. São mudanças que conduzirão à restruturação do Estado e à redefinição do seu papel e da sua forma de atuação, para que se possa alcançar um equacionamento consistente e duradouro da crise. (BRASIL, 1995b).

A direção planejada pela equipe de ministros e sintetizada na PEC 173/1995, justificava aos congressistas da época que o "revigoramento da capacidade de gestão, de formulação e de implementação de políticas nos aparatos estatais será determinante para a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da cidadania por um serviço público de melhor qualidade." (BRASIL, 1995b).

Naquele momento, o Governo Federal visualizava que o aumento da eficiência do Estado Brasileiro, nas três esferas de poder, não se tratava apenas de um plano, de um projeto, e de uma plataforma de gestão, mas, uma necessidade para superar a crise fiscal, orçamentária e de credibilidade, sofridas na época. (BRASIL, 1995b).

Para o Executivo Federal, em 1995, não bastava reformar partes da Constituição. Esta seria apenas uma das etapas que incluía ainda "a atualização de normas, concomitante à remoção de constrangimentos legais que hoje entravam a implantação de novos princípios modelos e técnicas de gestão." (BRASIL, 1995b).

Os idealizadores da reforma, que virou proposta de emenda à Constituição, tinham metas claras e definidas, que na avaliação deles, seriam alcançadas com a aprovação da proposta emenda constitucional pelo Congresso Nacional. Os objetivos originais da proposta foram:

> **Incorporar a dimensão da eficiência na administração pública:** o aparelho de Estado deverá se revelar apto a gerar mais benefícios, na forma de prestação de serviços à sociedade, com os recursos disponíveis, em respeito ao cidadão contribuinte:
> **Contribuir para o equilíbrio das contas públicas:** as esferas de Governo que enfrentam desequilíbrio das contas públicas disporão de maior liberdade para a adoção de medidas efetivas de redução de seus quadros de pessoal, obedecidos critérios que evitem a utilização abusiva ou persecutória de tais dispositivos:
> **Viabilizar o federalismo administrativo:** a introdução de novos formatos institucionais para gestão em regime de cooperação dos serviços públicos, envolvendo a União, Estados, Distrito Federal e Municípios e a remoção de obstáculos legais à transferência de bens e de pessoas aprofundarão a aplicação dos preceitos do federalismo na administração pública, particularmente no que tange à descentralização dos serviços públicos:
> **Romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores:** a reforma constitucional permitirá a implantação de um novo desenho estrutural na Administração Pública brasileira que contemplará a diferenciação e a inovação no tratamento de estruturas, formas jurídicas e métodos de gestão e de controle, particularmente no que tange ao regime jurídico dos servidores, aos mecanismos de recrutamento de quadros e a política remuneratória:
> **Enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos:** a assimilação pelo serviço público da centralidade do cidadão e da importância da continua superação de metas de desempenho conjugada com a retirada de controles e obstruções legais desnecessários, repercutirá na melhoria dos serviços públicos. (BRASIL, 1995b, grifo nosso).

Os ministros autores da Exposição de Motivos Interministerial nº 49/1995 justificaram que sobre o servidor público, não havia intenção de penalizá-lo, excluir ou reduzir direitos. Nas palavras de Nelson Jobim *et al* (BRASIL, 1995b) especificamente sobre os servidores públicos, a PEC 173/1995 pretendeu "atualizar dispositivos legais, remover excessos e, sobretudo, propiciar condições à introdução de novas formas de gestão que valorizem a sua profissionalização". E para isso, visou-se os seguintes resultados:

> **Recuperar o respeito e a imagem do servidor perante a sociedade:** a flexibilidade da estabilidade, a introdução de mecanismos de avaliação e a possibilidade de equacionamento das situações de excesso de quadros deverão contribuir para o revigoramento da imagem do servidor público perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional:
> **Estimular o desenvolvimento profissional dos servidores:** a permissão da reserva de vagas nos concursos e processos seletivos repercutirá na motivação dos servidores e facilitará o seu adequado reposicionamento dentro da administração:
> **Melhorar as condições de trabalho:** as flexibilizações introduzidas propiciarão a assimilação de novos métodos e técnicas de gestão, criando condições para substancial melhoria dos padrões gerenciais no serviço público, beneficiando os próprios servidores. (BRASIL, 1995b, grifo nosso).

De uma forma mais concisa, nas palavras dos próprios Ministros de Estado, que construíram a proposta (BRASIL, 1995b), tinham ênfase na PEC a "revisão dos princípios e normas que regem a administração pública e o regime jurídico dos servidores, com a finalidade de remover constrangimentos legais", e ainda, "rever procedimentos relativos à admissão de pessoal, política remuneratória, estabilidade e descentralização de funções e serviços para estados e municípios".

Da doutrina, colhe-se as lições de Moraes (2019, p. 369) que ressalta que a Emenda Constitucional nº 19/98 foi importante para sepultar a discussão sobre a existência implícita ou não, do Princípio da Eficiência, no rol dos princípios constitucionais da administração pública, e assim, encerrando o debate doutrinário e jurisprudencial sobre sua aplicabilidade integral da eficiência administrativa, como norteador inafastável da gestão nas ações públicas.

Moraes acrescenta ainda:

> Dessa forma, a EC 19/98, [...], no sentido de pretender garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos, passou a proclamar que a administração pública direta, indireta ou fundacional, de **qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obedecer, além dos tradicionais princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência.** (MORAES, 2019, p. 369, grifo nosso).

O doutrinador ressalta que a Emenda Constitucional nº 19/1998 não se limitou a incluir na Carta Magna o Princípio da Eficiência, como base legal inafastável para administração

pública, mas "também trouxe alterações no sentido de garantir-lhe plena aplicabilidade e efetividade", (MORAES, 2019, p. 376).

Mendes e Branco (2019, p. 951) frisam que o constituinte reformador, quando inseriu o Princípio da Eficiência na Constituição, pela Emenda 19/1998, visou principalmente ao desempenho da administração pública. De acordo com os autores, em que pese, sua obviedade, a proposta mereceu "aplausos de quem compreendia, ao tempo da inclusão, a necessidade de se reafirmarem os pressupostos de exercício dos poderes administrativos" (MENDES e BRANCO, 2019, p. 950). Sua visão corrobora com os argumentos utilizados no plano original desenvolvido pelos Ministros de Estado em 1995.

> A atividade da Administração Pública deve ter em mira a obrigação de ser eficiente. Trata-se de um alerta, de uma advertência e de uma imposição do constituinte derivado, que busca um Estado avançado, cuja atuação prime pela correção e pela competência. (MENDES e BRANCO, 2019, p. 950).

Antes mesmo da Emenda Constitucional nº 19/1998, a doutrina e a jurisprudência, já defendiam a existência desta obrigação para administração pública de forma implícita. Um exemplo é o Recurso em Mandado de Segurança nº 5.590-6/DF julgado pelo Superior Tribunal de Justiça em 16/04/1996, que na sua ementa reconheceu o Princípio da Eficiência como já entalhado na Constituição Federal de 1988:

> RMS - ADMINISTRATIVO - ADMINISTRAÇÃO PUBLICA - SERVIDOR PUBLICO - VENCIMENTOS - PROVENTOS - ACUMULAÇÃO – A ADMINISTRAÇÃO PUBLICA E REGIDA POR VARIOS PRINCIPIOS: LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE E PUBLICIDADE (CONST., ART. 37). **OUTROS TAMBEM SE EVIDENCIAM NA CARTA POLÍTICA. DENTRE ELES, O PRINCÍPIO DA EFICIENCIA**. A ATIVIDADE ADMINISTRATIVA DEVE ORIENTAR-SE PARA ALCANÇAR RESULTADO DE INTERESSE PUBLICO [...]. (RMS 5.590/DF, Rel. Ministro LUIZ VICENTE CERNICCHIARO, SEXTA TURMA, julgado em 16/04/1996, DJ 10/06/1996, p. 20395). (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Mazza (2018, p. 133), com a contumaz lucidez, ressalta a relevância do advento da Emenda Constitucional nº 19/1998. Segundo ele, "o princípio da eficiência foi um dos pilares da Reforma Administrativa que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal". Na sua convicção e vasto conhecimento, a "economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência", que nasceram expressamente com a Emenda Constitucional nº 19/1998.

A Emenda Constitucional nº 19/1998 foi promulgada pelo Congresso Nacional em 04 de junho de 1998, e sua publicação no Diário Oficial da União ocorreu em 05 de junho daquele ano. A redação final que foi promulgada, traz a seguinte ementa definitiva: "Modifica o regime

e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências". (BRASIL, 1998).

A emenda alterou dezenas de artigos e incisos e incluiu novos incisos e parágrafos ao longo dos capítulos e seus 250 artigos da Constituição Federal de 1988. Notadamente no Capítulo VII, Seção I, da Constituição, que trata das disposições gerais da administração pública, os artigos 37 e 38 sofreram mudanças importantes a partir da Emenda Constitucional nº 19/1998.

O artigo 37, por exemplo, teve nova redação para o caput, para doze dos seus incisos, e para um parágrafo. A emenda constitucional acrescentou ainda mais três parágrafos ao artigo 37 da Constituição. Com essas mudanças, o Princípio da Eficiência passou a figurar no rol dos princípios expressos a serem respeitados obrigatoriamente pela administração pública, ao lado da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade e Publicidade. (BRASIL, 1998).

> EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998
> [...]
> Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescendo-se ao artigo os §§ 7º a 9º:
> "**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:
> I - Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
> II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
> .....
> V - As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
> .....
> VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;
> .....
> X - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
> XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;

> .....
> XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
> XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;
> XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
> XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
> a) a de dois cargos de professor;
> b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
> c) a de dois cargos privativos de médico;
> XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;
> .....
> XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;
> .....
> § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
> I - As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
> II - O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
> III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.
> .....
> § 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.
> § 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:
> I - O prazo de duração do contrato;
> II - Os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
> III - a remuneração do pessoal.
> § 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral."
> [...] (BRASIL, 1998, grifo nosso).

Superado o contexto fático, histórico e jurídico que envolve a Emenda Constitucional nº 19/1998, no próximo tópico, tratar-se-á dos contornos do Princípio da Eficiência.

2.2 CONTORNOS DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Na referenciada lição de Meirelles (2016, p. 105), o Princípio da Eficiência é aquele que "exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional". E acrescenta, ao apontá-lo como o "mais moderno princípio da função

administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros". (MEIRELLES, 2016 p. 105).

Em sua eminente obra, Meirelles (2016, p. 116) frisa que o Princípio da Eficiência corresponde ao "dever de boa administração", expressão esta, consagrada na doutrina italiana, e que submete toda atividade pública ao controle de resultados.

Moraes (2019, p. 371), doutrinador constitucionalista e ministro do Supremo Tribunal Federal, expressa que o Princípio da Eficiência é a direção inarredável imposta à Administração Pública, que deve realizar os atos com base na legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade, além disso, observar a duração razoável do processo, a economicidade financeira do ato, alcançando o resultado projetado, evitando o desperdício e contemplando como metas, o interesse público e o bem comum.

Retornando à obra de Meirelles (2016, p. 117), um dos exemplos de aplicação do Princípio da Eficiência citados pelo jurista, cita o controle que os servidores públicos passaram a estar sujeitos, após as mudanças realizadas pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Os servidores são passíveis, inclusive de dispensa, "mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho", e que só adquirem a estabilidade a partir da obrigatória "avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade".

Sobre a eficiência funcional, Meirelles aborda que:

> A eficiência funcional é, pois, considerada em sentido amplo, abrangendo não só a produtividade do exercente do cargo ou da função como a perfeição do trabalho e sua adequação técnica aos fins visados pela Administração, para o quê se avaliam os resultados, confrontam-se os desempenhos e se aperfeiçoa o pessoal através de seleção e treinamento. Assim, **a verificação da eficiência atinge os aspectos quantitativo e qualitativo do serviço, para aquilatar do seu rendimento efetivo, do seu custo operacional e da sua real utilidade para os administrados e para a Administração.** Tal controle desenvolve-se, portanto, na tríplice linha administrativa, econômica e técnica.
> Neste ponto, convém assinalar que **a técnica é, hoje, inseparável da Administração e se impõe como fator vinculante em todos os serviços públicos especializadas**, sem admitir discricionarismos ou opções burocráticas nos setores em que a segurança, a funcionalidade e o rendimento dependam de normas e métodos científicos de comprovada eficiência.
> [...]
> Realmente, não cabe à Administração decidir por critério leigo quando há critério técnico solucionando o assunto. O que pode haver é opção da Administração por uma alternativa técnica quando várias lhe são apresentadas pelos técnicos como aptas para solucionar o caso em exame. **Assim, o princípio da eficiência, de alto significado para o serviço público em geral, deve ser aplicado em todos os níveis da Administração brasileira.** (MEIRELLES, 2016, p. 117-118, grifo nosso).

Di Pietro (1998. p. 73-74 apud MORAES, 2019, p. 371) defende que o Princípio da Eficiência "impõe ao agente público um modo de atuar que produza resultados favoráveis à

consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar", e alerta, todavia, que "a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito".

Carvalho Filho (2009, p. 30 apud MAZZA, 2018, p. 134) apresenta a necessária distinção entre eficiência, eficácia e efetividade. Para Carvalho Filho, "a eficiência seria o modo pelo qual se exerce a função administrativa. A eficácia diz respeito aos meios e instrumentos empregados pelo agente. E a efetividade é voltada para os resultados de sua atuação".

Mazza (2018, p. 134) diz que o Princípio da Eficiência está diretamente ligado ao modo da iniciativa privada ser gerida, e da sua busca por bons resultados, mas, lembra que a administração pública não é uma empresa privada, e nem visa lucro econômico-financeiro. "Por isso, o princípio da eficiência não pode ser analisado senão em conjunto com os demais princípios do Direito Administrativo". Esta visão, também corrobora com a explicitada acima por Moraes (2019), pois, a administração pública, em nome de uma eficiência, não poderá ferir os outros princípios, seja por ação ou omissão, descumprindo leis, desencadeando conduta imoral, agindo com pessoalidade, ou omitir-se no dever de transparência, tudo em nome de uma alegada eficiência.

Da melhor doutrina, colhe-se ainda a posição de Mendes e Branco (2019, p. 950) que destaca que é preciso compreender o Princípio da Eficiência em um sentido mais amplo, para "abarcar o dever de a administração pública avaliar os custos e benefícios econômicos, sociais, ambientais etc. de suas decisões". Mendes e Branco prosseguem frisando que "isso significa que não se trata de condicionar a atividade administrativa à opção economicamente menos onerosa em todas as situações concretas".

Oliveira, Malta e Pereira (2020, p. 36) afirmam que "a aplicação do Princípio da Eficiência é um desafio para os gestores públicos, trazendo significativos impactos no cotidiano dos cidadãos, principalmente no que tange ao contribuinte". Oliveira *et al*, alertam ainda que a doutrina especializada, defende que o gestor público deva observar se o ato administrativo a ser praticado, representa um ônus ou resultado positivo para o erário público.

Carvalho Filho (2013, p. 30 apud OLIVEIRA, MALTA e PEREIRA, 2020, p. 36) fala que o núcleo do Princípio da Eficiência está concentrado na "procura de produtividade e economicidade". Completa ainda, que se torna um desafio permanente alcançar um resultado ancorado na produtividade e economicidade. Nas palavras de Carvalho Filho, somente diante do caso concreto, será possível avaliar se em determinado ato, a administração pública agiu com a esperada e necessária eficiência.

Moraes (2019, p. 373), com reconhecida autoridade doutrinária, apresenta o que ele classifica como as características básicas do Princípio da Eficiência, e assim são listadas: "Direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade:"

Sobre o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, assim diz Moraes:

> **Direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum**: a Constituição Federal prevê no inciso IV do art. 3º que constitui um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Ressalte-se que ao legislador ordinário e ao intérprete, em especial às autoridades públicas dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo e da Instituição do Ministério Público, esse objetivo fundamental deverá servir como vetor de interpretação, seja na edição de leis ou atos normativos, seja em suas aplicações. Mesmo antes da promulgação da EC nº 19/98, a Constituição do Estado de São Paulo afirmava em seu art. 111 que a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes, deverá obedecer ao princípio do interesse público. De maneira semelhante, a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, promulgada aos 3 de outubro de 1989 prevê expressamente em seu art. 19 que a Administração Pública, direta e indireta de qualquer dos Poderes do Estado, visa à promoção do bem comum; enquanto a Constituição do Estado da Bahia, em seu art. 13, estipula destinar-se a Administração Pública a servir a sociedade que lhe custeia. (MORAES, 2019, p. 373, grifo nosso).

Ribeiro (1996, p 170 apud MORAES, 2019, p. 373) aborda o que vem a ser a imparcialidade como característica do Princípio da Eficiência:

> A afirmação do princípio da imparcialidade na Administração Pública surgiu, historicamente, da necessidade de, por um lado, salvaguardar o exercício da função administrativa e, consequentemente, a prossecução do interesse público da influência de interesses alheios ao interesse público em concreto prosseguido, qualquer que fosse a sua natureza, e, por outro, da interferência indevida, no procedimento administrativo, em especial, na fase decisória, de outros sujeitos ou entidades, exteriores à Administração Pública", concluindo que a **atuação eficiente da Administração Pública exige uma atuação imparcial e independente, e que imparcialidade "é independência: independência perante os interesses privados, individuais ou de grupo; independência perante os interesses partidários; independência, por último, perante os concretos interesses políticos do Governo**. (Grifo nosso).

Sobre a neutralidade como característica da eficiência nos atos da administração pública, Machado (1982, p. 145 apud MORAES, 2019, p. 374) ressalta que:

> Há um outro plano de sentido em que se fala de neutralidade do Estado: o de Justiça (...). Nesse sentido **o Estado é neutro se, na resolução de qualquer conflito de interesse, assume uma posição valorativa de simultânea e igual consideração de todos os interesses em presença**. A neutralidade não impõe aqui ao Estado atitudes de abstenção, mas mais propriamente atitudes de isenção na valoração de interesses em conflito. O Estado é neutro quando faz vingar a Justiça e estabelece regras do jogo justas. (MACHADO, 1982, p. 145 apud MORAES, 2019, p. 374, grifo nosso).

Ao falar da transparência como elemento básico para integrar a eficiência na gestão pública, Moraes (2019, p. 374) detalha a importância dessa característica: “dentro da ideia de eficiência formal da administração pública encontra-se a necessidade de transparência das atividades dos órgãos e agentes públicos”. De acordo ainda com Moraes, “o princípio da eficiência da administração pública pretende o combate à ineficiência formal, inclusive com condutas positivas contra a prática de subornos, corrupção e tráfico de influência”. E sobre o elemento transparência, o autor completa:

> **Essa transparência, no intuito de garantir maior eficiência à administração pública**, deve ser observada na indicação, nomeação e manutenção de cargos e funções públicas, exigindo-se, portanto, a observância tão somente de fatores objetivos como mérito funcional e competência, vislumbrando-se a eficiência da prestação de serviços, e, consequentemente, afastando-se qualquer favorecimento ou discriminação. (MORAES, 2019, p. 374, grifo nosso).

Ao se prosseguir no rol de características do Princípio da Eficiência, elencado por Moraes (2019, p. 375), a doutrina cita que a “participação e aproximação dos serviços públicos da população” são representadas por dois princípios constitucionais: o Princípio da Soberania Popular e o da Democracia Representativa, ambos esculpidos no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988), com a seguinte redação: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Para Moraes (2019, p. 375), a participação e a aproximação dos serviços públicos da população, representam mais um mecanismo de controle da gestão pública em busca da perseguida eficiência. Em que pese o poder transformador da participação dos representantes da sociedade perante a administração pública, esta participação deverá também ser pautada em limites legais. Otero (1992, p. 268 apud MORAES, 2019, p. 375) alerta que “uma excessiva participação e aproximação dos serviços públicos da população coletiva dos cidadãos na Administração pode deslocar o poder de decisão para grupos de interesse fortes”, e segundo Otero, esse comportamento poderá resultar na “desvalorização prática dos grupos de fraco poder associativo e mesmo conduzir as formas não democráticas de comportamento”.

Destaca-se ainda, que a própria Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu parágrafo 3º do artigo 37, estabelece que a lei é que disciplina as formas de participação do cidadão-usuário na administração pública direta e indireta.

Dentro do rol de características do Princípio da Eficiência, listadas por Moraes (2019, p. 373-376) ainda constam a eficácia, a desburocratização e a busca da qualidade.

Sobre a eficácia, o doutrinador diz que:

> A eficácia material da administração se traduz no adimplemento de suas competências ordinárias e na execução e cumprimento dos entes administrativos dos objetivos que lhes são próprios, enquanto a eficácia formal da administração é a que se verifica no curso de um procedimento administrativo, ante a obrigatoriedade do impulso ou resposta do ente administrativo a uma petição formulada por um dos administrados. (MORARES, 2019, p. 375)

Na lição de Moraes (2019, p. 376) "uma das características básicas do princípio da eficiência é evitar a burocratização da administração pública", que tem por característica institucional no Brasil, ser uma "entidade substancial, impessoal e hierarquizada, com interesses próprios, alheios à legitimação democrática, divorciados dos interesses da população, geradora dos vícios imanentes às estruturas burocráticas, como mentalidade de especialistas", e também como obstáculo para almejada eficiência, segundo Moraes, a administração pública convive com uma "rotina e demora na resolução dos assuntos dos cidadãos, compadrio na seleção de pessoal". (MORAES, 2019, p. 376).

E por fim, ao ressaltar a busca da qualidade como característica essencial do Princípio da Eficiência, a Portaria nº 05 do Comitê Nacional da Qualidade e Produtividade (1991, apud MORAES, 2019, p. 376) assim definiu a busca da qualidade no serviço público:

> Qualidade de serviço público é, antes de tudo, qualidade de um serviço, sem distinção se prestado por instituição de caráter público ou privado; busca-se a otimização dos resultados pela aplicação de certa quantidade de recursos e esforços, incluída, no resultado a ser otimizado, primordialmente, a satisfação proporcionada ao consumidor, cliente ou usuário. (...) Outra característica básica da qualidade total é a melhoria permanente, ou seja, no dia seguinte, a qualidade será ainda melhor. (PORTARIA nº 05, 1991, apud MORAES, 2019, p. 376)

Um dos instrumentos da busca da qualidade, é o plano de mudança e aperfeiçoamento constante, na qual, a administração pública está sujeita. Moraes (2019, p. 376) frisa por fim, que a própria Emenda Constitucional nº 19/1998, "proclamou, ainda, que lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinarão a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação", devendo estes recursos serem aplicados, segundo a lição de Moraes, no "desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional de prêmio de produtividade". (MORAES, 2019, p. 376).

Superado este tópico sobre os contornos do princípio, abordar-se-á na sequência o Princípio da Eficiência e o serviço público.

2.3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O SERVIÇO PÚBLICO

A Constituição Federal (BRASIL, 1988) no artigo 37, caput, estabelece que "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 [...]".

Antes de tratar especificamente da administração pública, necessário conhecer o que vem a ser o Estado, no sentido amplo da expressão, em referência a toda em qualquer instância de poder público. Meirelles (2016, p. 63) conceitua o Estado como aquele "sobre o qual repousa toda a concepção moderna de organização e funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados".

Mergulhando ainda mais nas lições Meirelles, conhece-se a definição detalhada de administração pública dada pelo eminente doutrinador:

> **Administração Pública** - Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; **em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade**. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (MEIRELLES, 2016, p. 68, grifo nosso).

Contudo, conceituar a administração pública não é tarefa simples. Meirelles (2016, p. 88) fala que essa dificuldade existe "quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa." Todavia, Meirelles detém reconhecida autoridade doutrinária para lançar mão do seu próprio conceito de administração e de administração pública, nos seguintes termos:

> Em sentido lato, **administrar é gerir interesses, segundo a lei, a moral e a finalidade dos bens entregues à guarda e conservação alheias**. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. **Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum**. (MEIRELLES, 2016, p. 88, grifo nosso).

Sobre a administração pública, aquela que deve seguir os princípios constitucionais encravados no caput do artigo 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988), Meirelles, assevera que existem ao todo, doze princípios norteadores, sendo um deles o da eficiência, expressamente esculpido na Constituição Federal:

> Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze **regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador** e na interpretação do Direito Administrativo: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, **eficiência**, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput, da CF/88. (MEIRELLES, 2016, p. 91-92, grifo nosso).

A lição de Meirelles acrescenta ainda que, "como salientado, por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público". E lembra, que seguir esses padrões de conduta não é uma faculdade do administrador público, mas, uma obrigação derivada do próprio ordenamento jurídico. Nas palavras de Meirelles (2016, p. 92), "constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais".

Para o doutrinador, a observância e aplicação do Princípio da Eficiência é além do controle de resultados, significa também, fortalecer o sistema de mérito, sujeitando a administração pública, ao controle ministerial quanto a sua eficiência administrativa. "O princípio deve ser entendido e aplicado no sentido de que a atividade administrativa (causa) deve buscar e produzir um resultado (efeito) razoável em face do atendimento do interesse público visado". (MEIRELLES, 2016, p. 116).

Sobre o Princípio da Eficiência e o serviço público, Marinela ressalta que "quanto aos serviços, o princípio requer um aperfeiçoamento na sua prestação, que tem que ser eficaz quanto aos meios para sua implementação e quanto aos resultados obtidos, além da necessidade de eficiência qualitativa e quantitativa dessas atividades [...]" (MARILELA, 2017, p. 91). A autora frisa ainda como o serviço público está vinculado ao Princípio da Eficiência:

> **A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida** com presteza, perfeição e **rendimento funcional**. **Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a consequente redução de desperdícios do dinheiro público** e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum. (MARINELA, 2017, p. 91, grifo nosso).

Nesse contexto, os serviços públicos deverão ser prestados observando a economia financeira, o resultado, a qualidade, sem deixar de cumprir a legalidade e os demais princípios do artigo 37, caput da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A administração pública, deve seguir estritamente os controles sobre os gastos, sejam com a folha de pessoal, investimentos e manutenção da sua estrutura. O Princípio da Eficiência exige principalmente do serviço público,

que este seja executado com competência, legalidade, transparência, e com o menor custo financeiro para os cofres públicos. (MARINELA, 2017, p. 92)

Almeida (2019, p. 43) fala que não há como separar o dever de eficiência da administração pública e da própria atuação do servidor. Na sua percepção, "essa eficiência deverá atingir não só os agentes públicos como também a própria Administração. Os agentes públicos deverão atuar, da melhor forma possível, na busca dos melhores resultados". O autor fala que quanto à administração pública, esta "deverá estruturar de forma racional sua organização, de modo a atingir os melhores resultados a um menor custo possível".

Em dois exemplos de inobservância da eficiência na gestão pública, Almeida (2019, p. 43) cita como exemplo um caso que envolve os poderes Executivo e Legislativo, e um outro sobre a ineficiência do poder Judiciário. Nas palavras do doutrinador, "[...] não é eficiente a criação desnecessária de cargos comissionados com o simples objetivo de distribuí-los aos 'aliados políticos' para conseguir maioria na casa legislativa e poder governar 'em paz'".

Na lição de Almeida, é ressaltado ainda que a eficiência também deverá estar presente na razoável duração do processo administrativo ou judicial, como se impõe na Constituição Federal (BRASIL, 1988) no artigo 5º, LXXVIII: "a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação." O autor frisa que os exemplos de ineficiência do Judiciário por descumprimento da razoável duração do processo, estão presentes na sociedade. (ALMEIDA, 2019, p. 43).

Sobre a razoável duração do processo, o Supremo Tribunal Federal já referendou por vezes, a aplicação sintonizada desta garantia constitucional com o Princípio da Eficiência. No caso abaixo, que exemplifica a inobservância da eficiência no âmbito administrativo, o Tribunal de Contas da União insurgiu-se contra decisão da suprema corte, para pleitear a prorrogação da medida de indisponibilidade de bens de um acusado, em processo administrativo no âmbito do Tribunal de Conta da União. A medida foi rejeitada pelo ministro do Supremo, com a justificativa de ausência de previsão legal para tanto, além de violar os Princípios da Eficiência e Razoável Duração Processo. (BRASIL, 2018b). Veja-se:

> Agravo regimental em mandado de segurança. 2. Direito Administrativo. 3. Tribunal de Contas da União. Renovação da medida cautelar de indisponibilidade de bens com fundamento nos mesmos fatos. Impossibilidade. Ausência de previsão legal. Interpretação restritiva. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. MS 34233 AgR-segundo, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 25/05/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-123 DIVULG 20-06-2018 PUBLIC 21-06-2018. (BRASIL, 2018b).

Em manifestação expressa, o ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, asseverou no voto vencedor, que "os princípios da eficiência (art. 37, caput, da CF) e da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF) são considerados regras matrizes do Estado democrático de Direito – os quais se aplicam à administração pública, incluindo o TCU", e emendou na sua enfática manifestação jurisdicional que os dois princípios constitucionais, "devem nortear a celeridade do julgamento de processos administrativos que restrinjam o âmago de proteção dos direitos fundamentais, mais notadamente aqueles que possuem prazo de vigência máxima prevista em lei". (BRASIL, 2018b).

Na lição de Villa (1995, p. 637 apud DI PIETRO, 2019, p. 111) se destaca que "não há dúvida de que a eficácia é um princípio que não se deve subestimar na Administração de um Estado de Direito, pois o que importa aos cidadãos é que os serviços públicos sejam prestados adequadamente". O autor prossegue, para frisar que o Princípio da Eficiência caminha em conjunto e não se sobrepõe aos demais princípios da administração e dos serviços públicos. O doutrinador alerta que, "entretanto, a eficácia que a Constituição exige da administração não deve se confundir com a eficiência das organizações privadas nem é, tampouco, um valor absoluto diante dos demais." (VILLA, 1995, p. 637 apud DI PIETRO, 2019, p. 111).

Moraes (2019, p. 376-377) também leciona sobre a efetiva aplicabilidade do Princípio da Eficiência nos serviços públicos, e na administração pública como um todo. Entre os exemplos apontados pelo doutrinador, estão a possibilidade de participação do cidadão-usuário na administração direta e indireta; a formação e aperfeiçoamento contínuos dos servidores públicos através das chamadas escolas de governo; a obrigatória avaliação de desempenho para alcance da estabilidade; o reforço da legitimação do Ministério Público para "com base em sua função constitucional de zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promover as medidas necessárias, judicial e extrajudicialmente, a sua garantia (CF, art. 129, II)".

Para Moraes (2019, p. 377), "vislumbra-se, [...], um reforço à plena possibilidade do Poder Judiciário [...], em defesa dos direitos fundamentais e serviços essenciais previstos pela Carta Magna, garantir a eficiência dos serviços prestados pela Administração Pública."

Oliveira (2017) também trata do Princípio da Eficiência e sua obrigatória observância no serviço público. Antes, Oliveira frisa que eficiência "significa, poder, capacidade de ser efetivo; efetividade, eficácia, agir com produtividade e competência. No âmbito da gestão pública é fundamental ser eficiente, pois os serviços públicos devem atender de maneira satisfatória a coletividade".

Alverga (2013 apud OLIVEIRA, 2017) apresenta um exemplo que ilustra na prática o que vem a ser a observância e aplicação do Princípio da Eficiência na administração pública:

> **Como exemplo concreto do conceito de eficiência**, podemos mencionar o da construção de um hospital público em dois distritos diferentes de um mesmo município. Consideremos que o gestor público municipal, o prefeito, é auxiliado por dois gestores públicos distritais, cada um deles atuando num distrito diferente. Em princípio, consideraremos que os custos dos insumos são os mesmos. O produto seria o hospital construído funcionando. **No distrito A, o hospital construído funcionando custou R$ 300 mil, e no distrito B, onde o gestor público conseguiu obter alguns descontos com fornecedores de insumos, o mesmo hospital custou R$ 280 mil**. Desta forma, tem-se que o gestor público do distrito B foi mais eficiente do que o gestor público do distrito A, tendo em vista que o hospital do distrito B teve um custo de construção inferior ao do seu congênere do distrito A. **Neste caso específico, a mensuração da eficiência diz respeito à minimização do custo, tendo em vista que o exemplo se refere à obtenção de um mesmo produto**, qual seja, a construção de uma unidade de hospital público. (ALVERGA, 2013 apud OLIVEIRA, 2017).

Da melhor doutrina, colhe-se a visão de Barcellos (2020, p. 427), que afirma que a economicidade e o custo-benefício nos serviços públicos se relacionam diretamente com a noção do Princípio da Eficiência. Para a doutrinadora, o Princípio da Eficiência "[...] traduz-se, de forma bastante ampla, no dever imposto à Administração Pública de decidir pela melhor opção disponível, considerando os custos envolvidos e benefícios almejados". Barcellos enaltece que "trata-se não apenas de atuar de maneira legal e razoável, mas de buscar a solução juridicamente possível que seja a mais apropriada ao atendimento de determinado interesse público." (BARCELLOS, 2020, p. 427).

Da obra de Barcellos, ainda é destacada a seguinte lição sobre a eficiência no serviço público e sua relação casada com outros importantes princípios norteadores:

> O princípio da eficiência relaciona-se de forma bastante clara com o princípio da finalidade, [...]. A atribuição de fins à Administração Pública exige que ela empregue meios que promovam esses fins de modo satisfatório. A capacidade da ação administrativa de promover os fins que lhe foram atribuídos pela lei fornecerá a medida da eficiência administrativa em cada caso. Nesses termos, se por força da legalidade a atividade de gestão pública é necessariamente instrumental, voltada a servir aos interesses públicos específicos que animam a norma, será juridicamente inadmissível o comportamento administrativo negligente, contra produtivo ou ineficiente. **Em suma: atividade administrativa eficiente é aquela que é capaz de promover de forma válida e satisfatória a finalidade pública contida na lei que a autoriza e justifica**. (BARCELLOS, 2020, p. 427, grifo nosso).

Como se verifica ao longo deste capítulo sobre o Princípio da Eficiência, seja nos motivos que ensejaram a sua proposição através da Emenda Constitucional nº 19/1998, nos contornos que o envolvem, e na relação direta entre a eficiência como princípio e o serviço público, chega-se ao entendimento, de que o cumprimento do Princípio da Eficiência é uma obrigação constitucional-legal para toda administração pública e seus servidores, sem exceção.

Este novo dever, não se contenta apenas na busca das soluções, mas, que estas soluções sejam alcançadas com bons rendimentos e observada a necessária economicidade. Em que pese sua relevância jurídica, restou demonstrado, que o Princípio da Eficiência não está acima dos demais princípios, e não poderá ser aplicado isoladamente. Cumprir e seguir a eficiência dentro da administração pública, não exime o respeito e a execução permanentes de outros princípios como o da legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade, como demonstrado na melhor doutrina sobre o tema.

Desta feita, no próximo capítulo, verificar-se-á o instituto da improbidade administrativa.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste capítulo tratar-se-á da Lei nº 8.429/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), apresentar-se-á os contornos e os elementos do instituto da improbidade administrativa na referida legislação, e abordar-se-á por fim, a Ação de Improbidade Administrativa, que detém rito processual próprio estabelecido na Lei nº 8.429/1992, e em consonância com a Ação Civil Pública, esta, regulamentada por legislação especial, a Lei nº 7.347/1985 (BRASIL, 1985).

3.1 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa surgiu a partir do Projeto de Lei nº 1.446/1991 encaminhado ao Congresso Nacional pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Melo, através da Mensagem nº 406/1991 que trazia em anexo a Exposição de Motivos nº 388/1991, assinada pelo então Ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho (BRASIL, 1991). Nas palavras de Fazzio Junior (2016, p. 6) a proposta teve "a finalidade de conferir efetividade ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988."

Na exposição de motivos do então Ministro da Justiça, enfatizou-se que o Projeto de Lei nº 1.446/1991 serviria, após transformando em lei, para dar "execução ao disposto no artigo 37, § 4º, da Constituição" (BRASIL, 1991, p. 11), e assim estabelecer com o rigor e a força de lei 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 pena1 cabível."

Ressalta-se que no documento, datado há 29 anos, o então Ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho, já alertava que um dos principais problemas vividos na administração pública da época eram os atos de malversação dos cofres públicos, e por consequência, havia a necessidade da criação de uma legislação ordinária para combater a improbidade endêmica no âmbito administrativo. (BRASIL, 1991, p. 11-12).

Nas palavras de Passarinho (BRASIL, 1991, p. 11-12) "uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos", e na sequência, o Ministro alerta o necessário combate aos malfeitos administrativos, porém, lembra que a "repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes,

caracterizadoras do Estado de Direito". Daí a necessidade do surgimento da Lei nº 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa.

Necessário destacar-se que a competência legislativa para criar normas punitivas contra os atos de improbidade administrativa, são privativas da União. Esse é o entendimento de Mazza (2018, p. 796). O doutrinador ensina que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) não foi clara suficiente para estabelecer qual ente teria a competência para criar leis sancionadoras contra os atos de improbidade administrativa. Por esse motivo, Mazza (2018, p. 796) defende a posição doutrinária que tal competência é privativa da União, e de que sem autorização expressa na Carta Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem legislar sobre tal matéria.

Retornando ao surgimento da Lei de Improbidade Administrativa no Congresso Nacional, superada a fase do processo legislativo, em 03 de junho de 1992, foi publicada no Diário Oficial da União, a Lei nº 8.429/1992, que manteve basicamente o texto original proposto pelo Presidente da República, e que traz em sua ementa a seguinte redação: "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". (BRASIL, 1992).

Na doutrina de Fazzio Junior (2016, p. 8) ressalta-se que a referida legislação encontra fundamento constitucional, isso porque, "a Lei de Improbidade Administrativa regulamenta o disposto no art. 37, § 4º, da Constituição Federal promulgada em 1988, que estabelece uma ambiciosa programação maior da Administração Pública no art. 37, incisos e parágrafos".

Nesta direção, que bem lembra a base constitucional da Lei nº 8.429/1992, o doutrinador frisa que:

> **A primeira credencial da norma constitucional em pauta consiste em transferir, do plano político para o plano administrativo, infrações catalogadas sob a rubrica improbidade administrativa, abrindo a possibilidade de sua conceituação e regulamentação via legislação ordinária**. É que a probidade administrativa foi, ao longo da história constitucional brasileira, um bem jurídico protegido apenas pela sanção constitucional imposta aos crimes de responsabilidade do Presidente da República. (FAZZIO JUNIOR, 2016, p. 8, grifo nosso).

Como se verifica, antes mesmo do advento da Lei de Improbidade Administrativa no ano 1992, a própria Constituição Federal (BRASIL, 1988) já resguardava o dever de zelo com o erário público. Como dito pela doutrina, a Lei nº 8.429/1992 nasceu para regulamentar o §4º do artigo 37 da Constituição Federal. De acordo com Fazzio Junior (2016, p. 10) a lei representou uma nova etapa de defesa da probidade nos atos da administração pública, e somente com a Lei nº 8.429/1992 "se tornou possível alcançar gama mais expressiva de

ilicitudes cometidas por agentes públicos e terceiros, bem como a imposição de sanções mais enérgicas, no sentido de que disponibilizam alternativas dotadas de potencial intimidativo mais consistente".

Embora suscinta em tamanho, com apenas 25 artigos, divididos em oito capítulos, a Lei de Improbidade Administrativa é uma legislação que define o que vem a ser os atos de improbidade, os sujeitos passivos, os sujeitos ativos alcançados pela legislação, as diferentes espécies de improbidade, estabelece também as punições para cada forma de improbidade, regra seu aspecto processual da Ação de Improbidade Administrativa, e traz ainda disposições penais e da prescrição do instituto. (BRASIL, 1992).

Os artigos 1º ao 3º da Lei nº 8.429/1992 definem o agente público e a possibilidade legal do particular como sujeitos ativos na respectiva infração, e listam os possíveis sujeitos passivos, "vítimas" de um ato de improbidade, conforme segue:

> Art. 1° **Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público**, servidor ou não, **contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual**, serão punidos na forma desta lei.
> Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o **patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual**, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.
> Art. 2° Reputa-se **agente público**, para os efeitos desta lei, **todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função** nas entidades mencionadas no artigo anterior.
> Art. 3° As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

O texto atualizado da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) estabelece quatro formas de violação da probidade no âmbito da administração pública. A hipótese de o artigo 9º visa coibir os atos que resultam em enriquecimento ilícito pelo infrator, no artigo 10 são combatidos os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário público. No artigo 10-A, a mais recente das espécies, trata-se dos casos "decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário". Por fim, aquela que é o objetivo central desta monografia, trata-se do ato de improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública, aqueles principalmente, esculpidos expressamente no caput do artigo 37 da

Constituição Federal, (BRASIL, 1988) que são: a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e a eficiência.

O artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 diz:

> **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:
> I - Praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
> II - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
> III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
> IV - Negar publicidade aos atos oficiais;
> V - Frustrar a licitude de concurso público;
> VI - Deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
> VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.
> VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
> IX - Deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.
> X - Transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

O artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) em que pese, já ser direto e objetivo, transita necessariamente em consonância com o que prevê o artigo 4º do mesmo dispositivo legal, que traz a seguinte redação: "Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos." (BRASIL, 1992).

É perceptível a ausência expressa do Princípio da Eficiência no texto do artigo 4º transcrito acima. Rememora-se que a Lei de Improbidade Administrativa é do ano 1992, e o Princípio da Eficiência só foi incluído expressamente no caput do artigo 37 da Constituição Federal no ano 1998. Percebe-se uma omissão legislativa até a presente data, para adequar e atualizar o texto da Lei nº 8.429/1992 em sintonia com a Constituição Federal.

A Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) não está isolada no mundo jurídico. Seu cumprimento envolve outros ramos do direito, que devem ser observados concomitantemente com a Lei nº 8.429/1992. Na lição de Fazzio Junior (2016, p. 10) ressalta-se que "tendo em vista que os atos de improbidade administrativa não constituem matéria monopolizada pelo Direito Administrativo, os preceitos da Lei nº 8.429/92 envolvem conceitos de outros compartimentos do sistema jurídico".

O doutrinador cita expressamente trechos da Lei de Improbidade Administrativa que se interligam com outros ramos do ordenamento jurídico brasileiro, e lança destaque para uma aplicação da norma em sintonia com outros trechos da Constituição Federal, e de princípios inafastáveis como o da razoabilidade. Fazzio Junior leciona que:

> Portanto, sob o aspecto de sua composição normativa, **não é um diploma exclusivamente administrativo, mas multidisciplinar**. Para sua conformação, concorrem preceitos de direito civil (arts. 5º e 6º), direito administrativo (arts. 2º; 4º; 11, incisos I e II; 13; 23, incisos I, II e III), direito processual civil (art. 17 e §§), direito processual penal (art. 17, § 12), direito penal (art. 19), direito constitucional (art. 12, suspensão dos direitos políticos), direito financeiro (art. 10, inciso VI), direito tributário (art. 10, inciso X), direito empresarial (art. 11, inciso VII) etc.
> **Qualquer prospecção sobre os dispositivos da Lei nº 8.429/92 tem como ponto de partida sua matriz constitucional** a indicar sua natureza primordialmente sancionadora, mas sintonizada com o contexto administrativo-constitucional e com os direitos fundamentais. Ademais, como suas matrizes estão alojadas entre os parágrafos do art. 37 da Constituição Federal, é incontroverso que sua leitura depende do disposto no caput e deve se harmonizar com os outros parágrafos e incisos com os quais coexiste.
> Também procede relevar que o art. 37, § 4º, deve ser interpretado, sempre, em harmonia com o contexto da Carta Magna, na qual se integra. Desse procedimento metodológico resulta uma pluralidade de alternativas hermenêuticas, sobretudo, no plano das sanções estipuladas para os atos de improbidade administrativa. (FAZZIO JUNIOR, 2016, p.11)

Um dos pontos mais importantes da Lei nº 8.429/1992 está no artigo 12, que relaciona as sanções a serem aplicadas para cada uma das diferentes espécies de improbidade administrativa, assim definidas pelo legislador:

> Art. 12. Independentemente das sanções penais, 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:
> I - na hipótese do art. 9°, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial 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, pelo prazo de dez anos;
> II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano 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, pelo prazo de cinco anos;
> **III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, 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 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 três anos**.

> IV - Na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.
> Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

A violação dos princípios da administração pública, objeto central da presente monografia, figura no inciso III do artigo 12 da Lei nº 8.429/1992, e apresenta como sanções estabelecidas, o ressarcimento do dano se houver, a perda do cargo ou função pública, a suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três a cinco anos, a possibilidade de pagamento de multa civil de até cem vezes o salário do agente público infrator vigente na data do ato ilícito, além da proibição de contratar com o poder público, ainda que através de pessoa jurídica, na qual seja sócio majoritário, pelo prazo de até três anos. (BRASIL, 1992).

Moraes (2019, p. 409) ensina que "atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública", o doutrinador leciona ainda que esta condição para se reconhecer um ato como sendo de improbidade administrativa, é "independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público."

Por serem severas, assim reconhecido pela própria doutrina, as sanções não nasceram para punir de forma genérica e indiscriminada os erros do agente público inábil. Moraes (2019, p. 409) faz a ressalva que a Lei nº 8.429/1992 não surgiu para punir todo e qualquer ato ilícito, "mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, voltada para a corrupção". Outros pontos a serem observados, são os necessários elementos que devem estar presentes, para configurar um ato como improbidade a ser sancionado pela Lei nº 8.429/1992, e sobre isso, será abordado no próximo tópico.

Assim, apresentados os pontos estruturantes da Lei de Improbidade Administrativa, nos dois próximos tópicos tratar-se-á dos elementos e pressupostos do referido instituto, e dos aspectos que a própria Lei nº 8.429/1992 estabelece para o processamento da Ação de Improbidade Administrativa em conjunto com a Lei nº 7.347/1985 (Ação Civil Pública).

3.2 PRESSUPOSTOS E ELEMENTOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Na doutrina especializada que aprofunda os estudos sobre o instituto da improbidade administrativa, são listados quatro elementos essenciais que formam o ato ilícito que poderá ser enquadrado na Lei nº 8.429/1992.

Di Pietro (2019, p. 1030) defende que "o ato de improbidade administrativa, para acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição, exige a presença de determinados elementos": A doutrinadora lista três elementos objetivos e mais um subjetivo, que são eles:

> a) **sujeito passivo**: uma das entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429;
> b) **sujeito ativo**: o agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 1º e 3º);
> c) **ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário, atentado contra os princípios da Administração Pública ou concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário**; o enquadramento do ato pode dar-se isoladamente, em uma das quatro hipóteses, ou, cumulativamente, em duas, três ou quatro;
> d) elemento subjetivo: **dolo ou culpa**. (DI PIETRO, 2019, p. 1030, grifo nosso).

Da melhor doutrina colhe-se ainda a posição de Moraes (2019, p. 409), que apresenta a convicção que para configurar um desvio de conduta do agente público como ato de improbidade administrativa, esse, além de ser no exercício das funções públicas do servidor, deverá necessariamente afastar-se "dos padrões éticos e morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público [...]", (MORAES, 2019, p. 409). De acordo com o doutrinador, nessa condição, o ato de improbidade estaria configurado ainda que o servidor "não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no art. 11 da Lei nº 8.429/92."

Como se demonstra na doutrina de Moraes (2019, p. 409) e Di Pietro (2019, p. 1030), ato de improbidade administrativa será aquele com os seguintes elementos e pressupostos constitutivos:

> Que seja praticado por funcionário público definido no artigo 2º da Lei nº 8.429/1992 ou algum particular que "induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta." (BRASIL, 1992).
> Em prejuízo ou contrário aos interesses das entidades listadas no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa.
> Que seja praticado uma das condutas tipificadas nos artigos 9º ao 11 da Lei nº 8.429/1992.
> Que a conduta comissiva ou omissiva, seja dolosa se praticadas às condutas dos artigos 9, 10-A e 11, ou pelo menos culposa, quando praticado o ilícito do artigo 10 da Lei nº 8.429/1992. (MORAES, 2019 p. 409).

Sobre o sujeito passivo, a "vítima" do ato de improbidade administrativa, Di Pietro leciona que:

> [...] verifica-se que o sujeito passivo abrange todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado; a administração direta e a indireta (esta última compreendendo as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade

> de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público, porque a ele foram incorporadas; e também as empresas para cuja criação o erário público concorreu com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. (DI PIETRO, 2019, p. 1030)

No outro polo está o sujeito ativo, aquele que em regra é servidor público e causa prejuízo ao erário, enriquece-se ilicitamente, concede benefício financeiro ou tributário irregular, ou atenta contra os princípios da administração pública. E sobre o sujeito ativo no ato de improbidade administrativa, a doutrinadora fala que:

> **A lei de improbidade administrativa considera como sujeitos ativos o agente público (art. 1º) e o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º).**
> O legislador teve o cuidado de definir o **agente público**, para os fins da lei, no art. 2º, como sendo **"todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior"**.
> Como se verifica por esse dispositivo**, não é preciso ser servidor público, com vínculo empregatício, para enquadrar-se como sujeito ativo da improbidade administrativa**. Qualquer pessoa que preste serviço ao Estado é agente público, tal como o definimos, incluindo as três modalidades ali referidas: (a) **(os agentes políticos** (parlamentares de todos os níveis, Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, Ministros e Secretários dos Estados e dos Municípios); (b) **os servidores públicos** (pessoas com vínculo empregatício, estatutário ou contratual, com o Estado); (c) **os militares** (que também têm vínculo estatutário, embora referidos na Constituição fora da seção referente aos servidores públicos); e (d) **os particulares em colaboração com o Poder Público** (que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente). (DI PIETRO, 2019, p. 1031).

O terceiro elemento objetivo para compor o ato de improbidade é o nexo causal, entre a conduta comissiva ou omissiva do sujeito ativo, e o resultado decorrente de uma ou mais condutas tipificadas na Lei nº 8.429/1992 (artigos 9º ao 11). No ensinamento de Di Pietro, cita-se que:

> [...] para ocorrer o ato de improbidade disciplinado pela Lei nº 8.429/92, são necessários três elementos: o sujeito ativo, o sujeito passivo e a ocorrência de um dos atos danosos previstos na lei como ato de improbidade. Os atos de improbidade compreendem quatro modalidades:
> a) os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º);
> b) os que causam prejuízo ao erário (art. 10);
> c) os que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A, acrescentado pela Lei Complementar nº 157/16);
> d) os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). (DI PIETRO, 2019, p. 1036).

Sobre o elemento subjetivo dolo, ou seja, o ato intencional a ser praticado ou a omissão consciente e proposital do agente causador, a doutrina e a jurisprudência mais recentes vêm

aplicando o entendimento que é necessário ao menos o dolo genérico, quando forem os casos enquadrados nos artigos 9, 10-A e 11 da Lei nº 8.429/1992.

Moraes (2019, p. 409) diz que "a Lei nº 8.429/92 consagrou a responsabilidade subjetiva do servidor público, exigindo o dolo nas três espécies de atos de improbidade (arts. 9º, 10 e 11) e permitindo, em uma única espécie – art. 10 –, também a responsabilidade a título de culpa." Como reforço na posição doutrinária, o eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal também assevera:

> Afastou-se, portanto, a responsabilização objetiva do servidor público, pois conforme salientado pelo Superior Tribunal de Justiça, "a má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade, quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má intenção do administrador", inexistindo a possibilidade da atribuição da responsabilidade objetiva na esfera da Lei 8.429/92". (MORAES, 2019, p. 410).

Como visto na doutrina de Moraes (2019, p. 409-410), a Lei de Improbidade Administrativa não pode impor uma aplicação sancionadora com entendimento extensivo. Deve-se cumprir rigorosamente a vontade do legislador, que definiu a necessidade de dolo para três das espécies, que são dos artigos 9ª (enriquecimento ilícito), 10-A (concessão de benefício financeiro ou tributário irregular), 11 (violação dos princípios administrativos), e somente no caso do artigo 10 (prejuízo ao erário) que se admite a conduta culposa como suficiente para configurar um ato como ímprobo.

Da jurisprudência colhe-se a posição do Superior Tribunal de Justiça, que em julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.680.189/PA, julgado no ano 2018, o Ministro-Relator manifestou de forma incontroversa a posição predominante no egrégio Tribunal Superior:

> PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO IRREGULAR DE VERBA PÚBLICA. **ATO ÍMPROBO CONFIGURADO. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ELEMENTO SUBJETIVO**. DISPENSA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO OU LESÃO AO ERÁRIO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. REVISÃO DA MULTA CIVIL APLICADA. POSSIBILIDADE. INOBSERVÂNCIA OS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. **"O elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico**" (REsp 951.389/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 4/5/2011). 2. O entendimento consolidado pela Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça assevera que a configuração dos atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/1992 dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente. 3. Rever o entendimento do acórdão recorrido, no sentido de que "O apelante na qualidade de gestor do

> Município de Peixe Boi, no ano de 2007, violou os princípios da legalidade, moralidade, incorrendo na conduta do art. 11 da Lei 8.429/92, caracterizando atos de improbidade administrativa" (fl. 597) ensejaria o reexame do conjunto fático-probatório da demanda, providência vedada em sede de recurso especial ante a Súmula 7/STJ. 4. Desatendidos os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, é possível a revisão das sanções aplicadas em sede de improbidade administrativa, na via do recurso especial. 5. No caso dos autos, apresenta-se excessiva a multa civil no importe de 20 remunerações percebidas pelo requerido enquanto prefeito municipal. 6. Agravo interno parcialmente provido para dar parcial provimento ao recurso especial, reduzindo-se a multa civil para o valor de 5 vezes a remuneração percebida, na condição de prefeito municipal, pelo ora agravante no ano 2007. (BRASIL, 2018a, grifo nosso).

Do ano 2020, no julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.811.669/RS, têm-se a inequívoca posição que o Superior Tribunal de Justiça já pacificou que a responsabilidade do sujeito passivo nos casos de improbidade administrativa, é a responsabilidade subjetiva, aquela que se faz necessário comprovar o dolo do agente, ou seja, a intenção de agir o omitir-se, porém, bastando ser o dolo genérico. Sobre este tema, assim julgou o Superior Tribunal de Justiça:

> **[...] O consolidado entendimento desta Corte é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo** para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. **E o elemento subjetivo exigido, tanto para as hipóteses do art. 9º como do art. 11 da Lei n. 8.429/92, é o dolo genérico de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica**. [...] (BRASIL, 2020, grifo nosso).

Em outro julgamento na mesma Corte Superior no ano 2019, o Ministro-Relator do Agravo Interno no Recurso Especial 1.774.729/MG, em decisão monocrática, bem conceituou o que vem a ser o chamado dolo genérico no entendimento da jurisprudência: “Cabe destacar que para a configuração do ato de improbidade administrativa [...] não se exige o dolo específico. Basta a demonstração de dolo genérico, ou seja, a simples vontade consciente de aderir à conduta.” (BRASIL, 2019a).

Em outro trecho do julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial 1.774.729/MG, o Ministro-Relator reforça a tese predominante que “havendo conduta livre e consciente direcionada à violação dos princípios da Administração Pública, há dolo genérico hábil ao reconhecimento da improbidade.” (BRASIL, 2019a). Por fim, na decisão do magistrado frisa-se que este conceito para dolo genérico, segue o predominante e atual entendimento “em consonância com a jurisprudência firmada desta Corte Superior”.

Di Pietro (2019, p. 1039) defende a posição doutrinária que “o enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato 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". A autora defende ainda que:

> A rigor, qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa. No entanto, há que se perquirir a intenção do agente, para verificar se houve dolo ou culpa, pois, de outro modo, não ocorrerá o ilícito previsto na lei. (DI PIETRO, 2019, p. 1038)

Por outro lado, Di Pietro (2019, p. 1039) justifica que há uma imensidão de normas dentro do ordenamento jurídico brasileiro, o que para autora, torna-se humanamente impossível conhecer todo arcabouço de regras legais a serem cumpridas. Por esse motivo a doutrinadora defende que:

> A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins. (DI PIETRO, 2019, p. 1039).

Data vênia ao entendimento de Di Pietro, é preciso ressaltar que vigora no Brasil, o Decreto-Lei nº 4.657/1942, a conhecida Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro que dispõe dois importantes norteadores legais a serem cumpridos, que são: "Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece. [...] Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro." (BRASIL, 1942).

Da mesma forma como vem sendo aplicado nos julgamentos do Superior Tribunal de Justiça, a autora Di Pietro se posiciona no sentido que "a tendência da jurisprudência é a de somente admitir a conduta culposa na hipótese do artigo 10 da lei de improbidade, já que o dispositivo legal a prevê expressamente. Nas hipóteses dos artigos 9º e 11, exige-se comprovação de dolo." (DI PIETRO, 2019, p. 1040)

E da lição da doutrinadora acrescenta-se ainda o seguinte posicionamento sobre o dolo, a culpa, e referente à responsabilidade objetiva e subjetiva do Estado e do agente público respectivamente:

> **A responsabilidade objetiva, além de ser admissível somente quando prevista expressamente, destoa do sistema jurídico brasileiro, no que diz respeito à responsabilidade do agente público, a começar pela própria norma contida no artigo 37, § 6º, da Constituição, que consagra a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros, mas preserva a responsabilidade subjetiva do agente causador do dano**.
> Quando muito, pode-se dizer que, em algumas hipóteses de atos de improbidade, em especial nos que causam enriquecimento ilícito, a culpa é presumida.
> **No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública**. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. (DI PIETRO, 2019, p. 1040, grifo nosso)

A necessária presença do dolo nas ações de improbidade administrativa, ainda que na forma de dolo genérico, também tem sido aplicado como regra pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que vem seguindo o mesmo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, conforme visto nos casos apresentados neste tópico. Para ilustrar essa posição do Tribunal de Santa Catarina, colhe-se os seguintes julgados:

Apelação Cível nº 0000869-85.2014.8.24.0047, com o desembargador-relator Rodolfo Cezar Ribeiro da Silva Tridapalli, julgada em agosto de 2019, e que traz a seguinte ementa:

> APELAÇÕES CÍVEIS. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. PROCEDÊNCIA NA ORIGEM. **APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/92 A AGENTES POLÍTICOS**. **ENTENDIMENTO PACIFICADO NO STJ**. DISPENSA IRREGULAR DE LICITAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE EMPREITEIRA APENAS DE FORMA VERBAL. **VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. DOLO GENÉRICO CONFIGURADO. ART. 11, CAPUT, DA LEI N. 8.429/92**. ROL EXEMPLIFICATIVO. MANUTENÇÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. (SANTA CATARINA, 2019b, grifo nosso).

No outro exemplo, apresenta-se a Apelação Cível nº 0000068-70.2013.8.24.0059, com o desembargador-relator Artur Jenichen Filho, julgada em junho de 2019, e que acompanha a seguinte fundamentação no seu teor:

> [...] De ordinário, **para a caracterização da improbidade administrativa** é prescindível conduta revestida de dolo específico; **é suficiente o dolo genérico, "configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade** [...] (SANTA CATARINA, 2019a, grifo nosso).

E como último exemplo do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, tem-se a Apelação Cível nº 0900083-18.2015.8.24.0035, com a desembargadora-relatora Vera Lúcia Ferreira Copetti, julgada em dezembro de 2018, e que apresenta em sua ementa a seguinte informação:

> APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. JULGAMENTO

> ANTECIPADO. ALEGAÇÃO DE CERCEAMENTO DE DEFESA. INSUBSISTÊNCIA. NEPOTISMO. NOMEAÇÃO, PELO PREFEITO MUNICIPAL, DE SEU CUNHADO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO COMISSIONADO. VEDAÇÃO PREVISTA NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. INCOMPATIBILIDADE DO GRAU DE ESCOLARIDADE E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL ENTRE O CARGO DE ORIGEM E O CARGO DE CONFIANÇA. **DOLO GENÉRICO CONFIGURADO. ATO ATENTATÓRIO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO EVIDENCIADO. SENTENÇA MANTIDA**. RECURSO DESPROVIDO. (SANTA CATARINA, 2018, grifo nosso).

Desta feita, após a apresentação dos elementos e pressupostos do ato de improbidade administrativa, com o referido posicionamento da doutrina e da jurisprudência atualizadas sobre estes elementos, passa-se a tratar da ação de improbidade administrativa, regrada na Lei nº 8.429/1992 em consonância com a Lei nº 7.437/1985, e tratar-se-á dos aspectos de competência para propor a referida ação, sobre o instituto da prescrição e o próprio rito processual.

3.3 A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Vem da Constituição Federal (BRASIL, 1988) assim esculpida pelo constituinte originário no artigo 127 caput, e artigo 129 inciso III, o advento da competência para propor judicialmente as seguintes demandas em defesa do patrimônio público e da ordem jurídica:

> Art. 127. O **Ministério Público** é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, **incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica**, do regime democrático e **dos interesses sociais** e individuais indisponíveis.
> [...]
> Art. 129. **São funções institucionais do Ministério Público**:
> III - **promover** o inquérito civil e **a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público** e social, do meio ambiente **e de outros interesses difusos e coletivos**; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Na legislação infraconstitucional, são encontradas duas leis ordinárias que juntas visam tutelar o patrimônio público, ainda que não exclusivamente. Com a Lei nº 8.429/1992 protege-se o patrimônio público e o respeito aos princípios da administração pública, enquanto a Lei nº 7.347/1985 visa tutelar a proteção do patrimônio público, além de outros interesses difusos e coletivos, como por exemplo o meio ambiente e direito do consumidor. Nestes termos dispõe o artigo 1º da referida lei federal: (BRASIL, 1985).

> Art. 1º **Regem-se pelas disposições desta Lei**, sem prejuízo da ação popular, **as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados**:
> l - Ao meio-ambiente;
> ll - ao consumidor;
> III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
> **IV - A qualquer outro interesse difuso ou coletivo**.
> V - Por infração da ordem econômica;
> VI - À ordem urbanística.
> VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

> **VIII – ao patrimônio público** e social. (BRASIL, 1985).

Redirecionando-se ao texto da Lei nº 8.429/1992, a Lei de Improbidade Administrativa, encontra-se informações sobre a competência do Ministério Público e da administração pública para proporem as seguintes providências, sem prejuízo, também do cidadão levar ao conhecimento das autoridades competentes, eventuais fatos que em tese, configuram-se como ato de improbidade:

> Art. 14**. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente** para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.
> [...]
> Art. 17. **A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada**, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar:
> [...]
> § 2º **A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público**.
> § 4º O **Ministério Público**, **se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei**, sob pena de nulidade.
> Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, **o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14**, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Da jurisprudência superior que trata da competência do Ministério Público para defender os interesses da coletividade e do patrimônio público, colhe-se a Súmula nº 329 do Superior Tribunal de Justiça que traz o seguinte enunciado: "O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público." (BRASIL, 2006).

Como se verifica acima na Constituição Federal, na legislação infraconstitucional e na Súmula nº 329 do Superior Tribunal de Justiça, o Ministério Público tem legitimidade incontroversa para propor ação judicial que envolva atos de improbidade administrativa. Além do *parquet*, a própria administração pública que tenha sido lesada, poderá apresentar a exordial ao juízo contra um dos sujeitos ativos listados nos artigos 2º e 3º da Lei nº 8.429/1992. (BRASIL, 1992).

Demonstrada a inequívoca competência do Ministério Público ou mesmo da administração pública para propor a ação judicial, volta-se para o debate doutrinário sobre a incidência ou não da Lei nº 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) nas ações judiciais de improbidade administrativa.

Da obra de Rizzardo (2014, p. 373) colhe-se a seguinte posição:

> **Sem dúvida, a ação de improbidade administrativa enquadra-se como ação civil pública**, já que a defesa visada com a sua utilização tem em vista interesses transindividuais, de cunho difuso, como decorre especialmente do inciso III do art.

> 129 da Constituição Federal, o qual **incumbe ao Ministério Público promover a ação para a tutela de uma gama de interesses públicos, nos quais se incluem os de defesa do patrimônio dos entes estatais**. (RIZZARDO, 2014, p. 373, grifo nosso).

E com esta posição o doutrinador prossegue para afirmar que "se cominada a incumbência da tutela do patrimônio público e social através da ação civil pública, e procedendo-se à defesa mediante a ação de improbidade, resta silogisticamente correto concluir que a ação civil para tanto se enquadra como pública [...]", o que segundo Rizzardo (2014, p. 373) esta terá necessariamente "todas as prerrogativas e os instrumentos próprios da Lei nº 7.347."

Com o mesmo entendimento sobre a aplicação da Lei nº 7.347/1985 nas ações judiciais de improbidade administrativa, o doutrinador Mattos (2014, p. 287) defende que:

> **A Lei n.º 7.347/1985 disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao patrimônio público** e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (MATTOS, 2014, p. 287, grifo nosso).

A divergência doutrinária apresenta-se na obra de Oliveira, Malta e Pereira (2020, p. 76) que fazem críticas sobre denominar a ação de improbidade administrativa como sendo uma ação civil pública. Os autores frisam que "embora não exista na Lei de Improbidade Administrativa dispositivo afirmando que a ação de improbidade pode ser conceituada como ação civil pública, equivocadamente, parte da doutrina tem denominado a ação de improbidade administrativa como ação civil de improbidade. [...]" (OLIVEIRA, MALTA e PEREIRA, 2020, p. 76). Destaca-se ainda da obra dos autores, a enfática manifestação na qual classificam "de erro grosseiro e inadmissível, até porque a ação de improbidade é regulamentada pela Lei nº 8.429/1992, enquanto a ação civil pública é disciplinada pela Lei nº 7.347/1985."

Da obra de Oliveira, Malta e Pereira (2020, p. 76) acrescenta-se ainda que "a melhor doutrina tem defendido que a ação de improbidade administrativa não se trata de uma ação civil pública." Meirelles (2006, p. 215-216 apud OLIVEIRA, MALTA e PEREIRA, 2020, p. 76) em doutrina atualizada por Waldo e Mendes, também critica a denominação utilizada na forma de ação civil pública de improbidade administrativa, com seguinte manifestação:

> Tem sido uma prática, tanto do Ministério Público quando do Poder Judiciário, o tratamento desde ação de improbidade administrativa meramente como uma nova modalidade de ação civil pública, frequentemente chamando-a de 'ação civil pública de improbidade administrativa. Trata-se, ao nosso ver, de prática de pouca técnica jurídica, pois a ação de improbidade administrativa tem natureza, contornos e regramentos próprios, não se confundindo com aqueles específicos das ações civis públicas em geral. (MEIRELLES, 2006, p. 215-216 apud OLIVEIRA, MALTA e PEREIRA, 2020, p. 76).

Oliveira, Malta e Pereira (2020, p. 77) abordando ainda este tema, entendem que, "assim, é possível concluir que a ação de improbidade administrativa não pode ser classificada como ação civil pública, pois a nosso ver trata-se de erro grosseiro [...]", isso porque, os autores fundamentam que "não existe nenhum dispositivo na Lei nº 8.429/1992 atestando que a ação de improbidade administrativa é uma ação civil pública, não sendo admitido ao intérprete fazer tal confusão interpretativa." (OLIVEIRA, MALTA e PEREIRA, 2020, p. 77).

Sobre o rito procedimental da ação de improbidade administrativa, este encontra-se expresso na própria Lei nº 8.429/1992, contudo, sem deixar de observar quando necessário o regramento geral do processo civil brasileiro, estabelecido na Lei nº 13.105/2015. (BRASIL, 2015).

Antes de iniciar a fase judicial da ação de improbidade administrativa, como regra geral, há uma fase administrativa extrajudicial instruída pelo Ministério Público ou por uma Comissão Administrativa própria, que fará a apuração dos fatos comunicados. Sobre isso, o artigo 14 da Lei nº 8.429/1992 estabelece que:

> Art. 14. **Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade**.
> § 1º **A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento**.
> § 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.
> § 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Constata-se no corpo do artigo 14 acima, que qualquer cidadão poderá levar ao conhecimento das autoridades administrativas a ocorrência de fatos que em tese sejam atos de improbidade administrativa, porém, há de se observar os requisitos legais para esta representação, definidos desta forma: "escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento." (BRASIL, 1992).

Dentro da fase de apuração na esfera administrativa, o artigo 15 da Lei nº 8.429/1992 determina que "a comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade", e no parágrafo único do artigo 15, o legislador definiu que "o Ministério

Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.” (BRASIL, 1992).

Completada a fase administrativa, o resultado do trabalho da Comissão na fase extrajudicial deverá ser encaminhado ao Ministério Público ou à Procuradoria Jurídica do órgão lesado, para que caso entenda necessário, sejam solicitadas medidas cautelares ao juízo competente. No artigo 16 e no parágrafo único do artigo 20 da Lei nº 8.429/1992 o legislador definiu a possibilidade das seguintes medidas cautelares.

> Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que **requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro** que tenha enriquecido ilicitamente ou causado danos ao patrimônio público.
> § 1º O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.
> § 2° Quando for o caso, **o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior**, nos termos da lei e dos tratados internacionais.
> [...]
> Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.
> Parágrafo único. **A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.** (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Conforme estabelecido no artigo 17 caput e nos seus parágrafos da Lei nº 8.429/1992, uma vez iniciada a fase judicial da ação de improbidade administrativa, esta será regida pelo rito ordinário, e em caso de medida cautelar, a ação principal deverá ser protocolada em até 30 dias. (BRASIL, 1992).

Outras regras estabelecidas ao longo do artigo 17 da Lei nº 8.429/1992 determinam que quando o Ministério Público não figurar como parte interessada, deverá atuar obrigatoriamente como fiscal da lei. (BRASIL, 1992).

Um dos pontos mais importantes da ação de improbidade administrativa, determinado pela legislação e expresso no artigo 17, consta no § 6º do referido artigo, para impor que “a ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente. [...]” (BRASIL, 1992).

Ou seja, para propositura da ação judicial de improbidade administrativa, deverá o Ministério Público apresentar um conjunto probatório mínimo de informações e provas, além de descrever de forma individualizada a conduta do agente público ora acusado.

Retornando-se a análise do rito processual da ação de improbidade administrativa, é possível conhecer o passo a passo que deverá ser observado e cumprido pelo juízo que será responsável por presidir todos os atos, nos termos estabelecidos pelo artigo 17, § 7º e seguintes:

> Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.
> § 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.
> § 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.
> § 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965.
> § 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.
> § 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.
> § 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.
> **§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.**
> **§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.**
> **§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.**
> **§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento.**
> **§ 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.**
> **§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito**.
> § 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1o, do Código de Processo Penal.
> § 13. Para os efeitos deste artigo, também se considera pessoa jurídica interessada o ente tributante que figurar no polo ativo da obrigação tributária de que tratam o § 4º do art. 3º e o art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

Em síntese, a Lei nº 8.429/1992 criou o seguinte roteiro para processar a ação de improbidade administrativa: (BRASIL, 1992).

- Solicitação e aplicação de medidas cautelares, quando necessário;
- Notificação do requerido, para querendo apresentar manifestação com documentos e justificações no prazo de 15 dias.
- Recebida a manifestação do requerido, o juízo terá duas possibilidades:
    - No prazo de 30 dias, rejeitar a ação, em decisão fundamentada, se estiver convencido da inexistência de ato de improbidade; ou
    - Receber a inicial e citar o réu para apresentar contestação.

- Será realizada a instrução processual pela acusação e pela defesa com todos os meios de provas admitidos em lei.
- E por fim, na primeira instância, ocorrerá o julgamento da ação, com o juízo proferindo a sentença.

Conhecida a estrutura processual da ação de improbidade administrativa, outro ponto a se destacar da Lei nº 8.429/1992 encontra-se no artigo 19, que instituiu uma disposição penal para os casos de falsa acusação de ato de improbidade, definido assim pelo legislador:

> Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.
> Pena: detenção de seis a dez meses e multa.
> Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado. (BRASIL, 1992).

Já no artigo 22 da Lei de Improbidade Administrativa, resta expressamente determinado que "para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo". (BRASIL, 1992).

Outra informação nova e importante, e que foi objeto da última alteração na Lei nº 8.429/1992, por intermédio da Lei nº 13.964/2019, é a constante do § 1º do artigo 17, que culminou na seguinte redação: "As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei." (BRASIL, 1992). No mesmo artigo, também foi acrescido o § 10-A assim definido pelo legislador: "Havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias." (BRASIL, 1992).

Como verifica-se, as alterações realizadas na Lei nº 8.429/1992 pelo legislador no ano 2019, estimulam a partir de então, o acordo entre as partes, desde que respeitados os limites da lei e observado o interesse público, para promover possíveis soluções consensuais. Ao juízo, nos termos do § 11 do artigo 17, resta estabelecido que "em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito." (BRASIL, 1992).

Da jurisprudência superior e mais atualizada vem outra novidade, que passou a ser aplicada quando possível nas ações de improbidade administrativa. O Supremo Tribunal Federal, em julgamento em abril de 2019, reconheceu a repercussão geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.175.650/PR, publicando a seguinte ementa após o julgamento:

> CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO DE COLABORAÇÃO PREMIADA. ANÁLISE DA POSSIBILIDADE E VALIDADE EM ÂMBITO CIVIL. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA**. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a questão acerca da **utilização da colaboração premiada no âmbito civil, em ação civil pública por ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público** em face do princípio da legalidade (CF, art. 5º, II), da imprescritibilidade do ressarcimento ao erário (CF, art. 37, §§ 4º e 5º) e da legitimidade concorrente para a propositura da ação (CF, art. 129, §1º). 2**. Repercussão geral da matéria reconhecida**, nos termos do art. 1.035 do CPC. (BRASIL, 2019b, grifo nosso).

Desta feita, o Supremo Tribunal Federal pacificou a possibilidade da celebração de um acordo de colaboração premiada, no âmbito da ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público. A medida é inovadora, visto que traz para esfera civil um instrumento do Direito Penal, que reconhecidamente nos últimos anos tornou-se eficaz para descoberta mais detalhada e profunda de atos ilícitos. (BRASIL, 2019b).

Outro instituto importante para ação de improbidade administrativa, trata-se da prescrição. A Lei nº 8.429/1992 tratou deste importante tema no artigo 23, e por decisão expressa do legislador, tornou prescritível em regra pelo prazo de cinco anos, os atos que configurem improbidade administrativa. Diz o artigo 23 da Lei nº 8.429/1992:

> Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:
> I - **Até cinco anos** após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;
> II - **Dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público**, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.
> III - **até cinco anos** da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei. (BRASIL, 1992, grifo nosso).

A vontade do legislador expressa no texto de lei vigorou integralmente até agosto do ano 2018, quando em mais uma decisão do Supremo Tribunal Federal, em julgamento do Recurso Extraordinário nº 852.475/SP, firmou-se o entendimento e a reconhecida repercussão geral ao dizer que "são, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa." (BRASIL, 2018c). Ou seja, continua vigorando o instituto da prescrição para aplicar as sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, que em regra traz o prazo máximo de cinco anos, contudo, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, o ressarcimento dos prejuízos financeiros sofridos pela administração pública, são imprescritíveis, conforme diz a ementa do Recurso Extraordinário nº 852.475/SP. (BRASIL, 2018c):

> DIREITO CONSTITUCIONAL. **DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE**. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5 º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, como a prática dos crimes de racismo (art. 5º, XLII, CRFB) e da ação de grupos armados, civis ou militares, contra a ordem constitucional e o Estado Democrático (art. 5º, XLIV, CRFB). 3. O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. **A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.** 6. Parcial **provimento do recurso extraordinário para (i) afastar a prescrição da sanção de ressarcimento** e (ii) determinar que o tribunal recorrido, superada a preliminar de mérito pela imprescritibilidade das ações de ressarcimento por improbidade administrativa, aprecie o mérito apenas quanto à pretensão de ressarcimento. (BRASIL, 2018c, grifo nosso).

Assim, apresentadas as informações estruturantes e norteadoras da ação de improbidade administrativa, encerra-se mais este capítulo, e na sequência passar-se-á a tratar os casos de improbidade administrativa por inobservância do Princípio da Eficiência julgados no Tribunal de Justiça de Santa Catarina entre os anos 2015 e 2020, somente os acórdãos.

Como já apresentado anteriormente, respeitado o filtro e os descritores de pesquisa estabelecidos para presente monografia, serão objeto de estudo no próximo capítulo, os seguintes julgados: Apelação Cível nº 2013.070005-2, da Comarca de Seara/SC; Apelação Cível nº 2015.001323-0, da Comarca de Coronel Freitas/SC; Apelação Cível nº 0006253-03.2013.8.24.0067, da Comarca de São Miguel do Oeste/SC; e a Apelação Cível nº 0000039-23.2015.8.24.0003, da Comarca de Anita Garibaldi/SC.

4 OS CASOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA JULGADOS NO TJ/SC ENTRE 2015 E 2020

A presente pesquisa monográfica encontrou quatro acórdãos do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, que trazem na ementa os descritores “improbidade administrativa” e “princípio da eficiência”, todos julgados por órgão colegiado nos anos 2015 a 2020 naquela corte.

Apresentar-se-á de forma mais detalhada as informações colhidas nos respectivos acórdãos. Conhecer-se-á quais fundamentos jurisprudenciais e doutrinários utilizados pelos desembargadores, quem são os sujeitos ativos e passivos nos referidos processos, quais foram os atos motivadores para as ações de improbidade administrativa e como julgou o juiz de primeira instância. O primeiro caso a ser abordado é o acórdão da Apelação Cível n. 2013.070005-2. (SANTA CATARINA, 2015a).

4.1 ACÓRDÃO Nº 2013.070005-2 – SEARA / SC

A Apelação Cível n. 2013.070005-2 (SANTA CATARINA, 2015a) chegou ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina em recurso apresentado à egrégia corte em 17 de outubro de 2013, remetido pelo juízo da Comarca de Seara, situada na região oeste do Estado de Santa Catarina.

O recurso foi apresentado ao Tribunal pelo ex-prefeito de Xavantina (Gestão 2001-2004) Elisandro Modesti (apelante), e pelo ex-vice-prefeito de Xavantina (Gestão 2001-2004) Osmar Dervanoski (apelante), em razão da sentença condenatória por ato de improbidade administrativa contra o dois ex-agentes políticos, motivada entre outros fundamentos legais, pela inobservância e violação do Princípio da Eficiência, conforme verifica-se abaixo na ementa do acórdão:

> APELAÇÕES CONCOMITANTEMENTE INTERPOSTAS. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. PREFEITO E VICE-PREFEITO ELEITOS NO PLEITO ELEITORAL DO ANO DE 2000, PARA A ADMINISTRAÇÃO 2001/2004 DO MUNICÍPIO DE XAVANTINA**, QUE TERIAM ALIJADO DOIS SERVIDORES PÚBLICOS DE SUAS ATIVIDADES, ESTES, A PROPÓSITO, OUTRORA EX-ALCAIDES, SENDO UM, INCLUSIVE, CANDIDATO RECÉM DERROTADO NO MESMO CERTAME. TÓPICO DE INSURGÊNCIA COMUM EM AMBOS OS APELOS. [...] **DESPRESTÍGIO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. PERCALÇOS PESSOAIS E ARBITRÁRIOS CRIADOS PELO ALCAIDE QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MANUTENÇÃO DO VEREDICTO NO PONTO**. [...] APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (SANTA CATARINA, 2015a, grifo nosso).

O ex-prefeito Elisandro Modesti e o ex-vice-prefeito Osmar Dervanoski são os sujeitos ativos da ação de improbidade administrativa no presente caso, que foi proposta pelo Ministério Público Estadual (SANTA CATARINA, 2015a), na estrita observância da competência constitucional e legal do *parquet,* para propositura da ação de improbidade administrativa.

No caso concreto da Apelação Cível n. 2013.070005-2 consta-se que o Município de Xavantina figurou na sujeição passiva, visto que o erário municipal suportou o prejuízo financeiro resultado do reconhecido ato de improbidade administrativa provocado pelo apelante Elisandro Modesti, ex-prefeito de Xavantina. (SANTA CATARINA, 2015a).

Conforme relatório constante na Apelação Cível n. 2013.070005-2, o fato motivador para proposição da ação civil por ato de improbidade administrativa se deu após "Elisandro Modesti e Osmar Dervanoski, [...] após vencerem o pleito eleitoral do ano de 2000 e assumirem a chefia executiva do município de Xavantina, na condição de Prefeito e Vice-Prefeito, proibiram que fossem atribuídas funções a Domingos Luiz Zanandréa e a Enio Simon." (SANTA CATARINA, 2015a). De acordo ainda com o acórdão, os senhores Domingos Luiz Zanandréa e a Enio Simon eram "servidores efetivos do município, ambos ex-prefeito e ex-vice-prefeito municipal," sendo reconhecidamente notória a condição de opositores políticos dos apelantes, resultado da disputa político-eleitoral naquela cidade.

Na sentença condenatória conforme consta no relatório da Apelação Cível n. 2013.070005-2 (SANTA CATARINA, 2015a), extrai-se a seguinte manifestação do magistrado da Comarca de Seara:

> Ainda, dando continuidade à perseguição política em represália à oposição que Domingos e Enio fizeram-lhes durante a campanha eleitoral, **os réus atribuíram aos referidos servidores efetivos tarefas desnecessárias, deixando-os isolados em uma sala na prefeitura onde não contavam sequer com material de expediente apropriado, isso durante os 4 (quatro) anos de mandato**, período em que os servidores municipais receberam integralmente seus vencimentos. (SANTA CATARINA, 2015a, grifo nosso).

Em síntese dos fatos relatados na Apelação Cível n. 2013.070005-2, colhe-se ainda que Elisandro Modesti e Osmar Dervanoski foram acusados pelo Ministério Público Estadual de perseguição política contra os servidores efetivos apontados como politicamente opositores, afastando-os informalmente das suas funções e atribuições legais no Município de Xavantina, e contratando cargo comissionado (de livre nomeação do prefeito) para substituir o desafeto Enio na função de contador da Prefeitura, gerando assim despesa desnecessária e violando a eficiência administrativa. (SANTA CATARINA, 2015a).

A sentença de primeiro grau da Comarca de Seara foi assim proferida pelo juízo *a quo* com a respectiva condenação dos apelantes, conforme apresenta-se no relatório do recurso:

> Ante o exposto, com fundamento no artigo 269, inciso I, do Código de Processo Civil, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o pedido formulado pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face de Elisandro Modesti e Osmar Dervanoski, ambos devidamente qualificados, para, em consequência:
> 3.1 **DECRETAR a suspensão dos direitos políticos do réu Elisandro Modesti pelo prazo de 03 (três) anos, a contar do trânsito em julgado;**
> **3.2 DECRETAR a suspensão dos direitos políticos do réu Osmar Dervanoski pelo prazo de 03 (três) anos, a contar do trânsito em julgado;**
> 3.3 **CONDENAR o réu Elisandro Modesti ao pagamento de multa civil correspondente a 10 (dez) vezes o valor da maior remuneração percebida pelo agente à época do exercício de seu mandado eletivo**, devidamente corrigida e acrescida de juros de mora a contar da citação, devendo o montante ser revertido em favor do município de Xavantina, nos termos do artigo 18 da Lei nº 8.429/92; e
> 3.4 **CONDENAR o réu Osmar Dervanoski ao pagamento de multa civil correspondente a 05 (cinco) vezes o valor da maior remuneração percebida pelo agente à época do exercício de seu mandato eletivo**, devidamente corrigida e acrescida de juros a contar da citação, devendo o montante ser revertido em favor do município de Xavantina, nos termos do artigo 18 da Lei nº 8.429/92. (SANTA CATARINA, 2015a, grifo nosso).

Do julgamento do recurso da Apelação Cível n. 2013.070005-2 extrai-se as seguintes informações: Foi julgado na Primeira Câmara de Direito Público em 29 de setembro de 2015, em sessão presidida pelo desembargador Carlos Adilson Silva, tendo como relator do caso o desembargador Luiz Fernando Boller e como membro-julgador o desembargador substituto Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. (SANTA CATARINA, 2015a).

Ao final do julgamento, por decisão unânime dos desembargadores da Primeira Câmara de Direito Público, afastou-se qualquer responsabilidade do ex-vice-prefeito de Xavantina, Osmar Dervanoski no presente caso, revogando-se as sanções aplicadas na sentença de primeiro grau. O principal motivo para afastar qualquer responsabilidade do apelante Osmar Dervanoski, deu-se pelo fato de ocupar o cargo de vice-prefeito, não comprovando-se qualquer ação de interferência do mesmo nos atos praticados pelo o outro apelante, o ex-prefeito Elisandro Modesti.

Com relação ao recurso de apelação do ex-prefeito Elisandro Modesti, por votação da maioria dos desembargadores, foi julgada procedente a acusação de improbidade administrativa, todavia, em observância da aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, foi retirada a suspensão dos direitos políticos do réu Elisandro Modesti, antes determinada pelo prazo de 03 (três) anos. Restou-se mantida a condenação do ex-prefeito de Xavantina, Elisandro Modesti por violação aos artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992) para o pagamento de multa civil “correspondente a 10 (dez) vezes o valor da maior remuneração percebida pelo agente à época do exercício de seu mandado eletivo, devidamente corrigida e acrescida de juros de mora a contar da citação”. (SANTA CATARINA, 2015a).

Sobre os fundamentos utilizados no julgamento da Apelação Cível n. 2013.070005-2 cita-se a melhor doutrina, representada nas lições de Rizzardo, Fazzio Júnior e Di Pietro, que ampararam os votos dos desembargadores. (SANTA CATARINA, 2015a).

Ilustra-se os argumentos utilizados pelos magistrados da Primeira Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina, com trecho do voto do desembargador Carlos Adilson Silva, quando se trata do elemento subjetivo como essencial para configurar o ato de improbidade administrativa, nos mesmos termos apresentados nesta monografia nos capítulos anteriores, colhidos da doutrina e jurisprudência. Para o desembargador Carlos Adilson Silva, a presença do dolo é essencial para subsumir o fato à norma, no caso ao artigo 11 da Lei nº 8.429/1992. (SANTA CATARINA, 2015a). Assim proferiu o voto o eminente magistrado:

> Conforme iterativa jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e desta Corte Estadual, a ilegalidade só adquirirá o status de improbidade administrativa quando a conduta antijurídica importar enriquecimento ilícito, causar prejuízo ao erário ou **representar ofensa aos princípios constitucionais da Administração Pública, sempre coadjuvada pela má-intenção ou ao menos culpa grave por parte do administrador**. [...] Da lição acima transcrita, é possível concluir que apenas o ato de improbidade previsto no art. 10 admite o elemento subjetivo culpa, de sorte **que para se caracterizar a conduta ímproba descrita no art. 11 da Lei n. 8.429/92 é imprescindível a constatação do dolo. Esta é, inclusive, a firme orientação do Superior Tribunal de Justiça a respeito da matéria**. [...] **As condutas descritas no artigo 11 da Lei de Improbidade dependem da presença do dolo, ainda que genérico**. [...] A improbidade administrativa, mais do que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a desonestidade e a má-fé, o que, salvo melhor juízo, restou evidenciado na hipótese vertente, sendo desnecessárias maiores intelecções acerca do dolo. (SANTA CATARINA, 2015a, grifo nosso).

Portanto, ao verificar-se o primeiro dos quatro acórdãos objetos da presente monografia, chega-se à constatação de que o Tribunal de Justiça de Santa Catarina aplicou entendimento jurisprudencial em consonância com a posição pacificada do Superior Tribunal de Justiça sobre a matéria, que julga essencial a presença do dolo genérico para condenar o sujeito ativo por ato de improbidade administrativa, excepcionando-se a improbidade que resulte em prejuízo ao erário público, esta, bastando a presença de culpa grave do agente. (SANTA CATARINA, 2015a).

A manifestação da jurisprudência utilizada na Apelação Cível n. 2013.070005-2 corrobora com a lição doutrinária utilizada no mesmo julgamento, extraída principalmente da obra de Di Pietro (2006, p. 776 apud SANTA CATARINA, 2015a):

> O enquadramento na lei de improbidade administrativa exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato 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. (DI PIETRO, 2006, p. 776 apud SANTA CATARINA, 2015a).

Em análise ainda aos votos proferidos na Apelação Cível n. 2013.070005-2 (SANTA CATARINA, 2015a), apura-se do voto do relator-desembargador Luiz Fernando Boller a afirmação utilizada para demonstrar de forma inequívoca que o apelante Elisandro Modesti violou o Princípio da Eficiência em sua gestão à frente do Município de Xavantina, o que afronta o caput do artigo 37 da Constituição Federal, e por consequência configurou-se ato de improbidade administrativa. (BRASIL, 1992).

> Sob este ângulo, o fato do então prefeito **Elisandro Modesti ignorar as capacidades cognitivas de Enio Simon já é suficiente para se colocar em dúvida o cumprimento do princípio da eficiência à frente da gestão da municipalidade, preceito este insculpido no art. 37, caput, da Carta Magna**.
> [...]
> Essa atitude atinge a gama de munícipes, pois **desvela a malversação do então Prefeito com a coisa pública, já que deixou de pautar sua gestão na administração, pela eficiência**, para, antes, ao que parece, satisfazer caprichos pessoais. (SANTA CATARINA, 2015a, grifo nosso).

Desta feita, conhecido os termos do julgamento da Apelação Cível n. 2013.070005-2 (SANTA CATARINA, 2015a), abordar-se-á o próximo acórdão, a Apelação Cível n. 2015.001323-0 (SANTA CATARINA, 2015b).

4.2 ACÓRDÃO Nº 2015.001323-0 – CORONEL FREITAS / SC

A Apelação Cível n. 2015.001323-0 aportou no Tribunal de Justiça de Santa Catarina em 09 de janeiro de 2015, com o presente recurso remetido pelo juízo da Comarca de Coronel Freitas, situada assim como no primeiro caso estudado, na região oeste do Estado de Santa Catarina. (SANTA CATARINA, 2015b).

O recurso foi apresentado ao Tribunal pela pessoa jurídica Matiazzo Terraplanagem LTDA, em razão de condenação por ato de improbidade administrativa contra a empresa, contra o ex-prefeito da cidade União do Oeste e mais duas pessoas físicas identificadas como terceiros beneficiários. Em primeira instância, todos foram condenados por improbidade administrativa motivada entre outros fundamentos legais, pela não observância do Princípio da Eficiência, conforme verifica-se em parte da ementa do acórdão:

> **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. [...] CONTRATO QUE RESULTOU EM PREJUÍZO AO ERÁRIO. ART, 10 DA LEI N. 8.429/1992. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA, NO PONTO, AINDA POR FUNDAMENTAÇÃO DIVERSA. REFORMA PARCIAL DO JULGADO QUE SE IMPÕE, DE OUTRO VÉRTICE, NO TOCANTE À CONDENAÇÃO À RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS, PORQUANTO INCONCUSSO QUE O BEM LOCADO FICOU À DISPOSIÇÃO DO ENTE PÚBLICO. DEVOLUÇÃO QUE DEVE FICAR RESTRITA À QUANTIA SUPERFATURADA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. [...] Isso porque, como demonstrado à saciedade no decisum que apreciou

> a ação civil pública anterior, **a contratação resultou em prejuízo ao patrimônio público, in verbis: "Se os contratos de locação de máquinas pesadas, firmados pela Municipalidade, desrespeitam o princípio da eficiência, promovendo desperdício de recursos públicos, impõe-se seja anulado**. [...] No caso, o próprio autor reconhece que o custo mensal do aluguel da retroescavadeira girava, à época, em torno de R$ 9.000,00 (nove mil reais), de sorte que **a condenação deve ficar limitada à quantia repassada a maior, noutras palavras, àquela que corresponda ao prejuízo concretamente sofrido pelos cofres públicos**. (SANTA CATARINA, 2015b)

Constata-se na Apelação Cível n. 2015.001323-0 que apenas a empresa Matiazzo Terraplanagem LTDA se insurgiu à sentença de primeiro grau, embora tenham sido condenados no mesmo processo na Comarca de Coronel Freitas, os senhores João Lário da Silva (ex-prefeito de União do Oeste), e as pessoas físicas de Ornélio Weiler e Carlos Krindges, apontados na lide como terceiros beneficiados. (SANTA CATARINA, 2015b). Como não houve recurso das pessoas físicas condenadas pelo magistrado da Comarca de Coronel Freitas, para João Lário da Silva, Ornélio Weiler e Carlos Krindges a condenação por ato de improbidade administrativa transitou em julgado ainda no juízo de primeiro grau.

Retornando à análise do recurso, portanto, na Apelação Cível n. 2015.001323-0 apenas a empresa Matiazzo Terraplanagem LTDA figurou como sujeito ativo em razão da condenação por ato de improbidade administrativa por provocar prejuízo ao erário municipal e violar princípio da administração pública. O Município de União do Oeste é o sujeito passivo lesado, visto que, sofreu comprovado prejuízo financeiro resultado da malversação dos recursos públicos em ato praticado pela apelante e demais réus da exordial. (SANTA CATARINA, 2015b).

Coube ao Ministério Público estadual a propositura da ação civil por improbidade administrativa, julgada procedente na Comarca de Coronel Freitas, e ratificada parcialmente pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina. (SANTA CATARINA, 2015b).

Os motivos que ensejaram o Ministério Público a propor ação civil por ato de improbidade administrativa, em síntese, envolveram a locação de tratores agrícolas e máquinas retroescavadeiras, em valores que conforme apurado na fase judicial, foram superfaturados. Extrai-se do relatório da Apelação Cível n. 2015.001323-0 (SANTA CATARINA, 2015b) as seguintes informações:

> Na hipótese, todavia, de ser esposado entendimento diverso, argumentou que a sua condenação deve ficar restrita ao montante de R$ 685,90 (seiscentos e oitenta e cinco reais e noventa centavos), porquanto reconhecido pelo próprio Parquet que o custo mensal do aluguel da retroescavadeira era de R$ 9.000,00 (nove mil reais), ou, sucessivamente, a 30% (trinta por cento) do valor pactuado, **porquanto a hora trabalhada correspondia a R$ 45,00 (quarenta e cinco reais), e não àquela recebida, qual seja, R$ 64,57 (sessenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos)**. SANTA CATARINA, 2015b, grifo nosso)

Além de contrato com valor superfaturado, apura-se do julgamento no Tribunal de Justiça o destaque apresentado pelo magistrado, quanto a falta de eficiência do presente contrato e o respectivo custo-benefício. No voto do desembargador-relator Vanderlei Romer assevera-se que os valores pagos pelo Município de União do Oeste com os supracitados aluguéis, representaram um valor global superior a aquisição dos mesmos equipamentos caso fossem adquiridos pelo Município, e neste hipotético caso estariam permanentemente incorporados ao patrimônio público municipal. (SANTA CATARINA, 2015b). Assim se expressou o desembargador-relator no voto:

> **Com uma simples operação aritmética, verifica-se que a Municipalidade irá despender, ao término do prazo dos contratos, a vultosa quantia de R$ 243.790,80 (duzentos e quarenta e três mil e setecentos e noventa reais e oitenta centavos)**, sendo R$ 116.230,80 (cento e dezesseis mil, duzentos e trinta reais e oitenta centavos) referente à retroescavadeira (muito embora no contrato conste a quantia de R$ 116.240,80 - fl. 16), R$ 63.000,00 (sessenta e três mil) atinente ao trator agrícola equipado com escarificador dianteiro e R$ 64.560,00 (sessenta e quatro mil, quinhentos e sessenta reais) relativo ao trator agrícola equipado com capota e arco de segurança. Ora, os dados e informações técnicas, consubstanciados nos documentos de fls. 29 a 43 e 46 a 82, **evidenciam a presença de superfaturamento nos referidos contratos de locação**. **Isso porque uma retroescavadeira nova, do mesmo modelo da locada, tem valor de mercado de R$ 200.000,00 (duzentos mil reais) a R$ 224.000,00 (duzentos e vinte e quatro mil reais)**, como se extrai dos documentos de fls. 34/42, ou seja, nem o dobro da quantia a ser paga pelo Município pelo aluguel de apenas um ano. **Já uma retroescavadeira usada, do ano 2004, tal qual a locada, vale aproximadamente R$ 95.000,00 (noventa e cinco mil reais), como se vê da relação obtida na página www.mfrural.com.br/produtos, à fl. 68, valor consideravelmente inferior a importância a ser despendida pela Municipalidade pelo mero aluguel da máquina pelo período de um ano.** Por sua vez, os documentos de fls. 54/59 revelam que na hipótese de aquisição da máquina nova por meio de financiamento normal, sem qualquer subsídio, de 24 (vinte e quatro) meses, **o Município arcaria com prestações mensais de valores aproximados a paga a título de aluguel**. (SANTA CATARINA, 2015b, grifo nosso).

O resultado do julgamento de primeiro grau na Comarca de Coronel Freitas, que envolveu a única recorrente da Apelação Cível n. 2015.001323-0, impôs como sanções à empresa Matiazzo Terraplanagem LTDA as seguintes penalidades: “devolução de todos os valores recebidos [...], e proibiu-a 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 três anos”. (SANTA CATARINA, 2015b).

Do julgamento do recurso da Apelação Cível n. 2015.001323-0 colhe-se ainda as seguintes informações: Foi julgado na Terceira Câmara de Direito Público em 22 de setembro de 2015, em sessão com as presenças além do desembargador-relator Vanderlei Romer, do desembargador Pedro Manoel Abreu e o desembargador Júlio César Knoll. (SANTA CATARINA, 2015b).

Por decisão unânime dos desembargadores da Terceira Câmara de Direito Público, o recurso de apelação da empresa Matiazzo Terraplanagem LTDA foi parcialmente provido, para adequar os valores a serem devolvidos aos cofres públicos do Município de União do Oeste, no exato limite do pagamento excedente (superfaturado), que envolveu os contratos entre a apelante e a Prefeitura Municipal de União do Oeste. Além disso, os desembargadores mantiveram os demais termos da condenação de primeiro grau, que foi ainda a vedação à apelante "de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, [...] pelo prazo de três anos." (SANTA CATARINA, 2015b).

Do voto do desembargador-relator Vanderlei Romer, acompanhado pelos demais magistrados da Terceira Câmara de Direito Público, tem-se as seguintes manifestações, que demonstram que a apelante de fato cometeu ato de improbidade administrativa por inobservância do Princípio da Eficiência e por causar prejuízo à administração pública:

> Se os contratos de locação de máquinas pesadas, firmados pela Municipalidade, **desrespeitam o princípio da eficiência**, promovendo desperdício de recursos públicos, impõe-se seja anulado. [...] Diante de tais números, **ressalta aos olhos que os contratos firmados pela Municipalidade ferem de morte a razoabilidade e o princípio constitucional da eficiência**, promovendo grave desperdício de recursos públicos, em detrimento de toda a comunidade de União do Oeste. (SANTA CATARINA, 2015b, grifo nosso).

E o desembargador relator segue no voto com a mesma eloquência ao asseverar que: "É o princípio da eficiência um dos principais parâmetros para aferir a razoabilidade e para pautar o controle jurisdicional dos atos administrativos discricionários, onde justamente se inserem os contratos administrativos ora atacados". (SANTA CATARINA, 2015b).

E do voto do relator frisa-se ainda que no presente caso, "[...] verificado que os contratos de locação de máquinas pesadas, firmados pela Municipalidade, desrespeitam o princípio da eficiência, promovendo grave desperdício de recursos públicos, impõe sua anulação". (SANTA CATARINA, 2015b).

Sobre os fundamentos utilizados no julgamento da Apelação Cível n. 2015.001323-0, colhe-se o ensinamento da doutrina de Moraes (apud SANTA CATARINA, 2015b) sobre o Princípio da Eficiência:

> O princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal, "é o que impõe à Administração Pública direta e indireta e seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social. (MORAES, 2003, p. 791 apud SANTA CATARINA, 2015b).

Da melhor doutrina utilizada nos fundamentos do julgamento da Apelação Cível n. 2015.001323-0, ainda se encontra a lição de Pessoa (apud SANTA CATARINA, 2015b) transcrita no voto do desembargador-relator com a seguinte assertiva:

> [...] no uso de uma competência discricionária **o gestor público não detém a prerrogativa de optar por uma solução que seja, no ponto de vista técnico, de eficácia duvidosa, ou comprovadamente menos eficiente diante de alternativas possíveis**. **Conduta contrária a esta diretriz viola o próprio princípio da legalidade e, por tabela, o novel princípio da eficiência** [...] (PESSOA, 2007 apud SANTA CATARINA, 2015b, grifo nosso).

Restou demonstrado no julgamento da Apelação Cível n. 2015.001323-0 (SANTA CATARINA, 2015b) no voto do desembargador-relator Vanderlei Romer e acompanhado pela unanimidade da Terceira Câmara de Direito Público, que a apelante infringiu os artigos 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), por respectivamente causar prejuízo ao erário público do Município de União do Oeste, e por consequência ainda ter violado o Princípio da Eficiência, norteador da administração pública e um dos princípios expressamente esculpidos no artigo 37, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Sobre a jurisprudência utilizada pelo desembargador-relator Vanderlei Romer, esta segue entendimento pacificado e atual do Superior Tribunal de Justiça, ao posicionar-se que "a configuração dos [...] atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário, à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa". (SANTA CATARINA, 2015b).

Assim, conhecido os termos do julgamento da Apelação Cível n. 2015.001323-0 (SANTA CATARINA, 2015b), abordar-se-á o próximo acórdão, a Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067 (SANTA CATARINA, 2017).

4.3 ACÓRDÃO Nº 0006253-03.2013.8.24.0067 – SÃO MIGUEL DO OESTE / SC

A Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067 (SANTA CATARINA, 2017) foi encaminhada ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina em 22 de agosto de 2016, recurso este remetido pelo juízo da Comarca de São Miguel do Oeste, situada na região extremo oeste do Estado de Santa Catarina.

O presente recurso foi apresentado ao Tribunal pelo ex-prefeito de São Miguel do Oeste (Gestão 2013-2016) João Carlos Valar (apelante), e pelo ex-presidente da Câmara Municipal de Vereadores de São Miguel do Oeste (presidência 2013-2014) Valnir Camilo Scharnoski (apelante), em razão da sentença condenatória de primeiro grau desfavorável aos dois ex-

agentes políticos, por suposto ato de improbidade administrativa decorrente de alegado prejuízo causado ao erário municipal e inobservância aos princípios da administração pública, conforme se verifica em trecho da ementa do acórdão:

> **APELAÇÕES SIMULTANEAMENTE INTERPOSTAS**. **AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**. ALCAIDE QUE, NO SEGUNDO DIA DE SEU MANDATO, REQUISITOU AO LEGISLATIVO MUNICIPAL A CESSÃO DO ADVOGADO DA CÂMARA DE VEREADORES PARA LABORAR JUNTO À PREFEITURA. PRESIDENTE DA CASA ASSEMBLEAR QUE, PARA SUPRIR A LACUNA SEM PROCESSO SELETIVO, NOMEOU OUTRO CAUSÍDICO. **SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS AO INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO, CONSUBSTANCIADO NO ACRÉSCIMO DAS DESPESAS DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO DO SUBSTITUTO, E AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL DE 2 VEZES O VALOR DO PREJUÍZO**. [...] **Cumpre ao aplicador da lei compatibilizar o princípio da eficiência administrativa com o da moralidade administrativa.** [...] (SANTA CATARINA, 2017, grifo nosso).

O ex-prefeito João Carlos Valar e o ex-presidente da Câmara de Vereadores Valnir Camilo Scharnoski são os sujeitos ativos da ação de improbidade administrativa, proposta em outubro de 2013 pelo representante do Ministério Público Estadual da Comarca de São Miguel do Oeste. (SANTA CATARINA, 2017).

No caso concreto da Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067 verifica-se que o Município de São Miguel do Oeste figurou na sujeição passiva, razão pela qual o erário municipal teria suportado o prejuízo financeiro resultado do reconhecido ato de improbidade administrativa provocado pelos apelantes João Carlos Valar - ex-prefeito - e Valnir Camilo Scharnoski - ex-presidente da Câmara de Vereadores. (SANTA CATARINA, 2017).

Conforme relatório da Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067, o fato motivador para proposição da ação civil por ato de improbidade administrativa se deu após:

> [...] No início de 2013, **quando o réu tomou posse no cargo de Prefeito Municipal, um dos seus primeiros atos, ainda em 02.01.2013, foi solicitar à Câmara de Vereadores que cedesse o Advogado do Legislativo, Sr. Luiz Alcebíades Pichetti, para o executivo municipal;**
> **No mesmo dia em que restou feita, a solicitação foi atendida pelo Presidente da Câmara de Vereadores, Valnir Camilo Scharnoski, que por meio da Portaria n. 001/13 colocou à disposição do Poder Executivo o aludido servidor, com todos os ônus ao poder solicitante;**
> **Na mesma data em que disponibilizou o mencionado servidor ao Executivo, o réu Valnir editou a Portaria n. 003/2013, nomeando, em substituição ao servidor cedido, o Sr. Éder José Stocco como novo advogado do Legislativo;**
> A motivação da contratação de Éder José Stocco, de maneira temporária, está disposta expressamente em sua portaria de nomeação, constando sua contratação como sendo "substituição temporária, emergencial e por excepcional interesse público";
> Essa nova contratação não foi precedida de teste seletivo, de avaliação, de transparência, ou seja, sem qualquer critério que não a simples escolha do gestor, violando os mais comezinhos princípios que regem tanto a contratação temporária como os critérios de ingresso no serviço público;

> **Ao passo que para substituir o servidor cedido um novo advogado era contratado de maneira temporária no Legislativo, no Executivo o servidor cedido, Sr. Luiz Alcebíades Pichetti, era nomeado para o cargo de provimento em comissão de Secretário Adjunto de Assuntos Jurídicos, garantida a sua remuneração originária da Câmara de Vereadores e sua carga horária de 20 horas semanais;** Tal situação perdurou até agosto de 2013, quando, atendendo à recomendação do Ministério Público, os réus revogaram a cessão e, assim, os servidores voltaram a seus quadros originais, cessando a ilegalidade que vinha se cometendo; e não obstante, **mesmo sendo atendida a recomendação, o ato levado a efeito pelos réus violou a ordem jurídica e gerou prejuízos aos cofres públicos.** (SANTA CATARINA, 2017, grifo nosso).

Em síntese, o Ministério Público Estadual entendeu que a cessão do advogado do quadro efetivo da Câmara de Vereadores de São Miguel do Oeste para Prefeitura Municipal, e a consequente substituição do advogado da Câmara cedido ao Município, por outro, nomeado no mesmo dia em cargo comissionado pelo presidente da Câmara de Vereadores, teria resultado em suposto prejuízo ao erário público daquele Município. (SANTA CATARINA, 2017).

Na tese que fundamenta a denúncia do Mistério Público, o fato de ter cedido um servidor efetivo da Câmara para Prefeitura, e a Câmara ter nomeado um outro advogado como cargo comissionado para substituir o servidor cedido ao Executivo Municipal, teria resultado em despesa desnecessária para municipalidade, tese esta acolhida pelo juízo da Comarca de São Miguel do Oeste, que sentenciou pelo reconhecimento de prejuízo ao erário. (SANTA CATARINA, 2017).

Assim, após devidamente instruída a ação de improbidade administrativa, o juiz da Comarca de São Miguel do Oeste julgou procedente a peça acusatória do Ministério Público e proferiu a seguinte sentença, conforme verifica-se no dispositivo da peça que consta na Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067:

> **Ante o exposto, julgo procedentes os pedidos formulados na presente ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina em face de João Carlos Valar e Valnir Camilo Scharnoski**, ambos qualificados nos autos, e, por consequência, resolvo o mérito do processo, com base no art. 269, I, do Código de Processo Civil, **para, nos termos do art. 12, II, decorrente da violação ao art. 10, caput, ambos da Lei n. 8.429/1992, aplicar a ambos os réus as seguintes sanções**:
> i) **ressarcimento integral do dano ao erário**, condenação esta a ser suportada solidariamente por ambos os demandados, consistente em R$ 27.657,50 (vinte e sete mil, seiscentos e cinquenta e sete reais e cinquenta centavos), que deverá ser corrigido monetariamente pelo INPC e com incidência de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, na forma do art. 406 do Código Civil, ambos a partir da diferença de cada desembolso, pelo Poder Público, do pagamento atinente à remuneração do servidor Éder José Stocco entre os meses de janeiro a julho de 2013, nos termos da tabela constante da petição inicial (p. XII), a qual corroboro; e
> ii**) pagamento de multa civil, por cada um dos réus, de 2 (duas) vezes o valor do dano causado ao erário**, que deverá ser corrigida monetariamente pelo INPC e com incidência de juros de mora de 1% (um por cento) ao mês, nos termos do art. 406 do Código Civil, desde a publicação desta sentença. (SANTA CATARINA, 2017, grifo nosso).

Encerrada a fase de primeiro grau, os apelantes, inconformados com a sentença do juízo da Comarca de São Miguel do Oeste, recorreram ao Tribunal de Justiça de Santa Catarina onde apresentaram novos argumentos que rebatem a sentença do juízo *a quo*. Os apelantes demonstraram que não houve prejuízo aos cofres públicos, que os servidores envolvidos desempenharam suas respectivas funções com reconhecida eficiência, e que as condutas praticadas enquanto prefeito municipal e presidente da Câmara não estavam eivadas de má intenção (dolo) para violar os princípios da administração pública ou causar prejuízo financeiro ao Município. (SANTA CATARINA, 2017).

Do julgamento do recurso da Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067 colhe-se ainda as seguintes informações: Foi julgado na Primeira Câmara de Direito Público em 06 de junho de 2017, em sessão que contou com a participação do desembargador-relator Luiz Fernando Boller, e presentes ainda o desembargador Jorge Luiz de Borba e o desembargador Paulo Henrique Moritz Martins da Silva. (SANTA CATARINA, 2017).

Diferente dos outros dois acórdãos já analisados na presente monografia, quando as condenações dos apelantes foram confirmadas pelo Tribunal no todo ou em parte, a sentença do juízo de primeiro grau, objeto de Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067 foi julgada totalmente improcedente, sendo o "recurso conhecido e provido" em favor dos dois apelantes. (SANTA CATARINA, 2017).

Por maioria dos desembargadores da Terceira Câmara de Direito Público, o recurso dos apelantes João Carlos Valar - ex-prefeito - e Valnir Camilo Scharnoski - ex-presidente da Câmara de Vereadores, reformou totalmente a sentença aplicada pelo juízo da Comarca de São Miguel do Oeste, e por consequência, foram revogadas todas as sanções anteriormente aplicadas, quais foram a devolução de valores e o pagamento de multa civil. (SANTA CATARINA, 2017).

Os desembargadores, por votação da maioria, acolheram totalmente os argumentos dos apelantes para reconhecer que não houve violação aos princípios da administração pública, nem prejuízo aos cofres públicos do Município de São Miguel do Oeste, conforme restou-se demonstrado na própria ementa do acórdão da Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067. (SANTA CATARINA, 2017):

> **INSURGÊNCIA DO EX-PREFEITO.** SOLICITAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE SERVIDOR, QUE É **RECONHECIDA PELO PRÓPRIO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO CONDUTA VÁLIDA E PREVISTA NO ORDENAMENTO JURÍDICO**. EXORDIAL INAPTA EM DELIMITAR A IRREGULARIDADE PERPETRADA PELO ALCAIDE. **APELO CONHECIDO E PROVIDO**.
> **RECURSO DO VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. NOMEAÇÃO PRECÁRIA DE OUTRO PATRONO, QUE NÃO IMPLICA**

> **NECESSARIAMENTE EM PREJUÍZO AOS COFRES DO MUNICÍPIO**. PROFISSIONAL QUE LABOROU A CONTENTO NA ATIVIDADE PARA A QUAL FOI DESIGNADO. SALÁRIO DESPENDIDO QUE NÃO PODE SER TIDO A CONTA DE DESÁGIO DO DISPÊNDIO PÚBLICO. **INCOMPATIBILIDADE DA CONDENAÇÃO NO ART. 10 DA LEI Nº 8.429/92. CONTRATAÇÃO DO NOVO MANDATÁRIO REPRESENTANTE DO PODER LEGISLATIVO, ADEMAIS, JUSTIFICADA EM EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, AFASTANDO A INCIDÊNCIA DO ART. 11 DA MESMA NORMA LEGAL**. PRECEDENTE. (SANTA CATARINA, 2017, grifo nosso).

Na ementa do acórdão e no voto do desembargador-relator cita-se ainda no presente caso, a lição de Di Pietro, que detém reconhecida autoridade doutrinária sobre o tema improbidade administrativa, e mais uma vez constata-se que foi a fonte de inspiração aplicada pelos desembargadores da Primeira Câmara de Direito Público do egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina. (SANTA CATARINA, 2017).

Di Pietro (2013 apud SANTA CATARINA, 2017) leciona que o "princípio da eficiência administrativa revela-se sob dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados;" e outro aspecto, segundo Di Pietro é "em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público." (DI PIETRO, 2013 apud SANTA CATARINA, 2017).

Ainda nos fundamentos da Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067, colhe-se contundentes assertivas dos desembargadores que votaram totalmente favoráveis as pretensões dos apelantes, e como ilustração cita-se o voto do desembargador-relator Luiz Fernando Boller. (SANTA CATARINA, 2017):

> Se a cessão é permitida no ordenamento jurídico, a premissa estabelecida pelo M.P. do E. de S.C. no sentido de que **a situação criada foi um engodo**, perde certa consistência. Logo, é fato que o prócere realmente deparou-se com uma lacuna, sobejando excepcional interesse público de debelar este déficit, **não constituindo a falta de processo seletivo em improbidade, sequer na modalidade estabelecida pelo art. 11 da Lei nº 8.429/92, que exige dolo – conduta pensada com intuito degenerativo dos preceitos administrativos – inexistente na espécie**. (SANTA CATARINA, 2017, grifo nosso).

O desembargador-relator Luiz Fernando Boller prosseguiu no voto ao frisar posição do desembargador-presidente Jorge Luiz de Borba, com a seguinte manifestação: "[...] igualmente pontuou a inexistência de dolo em lide análoga – atinente à contratação excepcional temporária sem prévio processo seletivo, cujo aresto endossou a divergência inaugurada pelo desembargador Paulo Henrique Moritz Martins da Silva -, que merece reprodução:" (SANTA CATARINA, 2017):

> AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIDORA NOMEADA PELO PREFEITO PARA O CARGO DE ASSISTENTE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE ABDON BATISTA. **CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA, SEM PRÉVIO PROCESSO SELETIVO.** FUNCIONÁRIA OCUPANTE DE IDÊNTICA FUNÇÃO EM OUTRA CIDADE, MAS QUE ESTAVA DE LICENÇA SEM REMUNERAÇÃO. CONTRAPRESTAÇÃO DO SERVIÇO. **AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À MUNICIPALIDADE.** CONDUTA DOS AGENTES REPROVÁVEL, PORÉM, ISOLADA. PORTARIA DE NOMEAÇÃO REVOGADA. **OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE DEPENDE DA DEMONSTRAÇÃO DO DOLO OU MÁ-FÉ, NÃO EVIDENCIADOS NA ESPÉCIE**. PLEITO RECURSAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE APLICAÇÃO DAS PENALIDADES PREVISTAS NO ART. 12, III, DA LEI N. 8.429/1992 RECHAÇADO. ADEQUAÇÃO DO JULGADO, NO ENTANTO, PARA AFASTAR A CONDENAÇÃO DO ÓRGÃO MINISTERIAL AO PAGAMENTO DOS ÔNUS SUCUMBENCIAIS. APELO CONHECIDO E PROVIDO EM PARTE. (TJSC, **Apelação Cível n. 0900024-63.2014.8.24.0003, de Anita Garibaldi**, rel. Jorge Luiz de Borba, Primeira Câmara de Direito Público, j. 18-10-2016). [...]
> Dessarte, **conheço de ambos os recursos, dando-lhes provimento, e nos termos do art. 487, inc. I, do NCPC, julgo improcedente o pedido**. (SANTA CATARINA, 2017, grifo nosso).

Assim, conhecidos os termos que envolveram Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067, esta, com julgamento totalmente favorável aos apelantes, visto que foram rechaçadas pelos desembargadores qualquer violação aos princípios da administração pública ou prejuízo ao erário do Município de São Miguel do Oeste (SANTA CATARINA, 2017), abordar-se-á o próximo e último acórdão objeto da presente monografia, a Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003 (SANTA CATARINA, 2020).

4.4 ACÓRDÃO Nº 0000039-23.2015.8.24.0003 - ANITA GARIBALDI / SC

A Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003 (SANTA CATARINA, 2020) foi recebida no Tribunal de Justiça de Santa Catarina em 27 de julho de 2016. O recurso chegou ao Tribunal remetido pelo juízo da Comarca de Anita Garibaldi, esta, situada na região serrana do Estado de Santa Catarina.

O presente recurso de apelação cível foi apresentado ao Tribunal de Justiça pelo ex-prefeito de Celso Ramos (Gestão 2005-2012) José Alciomar de Mattia, em razão da sentença condenatória de primeiro grau da Comarca de Anita Garibaldi, por ato de improbidade administrativa decorrente da reconhecida inobservância e violação ao Princípio da Eficiência, conforme se verifica na própria ementa do acórdão: (SANTA CATARINA, 2020).

> **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS**. APELO DO RÉU. 1) ALEGAÇÃO DE QUE NÃO HOUVE LESÃO AO ERÁRIO (LIA, ART. 10). **CONDENAÇÃO RESTRITA AO ART. 11**. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL, NO PONTO. 2) MÉRITO.

> **AQUISIÇÃO EXCESSIVA DE MATERIAIS ESCOLARES, EM EVIDENTE DESPROPORCIONALIDADE AO NÚMERO DE ALUNOS, POR TRÊS ANOS SEGUIDOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A QUANTIA ADQUIRIDA. INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. DOLO GENÉRICO EVIDENCIADO**. **RECURSO** PARCIALMENTE CONHECIDO E **DESPROVIDO**. (TJSC, Apelação Cível n. 0000039-23.2015.8.24.0003, de Anita Garibaldi, rel. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 04-02-2020). (SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

O ex-prefeito do Município de Celso Ramos, José Alciomar de Mattia é o sujeito ativo da ação de improbidade administrativa, proposta em 23 de janeiro de 2015 pelo representante do Ministério Público Estadual da Comarca de Anita Garibaldi. (SANTA CATARINA, 2020).

No caso concreto da Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003 constata-se que o Município de Celso Ramos figurou na sujeição passiva, razão pela qual o erário municipal teria suportado o alegado prejuízo financeiro, apontado pelo Ministério Público durante a peça acusatória na exordial, configurando-se ato de improbidade administrativa praticado pelo apelante José Alciomar de Mattia. (SANTA CATARINA, 2020).

Conforme relatório da Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003 (SANTA CATARINA, 2020) o fato motivador para proposição da ação civil de improbidade administrativa se deu em razão da compra excessiva de material escolar para rede pública municipal de ensino da cidade de Celso Ramos, em quantidade muito desproporcional ao necessário, violando por consequência o Princípio da Eficiência, este, entalhado no artigo 37, caput, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A compra exorbitante de material escolar, no entendimento do Poder Judiciário, configurou-se ato de improbidade administrativa tipificado no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992). Diz o relatório do acórdão sobre os motivos para ação de improbidade:

> Na exordial, o Parquet narrou, em resumo, que o réu, enquanto Prefeito do Município de Celso Ramos, determinou a compra, dentre outros, de: a) **6.000 (seis mil) apontadores e 12.700 (doze mil, setecentas) borrachas, no ano de 2007; b) 8.400 (oito mil, quatrocentos) apontadores e 39.920 (trinta e nove mil, novecentas e vinte) borrachas, no ano de 2008; c) 2.280 (dois mil, duzentos e oitenta) apontadores, 29.500 (vinte e nove mil, quinhentas) borrachas e 5.742 (cinco mil, setecentas e quarenta e duas) canetas, no ano de 2009**; quantidade que se mostra incompatível com a demanda exigida pelos estudantes da rede pública municipal. (SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

Prossegue-se no relatório do excelentíssimo desembargador-relator da Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003 (SANTA CATARINA, 2020) a seguinte assertiva:

> **Com base nesses números apontou que nos anos de 2007, 2008 e 2009 a relação aluno/apontador, respectivamente, foi de 34,09** (trinta e quatro inteiros e nove centésimos), 38,37 (trinta e oito inteiros e trinta e sete centésimos) e 6,66 (seis inteiros e sessenta e seis centésimos). **Já a relação estudante/borracha, nos mesmos anos foi de 72,15** (setenta e dois inteiros e quinze centésimos), 134,86 (cento e trinta e

> quatro inteiros e oitenta e seis centésimos) e 86,25 (oitenta e seis inteiros e vinte e cinco centésimos), respectivamente. **E no ano de 2009, a relação educando/caneta foi de 16,78** (dezesseis inteiros e setenta e oito centésimos). (SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

Encerrada a instrução do processo na fase de primeiro grau, o juízo da Comarca de Anita Garibaldi entendeu que de fato não houve o denunciado prejuízo ao erário público do Município de Celso Ramos, contudo, a compra de material escolar em quantidade exorbitante, e em estabelecimento comercial de um sobrinho do então prefeito José Alciomar de Mattia, violou frontalmente os princípios da administração pública (SANTA CATARINA, 2020), e por conseguinte, caracterizado como ato de improbidade administrativa, aquele capitulado no artigo 11 da Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992). Diz-se o dispositivo da sentença em primeiro grau:

> Foi proferida sentença cuja conclusão é a seguinte:
> Ante o exposto, **julgo procedente, o pedido formulado pelo Ministério Público** na forma do art. 487, inciso I do CPC e **reconheço o ato de improbidade administrativa praticado por José Alciomar de Maria, frente aos princípios da boa administração pública que deixaram de ser observados, em especial, visando fim proibido em lei, nos termos do artigo 11 caput da Lei 8429/92, aplicando as seguintes sanções civis:**
> **1. Suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos;**
> **2. Multa civil no valor de 10 (dez) vezes o valor da última remuneração como prefeito municipal**, com correção monetária pelo INPC e juros de mora de 1% desde a publicação desta sentença;
> **3. 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 três anos**. (SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

Superada a fase judicial no juízo *a quo*, o apelante José Alciomar de Mattia ex-prefeito de Celso Ramos apresentou o recurso contra a sentença condenatória da Comarca de Anita Garibaldi, onde argumenta-se nas razões da Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003, que: "1) todos os materiais foram entregues no almoxarifado da Secretaria de Educação; 2) as aquisições se realizaram dentro da legalidade, em obediência à Lei n. 8.666/1993; 3) a excessividade alegada demanda prova técnica;" (SANTA CATARINA, 2020). O apelante sustentou ainda no referido recurso que: "4) não houve má-fé, nem prejuízo ao erário; 5) sua conduta "está dentro dos ditames do art. 10, caput, e inciso XII" da LIA (f. 1.899) e 6) não foi comprovado qualquer ato ímprobo (f. 1.899/1.919)". (SANTA CATARINA, 2020).

Da fase recursal perante o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, colhe-se ainda as seguintes informações da Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003: Foi julgada na Primeira Câmara de Direito Público em 04 de fevereiro de 2020, em sessão presidida pelo desembargador Luiz Fernando Boller, tendo como relator o desembargador Paulo Henrique

Moritz Martins da Silva, e como membro julgador o desembargador Pedro Manoel de Abreu. (SANTA CATARINA, 2020).

Colocada para julgamento da Primeira Câmara de Direito Público a Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003 teve negado por unanimidade do colegiado o provimento ao presente recurso, mantendo integralmente os termos da sentença proferida pelo juízo da Comarca de Anita Garibaldi. (SANTA CATARINA, 2020).

Logo na abertura do voto do relator desembargador Paulo Henrique Moritz Martins da Silva assevera-se que: "A sentença prolatada pela MM. Juíza Fernanda Pereira Nunes deve ser confirmada por seus próprios fundamentos, os quais adoto como razão de decidir:" (SANTA CATARINA, 2020). A partir de então, o desembargador transcreve praticamente toda sentença como fundamento para o voto no julgamento do recurso.

Da mesma forma, o eminente desembargador-relator apresenta também entre as razões do voto, a manifestação do representante do Ministério Público que participou do referido julgamento, o procurador Paulo Cezar Ramos de Souza, utilizada para destacar a discrepância entre o número de alunos da rede pública municipal de Celso Ramos e a quantidade excessiva de material escolar adquirida pelo então prefeito municipal José Alciomar de Mattia (Gestão 2005-2012), conforme verifica-se abaixo: (SANTA CATARINA, 2020).

> **A exorbitância do material escolar adquirido se mostra nítida quando confrontada com o número de estudantes matriculados na rede pública municipal de ensino naqueles anos**, veja-se:
> **a) em 2007, eram 176 (cento e setenta e seis) alunos, de modo que cada um receberia em torno de 34 (trinta e quatro) apontadores e 72 (setenta e duas) borrachas;**
> **b) em 2008, eram 296 (duzentos e noventa e seis) estudantes, assim cada um receberia cerca de 28 (vinte e oito) apontadores e 134 (cento e trinta e quatro) borrachas;**
> **c) em 2009, eram 342 (trezentos e quarenta e dois) educandos, logo cada um receberia aproximadamente 6 (seis) apontadores, 86 (oitenta e seis) borrachas e 16 (dezesseis) canetas;**
> Excesso que também se afere quando estes dados são comparados com a quantidade de material entregue para cada aluno matriculado na rede pública estadual de educação em 2014:
> Ensino fundamental - da 1ª à 5ª série: 2 (duas) borrachas; 2 (dois cadernos; 1 (uma) caixa de lápis de cor; 1 (uma) cola bastão; 3 (três) lápis grafite; 1 (um) pacote de papel sulfite; 1 (uma) tesoura escolar; 1 (uma) caixa de giz de cera. Ensino fundamental da 6ª à 9ª série: 2 (duas) borrachas; 1 (um) caderno universitário de 200 (duzentas) folhas; 1 (uma) caixa de lápis de cor; 2 (duas) canetas de cor azul; 1 (um) pacote de papel sulfite; 3 (três) lápis grafite; 1 (uma) tesoura escolar; 1 (uma) caixa de giz de cera e 1 (uma) cola bastão (fl. 1.191). (SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

No voto do desembargador-relator Paulo Henrique Moritz Martins da Silva destaca-se que: "Causa estranheza, ainda, conforme mostrado nas tabelas acima, o fato de que em todas as vezes em que se verificou uma compra excessiva de material escolar, seja nos anos de 2007,

2008 e 2009, estavam presentes as fornecedoras Dipar e Papelaria Spagnoli." (SANTA CATARINA, 2020).

Frisa-se também no voto do desembargador-relator Paulo Henrique Moritz Martins da Silva: "Causa estranheza o fato de que a empresa Papelaria Spagnoli - Fabio Cassassola & Cia Ltda., em que é administrador o sobrinho do réu, foi vencedora na maioria dos certames." (SANTA CATARINA, 2020). No referido voto do relator proferido com reconhecida eloquência afirmou-se que:

> **A conduta ímproba do então prefeito consistiu em comprar materiais escolares em quantia exagerada, muito além do necessário para atender à demanda dos alunos, ano após ano.**
> Não há qualquer justificativa para a quantidade adquirida**. É evidente a inobservância ao princípio da eficiência.**
> A prova pericial, in casu, é plenamente dispensável, pois, em análise às notas de empenho (f. 331, 336/347, 640, 1.239, 1.243, 1.246, 1.247, 1.250) e ao número de alunos matriculados (f. 1.164), fica fácil constatar a aquisição em excesso.
> **Além disso, há o depoimento de diversos docentes, que, por sua experiência em sala de aula e contato diário com os estudantes, conferiram verossimilhança ao levantamento feito pelo autor e confirmaram que era inconcebível a utilização de todo aquele material.** (SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

Na posição do desembargador-relator Paulo Henrique Moritz Martins da Silva seguida de forma unânime pelos demais magistrados da Primeira Câmara de Direito Público, tem-se a certeza fática-jurídica de que "*in casu*, está demonstrado o dolo genérico. O réu foi quem autorizou a abertura das licitações de 2008 e 2009 [...], assinou os termos de adjudicação de 2007, 2008 e 2009 [...], além de diversas notas de empenho durante todo o período." (SANTA CATARINA, 2020). Do contundente julgamento extrai-se ainda que:

> No tocante ao elemento subjetivo **nas condutas do ora apelante, tem-se que evidenciada a sua vontade livre e consciente no cometimento das ilegalidades apontadas mormente porque praticadas de forma reiterada**.
> **O vínculo subjetivo que demonstra o menosprezo ou descaso pela ordem jurídica e, portanto, a censurabilidade que justifica a punição caracteriza-se pela prática (voluntária) dos atos pelo réu/apelante na perfectibilização do resultado ilícito**.
> Não há que se falar, ainda, na necessidade de demonstração de motivação específica do réu na prática dos atos ímprobos, pois **o art. 11 não exige dolo específico, mas genérico: 'vontade de realizar fato descrito na norma incriminadora'. [...] O dolo está configurado pela manifesta vontade de realizar conduta contrária aos deveres de honestidade e legalidade, e aos princípios da moralidade administrativa e da impessoalidade**. (SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

O voto do desembargador-relator Paulo Henrique Moritz Martins da Silva encerra-se com a assertiva de que o ato de improbidade administrativa, por violação dos princípios da administração pública, dispensa a presença concomitante da lesão aos cofres públicos ou enriquecimento ilícito do sujeito ativo. Nestes termos diz-se:

> Por fim, destaca-se que "**os atos de improbidade administrativa descritos no art. 11 da Lei n. 8.429/92, dispensam a demonstração da ocorrência de dano para a Administração Pública ou enriquecimento ilícito do agente**" (AInt no AREsp n. 947.810/SE, rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, j. 26-6-2018). (SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

No julgamento da Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003 (SANTA CATARINA, 2020) utiliza-se lições da doutrina de Fazzio Júnior, Pazzaglini Filho, Mota, Rocha, Garcia e Freitas, de onde colhe-se como ilustração para os fundamentos utilizados pelos desembargadores os seguintes ensinamentos sobre o Princípio da Eficiência:

> [...] **consagra a tese de que a atividade estatal será norteada por parâmetros de economia e celeridade na gestão de recursos públicos, utilizará adequadamente os meios materiais ao seu dispor e que não será direcionada unicamente à busca de um bom resultado**, mas, sim, que deve visar, de forma incessante, ao melhor resultado para os administrados. (GARCIA apud SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

Da lição de Fazzio Junior (apud SANTA CATARINA, 2020) extrai-se a seguinte posição doutrinária como fundamento utilizado no julgamento da Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003 que:

> **A má-fé é premissa do ímprobo**. Por isso, **a legalidade só adquire status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má-fé do administrador**. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade. **As condutas gravadas no art. 11 e seus incisos pressupõem a consciência da conduta e o ânimo de realizar o resultado proibido**. (FAZZIO JUNIOR apud SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

No voto do desembargador-relator Paulo Henrique Moritz Martins da Silva que foi acompanhado por unanimidade dos pares na Primeira Câmara de Direito Público, aplicou-se o entendimento pacificado e predominante no Superior Tribunal de Justiça, para reconhecer a necessidade da presença do dolo genérico para enquadrar uma conduta como ato de improbidade administrativa por violação dos princípios da administração, conforme apura-se:

> **Para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, estar caracterizada a presença do elemento subjetivo.** A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.
> [...]
> AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. PREFEITO MUNICIPAL. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO RECONHECIDA PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME FÁTICO.
> 4. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas prescrições da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10.

> 5. **É pacífico no STJ que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico**. (SANTA CATARINA, 2020, grifo nosso).

Como verificou-se na Apelação Cível n. 0000036-23.2015.8.24.0003 (SANTA CATARINA, 2020) e nos três casos anteriores analisados no presente capítulo, o posicionamento do Tribunal de Justiça de Santa Catarina segue a atual e pacificada posição do Superior Tribunal de Justiça e as lições da doutrina especializada e atualizada que envolvem os seguintes temas:

- Necessidade do dolo genérico (elemento subjetivo) para subsumir uma ação como ato de improbidade administrativa.
- Aplicação dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na dosimetria para impor as sanções da Lei nº 8.429/1992. (BRASIL, 1992).
- O Judiciário catarinense mantém em regra uma posição firme na defesa do interesse público diante dos casos comprovados de malversação dos recursos públicos, com a aplicação de sanções rigorosas e exemplares para os comprovados casos de improbidade administrativa da Lei nº 8.429/1992. (BRASIL, 1992).

Por fim, afirma-se que o estudo aprofundado e a pesquisa desenvolvida para elaboração desta monografia apontam que nos tempos atuais não basta a administração pública executar suas atribuições respeitando a lei, agindo com transparência, impessoalidade e moralidade. É necessário além de fazer, fazer com qualidade, apresentando-se bons resultados e a necessária eficiência.

Em síntese, o desafio da administração pública nos tempos atuais é realizar com qualidade e com o menor custo financeiro possível. Agir contrário a este pensamento, com clara e evidente intenção configura-se ato de improbidade administrativa por inobservância do Princípio da Eficiência.

5 CONCLUSÃO

A presente pesquisa monográfica demonstrou como tema principal a inobservância do Princípio da Eficiência como ato de improbidade administrativa em julgamentos no âmbito do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Para alcançar o conhecimento sobre o tema escolhido e pesquisado, inicialmente foram definidos descritores da pesquisa que delimitaram o trabalho em conteúdo e linha do tempo.

A partir dos descritores "improbidade administrativa" e "princípio da eficiência" foram pesquisados somente acórdãos de julgamentos colegiados, em que os dois descritores acima constassem simultânea e expressamente na ementa do acórdão. Foi selecionado o lapso temporal dos julgamentos ocorridos no Tribunal de Justiça de Santa Catarina nos anos 2015 até 2020.

Definidos os filtros limitadores da pesquisa, encontrou-se e analisou-se os acórdãos: Apelação Cível nº 2015.001323-0, da Comarca de Coronel Freitas, julgado em 22 de setembro de 2015; Apelação Cível nº 2013.0700005-2, da Comarca de Seara, julgado em 29 de setembro de 2015; Apelação Cível nº 0006253-03.2013.8.24.0067, da Comarca de São Miguel do Oeste, julgado em 06 de junho de 2017; e Apelação Cível nº 0000039-23.2015.8.24.0003, da Comarca de Anita Garibaldi, julgado em 04 de fevereiro de 2020.

Após a extensa pesquisa acadêmica, levando-se em consideração a legislação em vigor, a doutrina atualizada e principalmente os entendimentos jurisprudenciais dos tribunais superiores, pode-se conhecer como vem sendo aplicada pelo Tribunal Catarinense a Lei nº 8.429/1992 (BRASIL, 1992), esta, na função de norma regulamentadora do § 4º do artigo 37 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

Do ponto de vista de estruturação da monografia, este trabalho se apresentou em quatro capítulos. Iniciou-se com a introdução, composta em síntese pela exposição da descrição da situação problema, da formulação do problema da pesquisa, da definição dos conceitos operacionais, e, na sequência, com a justificativa, os objetivos, o delineamento da pesquisa e da própria estruturação dos capítulos, que assim foram divididos:

No segundo capítulo tratou-se do Princípio da Eficiência, este incluído expressamente no caput do artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (BRASIL, 1998). Abordou-se os contornos que envolvem o Princípio da Eficiência dentro da atual doutrina brasileira, com a apresentação do conceito, elementos, correntes doutrinárias no aspecto da sua real aplicação, além da posição pacificada pelo Superior Tribunal de Justiça que

envolve a observância do Princípio da Eficiência no serviço público. Por fim, tratou-se da incidência prática do Princípio da Eficiência dentro da administração pública brasileira.

No terceiro capítulo conheceu-se em detalhes o que impõe a Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) em cada um dos seus 25 artigos, as definições que a própria Lei nº 8.429/1992 apresenta, tais como: quem são os sujeitos ativos e passivos do ato de improbidade, o conceito e as quatro formas de improbidade administrativa previstas nos artigos 9º ao 11 da supracitada legislação, as sanções previstas no artigo 12, e toda fase processual para se processar a ação de improbidade conforme estabelecido no artigo 14 e seguintes da Lei nº 8.429/1992. (BRASIL, 1992).

Ainda dentro do terceiro capítulo tratou-se dos pressupostos e dos elementos essenciais do ato de improbidade administrativa, na visão da doutrina especializada e da jurisprudência superior atual. Também se conheceu os elementos materiais e processuais que envolvem a ação de improbidade administrativa, devidamente regulada pela Lei nº 8.429/1992 e concomitantemente pela Lei nº 7.347/1985, e esta última, com a exposição da controvérsia doutrinária acerca da aplicação da Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, 1985) nos casos de improbidade administrativa.

No quarto capítulo, estudou-se em maior profundidade os quatro acórdãos pesquisados e analisados por esta monografia. O resultado da análise apontou que apenas no caso da Apelação Cível nº 0006253-03.2013.8.24.0067 (SANTA CATARINA, 2017) houve o total provimento do recurso, alcançando os apelantes o resultado pleno esperado, ao reformar totalmente a sentença de primeiro grau, afastando qualquer incidência e consequente sanção por ato de improbidade administrativa.

Nos casos analisados da Apelação Cível nº 2015.001323-0 (SANTA CATARINA, 2015b) e da Apelação Cível nº 2013.0700005-2 (SANTA CATARINA, 2015a) os respectivos apelantes tiveram a condenação por improbidade administrativa confirmadas pelo Tribunal de Justiça, contudo, em observância aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, as sanções aplicadas sofreram adequações quanto a sua dosimetria, respeitado os limites legais do artigo 12 da Lei nº 8.429/1992. (BRASIL, 1992).

Quanto a Apelação Cível nº 0000039-23.2015.8.24.0003 (SANTA CATARINA, 2020) a sentença condenatória de primeiro grau foi ratificada na íntegra, e assim o apelante teve a condenação confirmada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina por ato de improbidade administrativa por flagrante e contundente caso de inobservância do Princípio da Eficiência.

Diante de toda pesquisa documental, doutrinária e jurisprudencial é possível concluir que o Poder Judiciário em regra vem aplicando com rigor as sanções do § 4º do artigo 37 da

Constituição (BRASIL, 1998), este devidamente regulamentado pela Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), na intransigente defesa do patrimônio público e do respeito aos princípios constitucionais da administração pública.

Restou incontroverso também na conclusão da monografia, que o Ministério Público Estadual de Santa Catarina vem cumprindo a missão e competência constitucional como fiscal da lei, e órgão protetor da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência nas ações da administração pública, e de forma enfática na defesa do combalido erário público.

Necessário ainda pontuar como conclusão das lições da doutrina e da jurisprudência que a Lei nº 8.429/1992 não nasceu para punir o agente público inábil, por erro não intencional. Por todo exposto, conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa surgiu para punir sim e rigorosamente o corrupto, o ardiloso, aquele com premeditada intenção de má-fé, no intuito de enriquecer-se ilicitamente, causar dano financeiro aos cofres públicos ou violar os princípios da administração pública.

Ainda dentro da conclusão da presente monografia, chegou-se ao resultado que para configurar a inobservância do princípio da eficiência como ato de improbidade administrativa, não se exige a presença concomitante da lesão ao erário público ou do enriquecimento ilícito, bastando a própria violação ao princípio estar comprovada com o dolo genérico (simples intenção de realizar o ato) para configurá-la.

Conclui-se ainda que a responsabilidade nos casos de improbidade é em regra subjetiva, sendo necessário comprovar o dolo para configurá-la, bastante o dolo genérico. Esta é a posição aplicada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina nos quatro acórdãos estudados, e que seguem fielmente o entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça e da doutrina especializada.

Por fim, nunca será demais lembrar como lição deste trabalho acadêmico, que nos tempos atuais não basta a administração pública executar suas atribuições respeitando a lei, agindo com transparência, impessoalidade e moralidade. É necessário agir visando a qualidade e eficiência. Conclui-se, portanto, que o maior desafio da administração pública é realizar com qualidade e com o menor custo financeiro possível. Agir contrário a este pensamento premeditadamente e com má intenção, configura-se ato de improbidade administrativa por inobservância do Princípio da Eficiência.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabrício Bolzan de. **Manual de direito administrativo**. 3. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de lei n. 1.146/1991**. Estabelece o procedimento para a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, emprego ou função da administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. 1991. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=845A784106BD4E85CE3DA7ED41707B95.proposicoesWebExterno1?codteor=1141402&filename=Dossie+-PL+1446/1991. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de emenda à constituição n. 173/1995**. Modifica o capítulo da administração pública, acrescenta normas as disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. 1995a. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: [2020]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de introdução às normas do direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. 1998. Brasília, DF: Presidência da República, [2017]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Interministerial. **Exposição de motivos interministerial nº 49**. Brasília, DF: Interministerial, 18 ago. 1995b. Assunto: Proposta de emenda à constituição. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1998/emendaconstitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. **Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2014]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de processo civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 2 de julho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Agravo interno no recurso especial n. 1680189/PA**. Processual civil e administrativo. Improbidade Administrativa [...] Revisão da multa civil aplicada. Possibilidade. Inobservância os princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 04 de outubro de 2018a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701475229&dt_publicacao=19/12/2018. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo interno no recurso especial n. 1811669/RS**. Processual civil. Administrativo. Ação civil público. Improbidade administrativa. Prefeito. Uso indevido da procuradoria jurídica da municipalidade. Dolo. Enriquecimento ilício. Relator: Min. Francisco Falcão, 03 de março de 2020. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201901205384&dt_publicacao=31/03/2020. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Agravo interno no recurso especial n. 1774729/MG**. Processual civil. Administrativo. Ação civil pública. Atos de improbidade administrativa. Alegação de violação dos arts. 11 e 12 da lei n. 8.429/92. Análise quanto à existência ou não de elemento anímico. [...] Inviabilidade quanto à aplicação do princípio da insignificância. Relator: Min. Francisco Falcão, 10 de dezembro de 2019a. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201802748546&dt_publicacao=13/12/2019. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). **Recurso ordinário em mandado de segurança n. 5590/DF**. RMS - administrativo - administração pública - servidor público - vencimentos - proventos - acumulação - a administração pública e regida por vários princípios [...] dentre eles, o princípio da eficiência. Relator: Min. Luiz Vicente Cernicchiaro, 16 de abril de 1996. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=199500167760&dt_publicacao=10/06/1996. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 329**. O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, [2006]. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista/eletronica/stj-revista-sumulas-2012_27_capSumula329.pdf. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (2. Turma). **Agravo regimental em mandado de segurança n. 34.233/DF**. Agravo regimental em mandado de segurança. 2. Direito

Administrativo. 3. Tribunal de Contas da União. Renovação da medida cautelar de indisponibilidade de bens com fundamento nos mesmos fatos. Impossibilidade. [..] Agravo regimental a que se nega provimento. Relator: Min. Gilmar Mendes, 25 de maio de 2018b. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=15079611. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso extraordinário n. 852.475/SP**. Direito constitucional. Direito administrativo. Ressarcimento ao erário. Imprescritibilidade. Sentido e alcance do art. 37, § 5º, da constituição. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 08 de agosto de 2018c. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749427786. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Repercussão geral no recurso extraordinário com agravo n. 1.175.650/PR**. Constitucional e processo civil. Recurso extraordinário com agravo. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Utilização de colaboração premiada. Análise da possibilidade e validade em âmbito civil. Repercussão geral reconhecida. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 24 de abril de 2019b. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=749742532. Acesso em: 30 set. 2020.

CAVALCANTI, Fabrício José. **A improbidade administrativa e a observância dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Orientador: Luís Carlos Cancellier de Olivo. 2012. 135 f. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFSC_2c65e40a9e3dde9bd10005ec279cb662. Acesso em: 30 ago. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

EFICIÊNCIA. In: DICIO, **Dicionário online de português**. Porto: 7Graus, 2020. Disponível em: https://www.dicio.com.br/eficiencia/. Acesso em: 12/10/2020.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa:** doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MARCOMIM, Ivana; LEONEL, Vilson. **Projetos de pesquisa social**. Palhoça: UnisulVirtual, 2015.

MARINELA, Fernanda. **Direito administrativo**. 12. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2017. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa:** limites de instauração. Rio de Janeiro: Forense, 2014. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2018. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 14. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

MENEZES, Isabela Monteiro. **A ineficiência administrativa como ato de improbidade**. Artigo Científico (Pós Graduação em Direito), Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010. 26 f. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/paginas/trabalhos_conclusao/1semestre2010/trabalhos_12010/isabelamenezes.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

OLIVEIRA, José Pedro Fernandes Guerra de. O princípio da eficiência da administração pública. **JUS**. [S.l.] 2017. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/59777/o-principio-da-eficiencia-da-administracao-publica. Acesso em: 30 ago. 2020.

OLIVEIRA, Márcio Berto Alexandrino; MALTA, Allan Dias Toledo; PEREIRA, Layon Nícolas Dias. **A defesa do agente público na ação de improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

RIZZARDO, Arnaldo. **A ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. *E-book*. Acesso restrito via Minha Biblioteca.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação cível n. 0000039-23.2015.8.24.0003**. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Sentença de procedência por violação aos princípios administrativos. [...] Inobservância ao princípio da eficiência. Dolo genérico evidenciado. Recurso parcialmente conhecido e desprovido. 1. Câmara de Direito Público. Relator: Des. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, 04 de fevereiro de 2020. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=%22improbidade%20administrativa%22%20%22princ%EDpio%20da%20efici%EAncia%22&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAHAAMIMNAAL&categoria=acordao_5. Acesso em: 30 ago. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação cível n. 0000068-70.2013.8.24.0059**. Apelação cível. Improbidade administrativa. [...] Dolo genérico configurado. Improbidade caracterizada. 5. Câmara de Direito Público. Relator: Des. Artur Jenichen Filho, 06 de junho de 2019a. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAGAACk8zAAF&categoria=acordao_5. Acesso em: 30 set. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação cível n. 0000869-85.2014.8.24.0047**. Apelações cíveis. Ação civil pública de improbidade administrativa. Procedência na origem. Aplicação da lei n. 8.429/92 a agentes políticos. Entendimento pacificado no STJ. [...] Violação aos princípios da administração pública. Dolo genérico configurado. Art. 11, caput, da lei n. 8.429/92. Rol exemplificativo. Manutenção das sanções impostas. Princípio da

razoabilidade e proporcionalidade. 4. Câmara de Direito Público. Relator: Des. Rodolfo Cezar Ribeiro Da Silva Tridapalli, 08 de agosto de 2019b. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAGAAKoPzAAN&categoria=acordao_5. Acesso em: 30 set. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067**. Apelações simultaneamente interpostas. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. [...] Recurso conhecido e provido. 1. Câmara de Direito Público. Relator: Des. Luiz Fernando Boller, 06 de junho de 2017. Disponível em: https://esaj.tjsc.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=1V0002G1V0000&processo.foro=67&processo.numero=0006253-03.2013.8.24.0067&uuidCaptcha=sajcaptcha_d6c5134451434a61848e0e8d1864f9d8. Acesso em: 20 out. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação cível n. 0900083-18.2015.8.24.0035**. Apelação cível. Ação civil pública. Improbidade administrativa. [...] Dolo genérico configurado. Ato atentatório aos princípios da administração evidenciado. Sentença mantida. Recurso desprovido. 4. Câmara de Direito Público. Relator: Des. Vera Lúcia Ferreira Copetti, 13 de dezembro de 2018. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=&only_ementa=&frase=&id=AABAg7AAFAACPMRAAT&categoria=acordao_5. Acesso em: 30 set. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação cível n. 2013.070005-2**. Apelações concomitantemente interpostas. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa julgada parcialmente procedente [...] apelo conhecido e parcialmente provido. 1. Câmara de Direito Público. Relator: Des. Luiz Fernando Boller, 29 de setembro de 2015a. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=%22princ%EDpio%20da%20efici%EAncia%22%20%22improbidade%20administrativa%22&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAANqMmAAD&categoria=acordao. Acesso em: 30 ago. 2020.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça. **Apelação cível n. 2015.001323-0**. Improbidade administrativa [...] devolução que deve ficar restrita à quantia superfaturada. Recurso parcialmente provido. 3. Câmara de Direito Público. Relator: Des. Vanderlei Romer, 22 de setembro de 2015b. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/html.do?q=%22princ%EDpio%20da%20efici%EAncia%22%20%22improbidade%20administrativa%22&only_ementa=&frase=&id=AAAbmQAACAANo7DAAB&categoria=acordao. Acesso em: 30 ago. 2020.

ANEXOS

ANEXO A – EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19/1998

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19, DE 04 DE JUNHO DE 1998
Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam esta Emenda ao texto constitucional:
Art. 1º Os incisos XIV e XXII do art. 21 e XXVII do art. 22 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 21. Compete à União:
.....
XIV - organizar e manter a polícia civil, a polícia militar e o corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como prestar assistência financeira ao Distrito Federal para a execução de serviços públicos, por meio de fundo próprio;
.....
XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
....."
"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:
.....
XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1°, III;
....."
Art. 2º O § 2º do art. 27 e os incisos V e VI do art. 29 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se § 2º no art. 28 e renumerando-se para § 1º o atual parágrafo único:
"Art.27. .....
.....
§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.
....."
"Art. 28. .....
§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.
§ 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembleia Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."
"Art. 29.....
.....
V - Subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VI - Subsídio dos Vereadores fixado por lei de iniciativa da Câmara Municipal, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Estaduais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
....."
Art. 3º O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescendo-se ao artigo os §§ 7º a 9º:
"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:
I - Os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;
II - A investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;
.....
V - As funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;
.....
VII - o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;
.....
X - A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;
XI - a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal;
.....
XIII - é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;
XIV - os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;
XV - o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:
a) a de dois cargos de professor;
b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;
c) a de dois cargos privativos de médico;
XVII - a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;
.....

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;
.....
§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:
I - As reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
II - O acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.
.....
§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.
§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:
I - O prazo de duração do contrato;
II - Os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;
III - a remuneração do pessoal.
§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista, e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral."
Art. 4º O caput do art. 38 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 38. Ao servidor público da administração direta, autárquica e fundacional, no exercício de mandato eletivo, aplicam-se as seguintes disposições:
....."
Art. 5º O art. 39 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.
§ 1º A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório observará:
I - a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira;
II - Os requisitos para a investidura;
III - as peculiaridades dos cargos.
§ 2º A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados.
§ 3º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.
§ 4º O membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela

única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.
§ 5º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderá estabelecer a relação entre a maior e a menor remuneração dos servidores públicos, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, XI.
§ 6º Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário publicarão anualmente os valores do subsídio e da remuneração dos cargos e empregos públicos.
§ 7º Lei da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios disciplinará a aplicação de recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia e fundação, para aplicação no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público, inclusive sob a forma de adicional ou prêmio de produtividade.
§ 8º A remuneração dos servidores públicos organizados em carreira poderá ser fixada nos termos do § 4º."
Art. 6º O art. 41 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público.
§ 1º O servidor público estável só perderá o cargo:
I - Em virtude de sentença judicial transitada em julgado;
II - Mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa;
III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.
§ 2º Invalidada por sentença judicial a demissão do servidor estável, será ele reintegrado, e o eventual ocupante da vaga, se estável, reconduzido ao cargo de origem, sem direito a indenização, aproveitado em outro cargo ou posto em disponibilidade com remuneração proporcional ao tempo de serviço.
§ 3º Extinto o cargo ou declarada a sua desnecessidade, o servidor estável ficará em disponibilidade, com remuneração proporcional ao tempo de serviço, até seu adequado aproveitamento em outro cargo.
§ 4º Como condição para a aquisição da estabilidade, é obrigatória a avaliação especial de desempenho por comissão instituída para essa finalidade."
Art. 7º O art. 48 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XV:
"Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:
.....
XV - Fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por lei de iniciativa conjunta dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I."
Art. 8º Os incisos VII e VIII do art. 49 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
.....
VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
....."
Art. 9º O inciso IV do art. 51 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:
.....
IV - Dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
....."
Art. 10. O inciso XIII do art. 52 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:
.....
XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;
....."
Art. 11. O § 7º do art. 57 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 57. .....
.....
§ 7º Na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para a qual foi convocado, vedado o pagamento de parcela indenizatória em valor superior ao do subsídio mensal."
Art. 12. O parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 70. .....
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária."
Art. 13. O inciso V do art. 93, o inciso III do art. 95 e a alínea b do inciso II do art. 96 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 93. .....
.....
V - o subsídio dos Ministros dos Tribunais Superiores corresponderá a noventa e cinco por cento do subsídio mensal fixado para os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os subsídios dos demais magistrados serão fixados em lei e escalonados, em nível federal e estadual, conforme as respectivas categorias da estrutura judiciária nacional, não podendo a diferença entre uma e outra ser superior a dez por cento ou inferior a cinco por cento, nem exceder a noventa e cinco por cento do subsídio mensal dos Ministros dos Tribunais Superiores, obedecido, em qualquer caso, o disposto nos arts. 37, XI, e 39, § 4º;
....."
"Art. 95. Os juízes gozam das seguintes garantias:
.....
III - irredutibilidade de subsídio, ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.
....."
"Art. 96. Compete privativamente:
.....
II - Ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores e aos Tribunais de Justiça propor ao Poder Legislativo respectivo, observado o disposto no art. 169:

.....
b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver ressalvado o disposto no art. 48, XV;
....."
Art. 14. O § 2º do art. 127 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 127. .....
.....
§ 2º Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa, podendo, observado o disposto no art. 169, propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares, provendo-os por concurso público de provas ou de provas e títulos, a política remuneratória e os planos de carreira; a lei disporá sobre sua organização e funcionamento.
....."
Art. 15. A alínea c do inciso I do § 5º do art. 128 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 128. .....
.....
§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:
I - As seguintes garantias:
.....
c) irredutibilidade de subsídio, fixado na forma do art. 39, § 4º, e ressalvado o disposto nos arts. 37, X e XI, 150, II, 153, III, 153, § 2º, I;
....."
Art. 16. A Seção II do Capítulo IV do Título IV da Constituição Federal passa a denominar-se "DA ADVOCACIA PÚBLICA".
Art. 17. O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.
Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias."
Art. 18. O art. 135 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 135. Os servidores integrantes das carreiras disciplinadas nas Seções II e III deste Capítulo serão remunerados na forma do art. 39, § 4º."
Art. 19. O § 1º e seu inciso III e os §§ 2º e 3º do art. 144 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, inserindo-se no artigo § 9º:
"Art. 144. .....
.....

§ 1º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se a:
.....
III - exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;
.....

§ 2º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.
§ 3º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, organizado e mantido pela União e estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.
.....
§ 9º A remuneração dos servidores policiais integrantes dos órgãos relacionados neste artigo será fixada na forma do § 4º do art. 39."
Art. 20. O caput do art. 167 da Constituição Federal passa a vigorar acrescido de inciso X, com a seguinte redação:
"Art. 167. São vedados:
.....
X - A transferência voluntária de recursos e a concessão de empréstimos, inclusive por antecipação de receita, pelos Governos Federal e Estaduais e suas instituições financeiras, para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
....."
Art. 21. O art. 169 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:
I - Se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
II - Se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.
§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:
I - Redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
II - Exoneração dos servidores não estáveis.
§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.
§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.
§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º."
Art. 22. O § 1º do art. 173 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art.173.....
§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:
I - Sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
II - A sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.
....."
Art. 23. O inciso V do art. 206 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
.....
V - Valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
....."
Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:
"Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos."
Art. 25. Até a instituição do fundo a que se refere o inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal, compete à União manter os atuais compromissos financeiros com a prestação de serviços públicos do Distrito Federal.
Art. 26. No prazo de dois anos da promulgação desta Emenda, as entidades da administração indireta terão seus estatutos revistos quanto à respectiva natureza jurídica, tendo em conta a finalidade e as competências efetivamente executadas.
Art. 27. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação desta Emenda, elaborará lei de defesa do usuário de serviços públicos.
Art. 28. É assegurado o prazo de dois anos de efetivo exercício para aquisição da estabilidade aos atuais servidores em estágio probatório, sem prejuízo da avaliação a que se refere o § 4º do art. 41 da Constituição Federal.
Art. 29. Os subsídios, vencimentos, remuneração, proventos da aposentadoria e pensões e quaisquer outras espécies remuneratórias adequar-se-ão, a partir da promulgação desta Emenda, aos limites decorrentes da Constituição Federal, não se admitindo a percepção de excesso a qualquer título.
Art. 30. O projeto de lei complementar a que se refere o art. 163 da Constituição Federal será apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional no prazo máximo de cento e oitenta dias da promulgação desta Emenda.
Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima, que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados; os

policiais militares que tenham sido admitidos por força de lei federal, custeados pela União; e, ainda, os servidores civis nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União, constituirão quadro em extinção da administração federal, assegurados os direitos e vantagens inerentes aos seus servidores, vedado o pagamento, a qualquer título, de diferenças remuneratórias.

Art. 31. Os servidores públicos federais da administração direta e indireta, os servidores municipais e os integrantes da carreira policial militar dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima que comprovadamente encontravam-se no exercício regular de suas funções prestando serviços àqueles ex-Territórios na data em que foram transformados em Estados, os servidores e os policiais militares admitidos regularmente pelos governos dos

Estados do Amapá e de Roraima no período entre a transformação e a efetiva instalação desses Estados em outubro de 1993 e, ainda, os servidores nesses Estados com vínculo funcional já reconhecido pela União integrarão, mediante opção, quadro em extinção da administração federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 79, de 2014)

Art. 31. A pessoa que revestiu a condição de servidor público federal da administração direta, autárquica ou fundacional, de servidor municipal ou de integrante da carreira de policial, civil ou militar, dos ex-Territórios Federais do Amapá e de Roraima e que, comprovadamente, encontrava-se no exercício de suas funções, prestando serviço à administração pública dos ex-Territórios ou de prefeituras neles localizadas, na data em que foram transformados em Estado, ou a condição de servidor ou de policial, civil ou militar, admitido pelos Estados do Amapá e de Roraima, entre a data de sua transformação em Estado e outubro de 1993, bem como a pessoa que comprove ter mantido, nesse período, relação ou vínculo funcional, de caráter efetivo ou não, ou relação ou vínculo empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios, dos Estados ou das prefeituras neles localizadas ou com empresa pública ou sociedade de economia mista que haja sido constituída pelo ex-Território ou pela União para atuar no âmbito do ex-Território Federal, inclusive as extintas, poderão integrar, mediante opção, quadro em extinção da administração pública federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

§ 1º Os servidores da carreira policial militar continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições legais e regulamentares a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observadas as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico.

§ 1º O enquadramento referido no caput para os servidores ou para os policiais militares admitidos regularmente entre a transformação e a instalação dos Estados em outubro de 1993 deverá dar-se no cargo em que foram originariamente admitidos ou em cargo equivalente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 79, de 2014)

§ 1º O enquadramento referido no caput deste artigo, para os servidores, para os policiais, civis ou militares, e para as pessoas que tenham revestido essa condição, entre a transformação e a instalação dos Estados em outubro de 1993, dar-se-á no cargo em que foram originariamente admitidos ou em cargo equivalente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)

§ 2º Os servidores civis continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão da administração federal.

§ 2º Os integrantes da carreira policial militar a que se refere o caput continuarão prestando serviços aos respectivos Estados, na condição de cedidos, submetidos às disposições estatutárias a que estão sujeitas as corporações das respectivas Polícias Militares, observados as atribuições de função compatíveis com seu grau hierárquico e o direito às devidas promoções. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 79, de 2014)

§ 3º Os servidores a que se refere o caput continuarão prestando serviços aos respectivos Estados e a seus Municípios, na condição de cedidos, até seu aproveitamento em órgão ou

entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 79, de 2014)
§ 3º As pessoas a que se referem este artigo prestarão serviços aos respectivos Estados ou a seus Municípios, na condição de servidores cedidos, sem ônus para o cessionário, até seu aproveitamento em órgão ou entidade da administração federal direta, autárquica ou fundacional, podendo os Estados, por conta e delegação da União, adotar os procedimentos necessários à cessão de servidores a seus Municípios. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)
§ 4º Para fins do disposto no caput deste artigo, são meios probatórios de relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho, independentemente da existência de vínculo atual, além dos admitidos em lei: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)
I - o contrato, o convênio, o ajuste ou o ato administrativo por meio do qual a pessoa tenha revestido a condição de profissional, empregado, servidor público, prestador de serviço ou trabalhador e tenha atuado ou desenvolvido atividade laboral diretamente com o ex-Território, o Estado ou a prefeitura neles localizada, inclusive mediante a interveniência de cooperativa; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)
II - a retribuição, a remuneração ou o pagamento documentado ou formalizado, à época, mediante depósito em conta corrente bancária ou emissão de ordem de pagamento, de recibo, de nota de empenho ou de ordem bancária em que se identifique a administração pública do ex-Território, do Estado ou de prefeitura neles localizada como fonte pagadora ou origem direta dos recursos, assim como aquele realizado à conta de recursos oriundos de fundo de participação ou de fundo especial, inclusive em proveito do pessoal integrante das tabelas especiais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)
§ 5º Além dos meios probatórios de que trata o § 4º deste artigo, sem prejuízo daqueles admitidos em lei, o enquadramento referido no caput deste artigo dependerá de a pessoa ter mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com o ex-Território ou o Estado que o tenha sucedido por, pelo menos, noventa dias. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)
§ 6º As pessoas a que se referem este artigo, para efeito de exercício em órgão ou entidade da administração pública estadual ou municipal dos Estados do Amapá e de Roraima, farão jus à percepção de todas as gratificações e dos demais valores que componham a estrutura remuneratória dos cargos em que tenham sido enquadradas, vedando-se reduzi-los ou suprimi-los por motivo de cessão ao Estado ou a seu Município. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 98, de 2017)
Art. 32. A Constituição Federal passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:
"Art. 247. As leis previstas no inciso III do § 1º do art. 41 e no § 7º do art. 169 estabelecerão critérios e garantias especiais para a perda do cargo pelo servidor público estável que, em decorrência das atribuições de seu cargo efetivo, desenvolva atividades exclusivas de Estado.
Parágrafo único. Na hipótese de insuficiência de desempenho, a perda do cargo somente ocorrerá mediante processo administrativo em que lhe sejam assegurados o contraditório e a ampla defesa."
Art. 33. Consideram-se servidores não estáveis, para os fins do art. 169, § 3º, II, da Constituição Federal aqueles admitidos na administração direta, autárquica e fundacional sem concurso público de provas ou de provas e títulos após o dia 5 de outubro de 1983.
Art. 34. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua promulgação.

Brasília, 4 de junho de 1998
Mesa da Câmara dos Deputados:
Mesa do Senado Federal:
Deputado MICHEL TEMER

Presidente
Senador ANTONIO CARLOS MAGALHÃES
Presidente
Deputado HERÁCLITO FORTES
1o Vice-Presidente
Senador GERALDO MELO
1o Vice-Presidente
Deputado SEVERINO CAVALCANTI
2o Vice-Presidente
Senadora JÚNIA MARISE
2º Vice-Presidente
Deputado UBIRATAN AGUIAR
1o Secretário
Senador CARLOS PATROCÍNIO
2o Secretário
Deputado NELSON TRAD
2o Secretário
Senador FLÁVIANO MELO
3o Secretário
Deputado EFRAIM MORAIS
4o Secretário
Senador LUCÍDIO PORTELLA
4o Secretário
Este texto não substitui o publicado no DOU de 5.6.1998

ANEXO B – EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 2013.070005-2

APELAÇÕES CONCOMITANTEMENTE INTERPOSTAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. PREFEITO E VICE-PREFEITO ELEITOS NO PLEITO ELEITORAL DO ANO DE 2000, PARA A ADMINISTRAÇÃO 2001/2004 DO MUNICÍPIO DE XAVANTINA, QUE TERIAM ALIJADO DOIS SERVIDORES PÚBLICOS DE SUAS ATIVIDADES, ESTES, A PROPÓSITO, OUTRORA EX-ALCAIDES, SENDO UM, INCLUSIVE, CANDIDATO RECÉM DERROTADO NO MESMO CERTAME. TÓPICO DE INSURGÊNCIA COMUM EM AMBOS OS APELOS. PRELIMINAR DE CERCEAMENTO DE DEFESA, CONSUBSTANCIADO NA NEGATIVA DE COLHEITA DOS DEPOIMENTOS PESSOAIS DE AMBOS OS RÉUS. PRETENDIDA DESCONSTITUIÇÃO DO DECISUM, COM O RETORNO DO FEITO À ORIGEM, PARA RETOMADA DO ITER INSTRUTÓRIO. TOGADO SENTENCIANTE QUE, COMO DESTINATÁRIO DA INSTRUÇÃO, PODE OBSTAR DILAÇÃO NITIDAMENTE IMPROFÍCUA, OU DESTINADA A EVIDENCIAR CIRCUNSTÂNCIA DESCORTINADA POR OUTROS MEIOS DE CONVENCIMENTO JÁ CONTIDOS NOS AUTOS. IMBRÓGLIO POLÍTICO, ADEMAIS, QUE PODERIA MITIGAR O ALCANCE DA PROVA POSTULADA, MALFERINDO O OBJETIVO DA INSTRUÇÃO, QUE DEVE CONSTITUIR-SE EM FERRAMENTA IMPARCIAL PARA LASTREAR O JULGADO. PREFACIAL AFASTADA. AVENTADA INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 11, CAPUT, DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, POR SER DEMASIADO LACÔNICO. PROPOSIÇÃO INSUBSISTENTE. CONDUTAS ÍMPROBAS QUE DISPENSAM TAXATIVA PREVISÃO, CONFERINDO AMPLITUDE E ALCANCE À NORMA PROTETIVA EM ESPÉCIE. QUESTIONAMENTO TAMBÉM DIRIGIDO AO ART. 12, INCS. I E II, DO MESMO DIPLOMA LEGAL, POR PREVER SANÇÕES QUE EXCEDERIAM A DIRETRIZ DO ART. 37, § 4º DA CARTA MAGNA. ART. 5º, INC. XLVI DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, CONTUDO, QUE AUTORIZA O LEGISLADOR INFRACONSTITUCIONAL A PROMOVER A DOSIMETRIA DAS PENAS. RECURSO DO RÉU PREFEITO. ATOS ÍMPROBOS NÃO DERRUÍDOS. BELIGERÂNCIA POLÍTICA QUE EXTRAPOLOU A CORRIDA ELEITORAL E MANIFESTOU-SE PATENTE LOGO NO 2º DIA DO SEU MANDATO, CONSUBSTANCIADA NA IMPOSITIVA CONCESSÃO DE FÉRIAS AO SEU OPONENTE, SEM QUE HOUVESSE REQUERIMENTO FORMAL POR PARTE DESTE. DETERMINAÇÃO PARA FRUIÇÃO DE LICENÇA-PRÊMIO QUE TAMBÉM PADECEU DO MESMO VÍCIO, JÁ QUE ORDENADA À REVELIA DE PEDIDO. CONDUTAS QUE AFRONTAM O REGIME JURÍDICO DAQUELE MUNICÍPIO. SERVIDOR ALVO DO FLAGELO, ADEMAIS, QUE LOGO APÓS SER DESEMPOSSADO DO CARGO DE PREFEITO, CEDENDO LUGAR AO RÉU, HAVERIA DE RETOMAR O PLENO DESEMPENHO DAS ATIVIDADES DE CONTADOR, TENDO, TODAVIA, SIDO SEGREGADO DE SUAS FUNÇÕES. DESPRESTÍGIO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. PERCALÇOS PESSOAIS E ARBITRÁRIOS CRIADOS PELO ALCAIDE QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MANUTENÇÃO DO VEREDICTO NO PONTO. READEQUAÇÃO DO VIÉS SANCIONATÓRIO, PORÉM, QUE CONSUBSTANCIA PRECAUÇÃO E REPRIMENDA À REITERAÇÃO DO ATO. MANTENÇA DA PENA RELATIVA AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL. REVOGAÇÃO, TODAVIA, DA PENALIDADE DE SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. RECURSO DO RÉU VICE-PREFEITO. ASSERTIVA DE QUE OS ATOS ÍMPROBOS SÃO INEXEQUÍVEIS PELO SUPLENTE, SENDO PRÓPRIOS

DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VICE QUE ESTEVE À FRENTE DA MUNICIPALIDADE APENAS NO FINAL DO MANDATO DE SEU CORRELIGIONÁRIO, PARA QUE ESTE PUDESSE CONCORRER À REELEIÇÃO. PATENTE DISTANCIAMENTO DAS HOSTILIDADES PERPETRADAS PELO PREFEITO. AUSÊNCIA DE PROVA DE SUA CONDUTA ÍMPROBA. INCUMBÊNCIA QUE COMPETIA AO MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 333, INC. I, DO CPC. PROPOSIÇÃO PROFÍCUA. CONSEQUENTE LIBERAÇÃO DA CONSTRIÇÃO ENVOLTA SOBRE SEUS BENS E DAS RESPECTIVAS SANÇÕES. APELO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 2013.070005-2, de Seara, rel. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 29-09-2015).

ANEXO C – EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 2015.001323-0

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO FUNDADA NO DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO JUDICIAL PROFERIDA EM AUTOS DISTINTOS, NO QUAL FICOU DETERMINADA A SUSPENSÃO LIMINAR DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E DA RESPECTIVA CONTRAPRESTAÇÃO. EMPRESA REQUERIDA, TODAVIA, QUE COMPROVADAMENTE SÓ FOI CIENTIFICADA DO TEOR DO JULGADO CONCESSIVO DO PROVIMENTO DE URGÊNCIA QUANDO JÁ EFETIVADOS OS PAGAMENTOS PELA MUNICIPALIDADE. CASO QUE CONTEMPLA, TODAVIA, A APLICAÇÃO DO BROCADO JURÍDICO NARRA MIHI FACTUM, DABO TIBI JUS. CONTRATO QUE RESULTOU EM PREJUÍZO AO ERÁRIO. ART, 10 DA LEI N. 8.429/1992. MANUTENÇÃO DA SENTENÇA, NO PONTO, AINDA POR FUNDAMENTAÇÃO DIVERSA. REFORMA PARCIAL DO JULGADO QUE SE IMPÕE, DE OUTRO VÉRTICE, NO TOCANTE À CONDENAÇÃO À RESTITUIÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS, PORQUANTO INCONCUSSO QUE O BEM LOCADO FICOU À DISPOSIÇÃO DO ENTE PÚBLICO. DEVOLUÇÃO QUE DEVE FICAR RESTRITA À QUANTIA SUPERFATURADA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO. Noticiam os autos que o Ministério Público do Estado de Santa Catarina aforou ação civil pública contra município de União do Oeste, com o propósito de ver anulados contratos administrativos ditos superfaturados, a qual foi julgada procedente, em sentença confirmada neste grau de jurisdição - Apelação Cível n. 2008.020945-1, rela. Desa. Sônia Maria Schmitz, j. 26-8-2009. Ajuizamento posterior, pelo mesmo Parquet, de ação de improbidade administrativa, desta feita não só contra o ente público, mas também contra os terceiros beneficiários, sob o fundamento de que todos, sem exceção, desrespeitaram a decisão concessiva da liminar prolatada naquele processo, que determinou, concomitantemente, a suspensão das avenças e dos respectivos pagamentos. Acervo probatório que dá conta, todavia, de que a ré apelante foi intimada do ato judicial sob enfoque quando já concretizados os pagamentos, pelo que não há falar em ofensa ao comando judicial, tampouco, a bem da verdade, à sentença que se seguiu, que se limitou a declarar a anulação da avença, sem impor a restituição dos valores pagos pela locação do bem. Manutenção da decisão que julgou procedente a ação de improbidade, contudo, por distinto fundamento, qual seja, a prática de ato lesivo ao erário, nos termos do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, por força do brocado jurídico narra mihi factum, dabo tibi jus (dá-me os fatos e te darei o direito). Isso porque, como demonstrado à saciedade no decisum que apreciou a ação civil pública anterior, a contratação resultou em prejuízo ao patrimônio público, in verbis: "Se os contratos de locação de máquinas pesadas, firmados pela Municipalidade, desrespeitam o princípio da eficiência, promovendo desperdício de recursos públicos, impõe-se seja anulado. É que, o poder discricionário do administrador deve submeter-se à lei e ao interesse coletivo, passando a ser arbitrário quando extrapolar esses limites" (Apelação Cível n. 2008.020945-1). Por outro lado, comprovado que o objeto contratado foi utilizado pela Municipalidade, determinar a restituição integral dos valores ocasiona, sem sombra de dúvida, o enriquecimento ilícito, e, como é cediço, "O ordenamento jurídico pátrio veda o enriquecimento sem causa em face de contrato administrativo declarado nulo porque inconcebível que a Administração incorpore ao seu patrimônio prestação recebida do particular sem observar a contrapartida, qual seja, o pagamento correspondente ao benefício. Precedente: AgRg no REsp 332956/SP DJ 16.12.2002. No mesmo sentido, é a posição da doutrina acerca do tema, in litteris: ' Os Efeitos da Invalidação do Ato Administrativo (...) Um exemplo permite compreender facilmente o raciocínio. Suponha-se um contrato administrativo nulo, em que o defeito resida no ato de instauração da licitação. Reconhecido o defeito e pronunciada a nulidade com efeito retroativo, ter-se-ia de reconstituir a situação fática anterior à contratação. Isso significa não apenas que o

particular teria de restituir à Administração as prestações que houvesse recebido, mas que também a própria Administração teria de adotar idêntica conduta. Ou seja, não seria cabível que a Administração incorporasse em seu patrimônio a prestação recebida do particular e se recusasse a produzir a remuneração correspondente, alegando a nulidade. (...) Ou seja, o Estado não pode apropriar-se de um bem privado, a não ser mediante desapropriação, com o pagamento de justo preço. É evidente que seria inconstitucional o Estado comprar um bem e, em seguida, anular o contrato e ficar com o bem sem pagar o preço. Muito mais despropositado seria produzir esse resultado mediante a invocação de defeito na própria atividade administrativa pública. A anulação contratual não pode gerar efeitos equivalentes aos do confisco. Tudo aquilo que não é lícito ao Estado obter diretamente também é ilícito ser obtido por via indireta - especialmente, por meio de um ato administrativo reputado inválido. No exemplo considerado, existem apenas duas alternativas jurídicas: ou o Estado devolve o bem comprado ou indeniza o particular pelo preço correspondente. Em qualquer caso, deverá ademais de tudo compor outras perdas e danos decorrentes de sua atuação defeituosa.(...) Bem por isso, a solução já fora consagrada no âmbito do Direito francês, no qual se admite que a teoria do enriquecimento sem causa 'permite assegurar indenizações, que a equidade recomenda, nos casos especialmente em que as obras foram executadas ou as prestações fornecidas com base em um contrato que, finalmente, não foi concluído, que foi entranhado de nulidade, que atingiu a seu termo ou em que nenhum instrumento foi preparado ou ainda à margem de um contrato(...)" (in Marçal Justen Filho, Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 11ª Edição - Dialética, páginas 517/519)" (REsp 753039/PR, rel. Min. Luiz Fux, p. 3-9-2007). No caso, o próprio autor reconhece que o custo mensal do aluguel da retroescavadeira girava, à época, em torno de R$ 9.000,00 (nove mil reais), de sorte que a condenação deve ficar limitada à quantia repassada a maior, noutras palavras, àquela que corresponda ao prejuízo concretamente sofrido pelos cofres públicos. Daí o provimento parcial do recurso da empresa recorrente, única, entre todos os réus, que se quedou irresignada com o veredicto. (TJSC, Apelação Cível n. 2015.001323-0, de Coronel Freitas, rel. Vanderlei Romer, Terceira Câmara de Direito Público, j. 22-09-2015).

ANEXO D – EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 0006253-03.2013.8.24.0067

APELAÇÕES SIMULTANEAMENTE INTERPOSTAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALCAIDE QUE, NO SEGUNDO DIA DE SEU MANDATO, REQUISITOU AO LEGISLATIVO MUNICIPAL A CESSÃO DO ADVOGADO DA CÂMARA DE VEREADORES PARA LABORAR JUNTO À PREFEITURA. PRESIDENTE DA CASA ASSEMBLEAR QUE, PARA SUPRIR A LACUNA SEM PROCESSO SELETIVO, NOMEOU OUTRO CAUSÍDICO. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. CONDENAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS AO INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO AO ERÁRIO, CONSUBSTANCIADO NO ACRÉSCIMO DAS DESPESAS DECORRENTES DA CONTRATAÇÃO DO SUBSTITUTO, E AO PAGAMENTO DE MULTA CIVIL DE 2 VEZES O VALOR DO PREJUÍZO. INSURGÊNCIA DO EX-PREFEITO. SOLICITAÇÃO DA TRANSFERÊNCIA DE SERVIDOR, QUE É RECONHECIDA PELO PRÓPRIO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO CONDUTA VÁLIDA E PREVISTA NO ORDENAMENTO JURÍDICO. EXORDIAL INAPTA EM DELIMITAR A IRREGULARIDADE PERPETRADA PELO ALCAIDE. APELO CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO DO VEREADOR PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL. NOMEAÇÃO PRECÁRIA DE OUTRO PATRONO, QUE NÃO IMPLICA NECESSARIAMENTE EM PREJUÍZO AOS COFRES DO MUNICÍPIO. PROFISSIONAL QUE LABOROU A CONTENTO NA ATIVIDADE PARA A QUAL FOI DESIGNADO. SALÁRIO DESPENDIDO QUE NÃO PODE SER TIDO A CONTA DE DESÁGIO DO DISPÊNDIO PÚBLICO. INCOMPATIBILIDADE DA CONDENAÇÃO NO ART. 10 DA LEI Nº 8.429/92. CONTRATAÇÃO DO NOVO MANDATÁRIO REPRESENTANTE DO PODER LEGISLATIVO, ADEMAIS, JUSTIFICADA EM EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO, AFASTANDO A INCIDÊNCIA DO ART. 11 DA MESMA NORMA LEGAL. PRECEDENTE. "[...] Não é factível dispor em lei todas as hipóteses que caracterizam `necessidade temporária de excepcional interesse público´. Cumpre ao aplicador da lei compatibilizar o princípio da eficiência administrativa com o da moralidade administrativa. Conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro, o princípio da eficiência administrativa revela-se sob `dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público´ [...]" (TJSC, Apelação Cível n. 2012.008418-2, de Dionísio Cerqueira, rel. Des. Newton Trisotto, j. 23/07/2013). RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 0006253-03.2013.8.24.0067, de São Miguel do Oeste, rel. Luiz Fernando Boller, Primeira Câmara de Direito Público, j. 06-06-2017).

ANEXO E – EMENTA DO ACÓRDÃO Nº 0000039-23.2015.8.24.0003

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA POR VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. APELO DO RÉU. 1) ALEGAÇÃO DE QUE NÃO HOUVE LESÃO AO ERÁRIO (LIA, ART. 10). CONDENAÇÃO RESTRITA AO ART. 11. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL, NO PONTO. 2) MÉRITO. AQUISIÇÃO EXCESSIVA DE MATERIAIS ESCOLARES, EM EVIDENTE DESPROPORCIONALIDADE AO NÚMERO DE ALUNOS, POR TRÊS ANOS SEGUIDOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA PARA A QUANTIA ADQUIRIDA. INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA. DOLO GENÉRICO EVIDENCIADO. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJSC, Apelação Cível n. 0000039-23.2015.8.24.0003, de Anita Garibaldi, rel. Paulo Henrique Moritz Martins da Silva, Primeira Câmara de Direito Público, j. 04-02-2020).