



Movimento
Pessoas à Frente



Pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa

EM DEFESA DA PROMOÇÃO DA INTEGRIDADE E AMPLIAÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA PARA GESTORES PÚBLICOS

O presente documento tem por objetivo expor o posicionamento do Grupo de Trabalho de Matriz de Vínculos e Segurança Jurídica do Movimento Pessoas à Frente sobre a reforma da Lei de Improbidade Administrativa – LIA (lei 8.429 de 1992). O texto foi elaborado em parceria com a Sociedade Brasileira de Direito Público - sbdp, tendo por base pesquisas empíricas sobre diversos aspectos da LIA e sua aplicação.

O posicionamento aqui exposto foi resultado de longo e rico processo de escuta e construção conjunta no âmbito do Movimento Pessoas à Frente: um movimento formado por especialistas, parlamentares, representantes do Governo Federal, Governos Estaduais, Sindicatos, Judiciário, Órgãos de Controle e organizações do Terceiro Setor que buscam trabalhar conjuntamente para construir propostas concretas e baseadas em evidências para um novo paradigma de Gestão de Pessoas no Setor Público, com foco na efetividade do Estado e na valorização dos gestores públicos. Esse processo de construção buscou somar às pesquisas desenvolvidas na academia uma visão prática e pragmática da LIA no atual cenário brasileiro.



A edição da LIA representou importante avanço no combate a atos que importem em lesão ao erário público e ao enriquecimento ilícito por agentes públicos. Depois de 28 anos de vigência, chegou a hora de sua reforma. Sua redação original precisa ser atualizada à luz da experiência consolidada para minimizar os excessos na sua aplicação. Para o gestor público honesto, as consequências de tais abusos é um ônus insuportável, pois gera insegurança jurídica e sancionamentos indevidos.

Na prática, tal insegurança tem reflexo, por um lado, no “apagão das canetas”, e por outro, no desincentivo à ocupação de cargos públicos. O “apagão das canetas” consiste na paralisação das decisões públicas, devido ao medo dos gestores de responsabilização desmedida no âmbito das instâncias de controle.¹ Esse mesmo medo tem gerado desincentivo para a ocupação de funções dentro da administração, afastando pessoas vocacionadas para a gestão pública. Tais disfunções da LIA importam em altos custos para o setor público, dificultando o avanço em direção a uma gestão pública eficiente e com quadros capacitados.

A insegurança decorre sobretudo da falta de parâmetros claros e corretos na lei para a caracterização e punição de atos ímprobos, bem como para a dosimetria das sanções.

Sobre a caracterização do ato ímprobo, a lei foi incapaz de, na prática, conter a enorme subjetividade dos autores das ações e dos julgadores na avaliação daquilo que é ou não improbidade. Isso ocorreu, por exemplo, quando a lei previu como improbidade atos que atentem contra os “princípios da administração pública”.² É correto que se puna de modo pessoal e severo os agentes públicos que, no exercício do cargo, enriqueçam ilícitamente, a si ou a outrem, ou, em virtude de desvio deliberado de conduta, gerem efetiva lesão ao erário. Mas não é correto sancioná-los com base em presunções, por meras desconformidades normativas ou mesmo por não terem se comportado como os julgadores, a partir de percepções não jurídicas, de viés muito íntimo, considerariam desejável.

A Constituição estabeleceu como princípios da administração a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.³ São conceitos com alto grau de indeterminação, de difícil tradução para condutas concretas e objetivas que se espera do gestor público. Desse modo, quando a lei, sem outras especificações, as utilizou para definir a improbidade – um comportamento suscetível de severa punição – acabou por abrir grande espaço para os enquadramentos mais variados, imprevisíveis e injustos.

1. Sobre o tema, ver entrevista do professor Carlos Ari Sundfeld à revista eletrônica Virtù, disponível em: https://virtunews.com.br/lei-de-improbidade-nao-pode-ser-amarra-a-gestao-publica/?utm_source=Virtu+-+Site&utm_campaign=7ae57e77fb-EMAIL_CAMPAIGN_2020_02_10_06_40_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_bdb63bc4ec-7ae57e77fb-30642001. Acesso em 19 de novembro de 2020.

2. Art. 11 da LIA.

3. Art. 37 da Constituição Federal.

Os dados apontam o crescimento das condenações por improbidade com base na simples inobservância desses princípios da administração pública. Levantamento feito pelo Conselho Nacional da Justiça – CNJ aponta que, dentre as novas ações de improbidade propostas nos tribunais federais e estaduais de 2014 a 2019, foram as baseadas nos princípios as que mais cresceram (superando o crescimento das ações de improbidade por enriquecimento ilícito ou dano ao erário).⁴ Em suma, em verdade a lei não tem servido para coibir enriquecimento ilícito e danos ao erário por desvios funcionais, como deveria, e sim para outros fins, incompatíveis com aqueles que justificaram a sua edição.

Além disso, pesquisas mostram que, muito frequentemente, as decisões condenatórias usam a violação a princípios de maneira genérica, sem apontar os princípios específicos que estariam sendo violados e sem explicação suficiente sobre a correlação deles para com as condutas examinadas.⁵

De outro lado, mesmo na aplicação do tipo que, em tese, seria mais consistente – a lesão ao erário público, por desvio deliberado – o Judiciário tem adotado uma orientação preocupante: a de simplesmente presumir, sem base empírica, que desconformidades legais causam danos econômicos.⁶

Ademais, em relação à punição dos atos ímprobos, a LIA não traz balizas suficientes para o cálculo das penas, o que resulta em sanções injustas, bem como na aplicação de sanções muito diversas para situações semelhantes. A lei prevê várias penas, como perda de bens, ressarcimento do dano, perda da função pública, perda de direitos políticos e multa.⁷ Contudo, é insuficiente quanto à sua dosimetria, prevendo apenas que “o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”.⁸

Segundo o relatório “Novas medidas contra a corrupção”,⁹ elaborado pela Transparência Internacional em parceria com a FGV, tal aspecto da LIA gera insegurança para o juízo de dosimetria das sanções por improbidade, em vista da ausência de parâmetros claros e seguros para que o juiz possa se guiar.

4. Informações disponíveis em: <https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw.l%2FPaineiCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT>. Acesso em 19 de novembro de 2020.

5. Ver Ricardo Kanayama. Improbidade por violação aos princípios da administração pública: Um diagnóstico da fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. Dissertação de mestrado, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28949/Ricardo%20A.%20Kanayama%20-%20Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20Oversa%CC%83o%20final%20definitiva.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em 19 de novembro de 2020.

6. Ver Vivian Maria Pereira Ferreira. A moralidade administrativa e a responsabilização judicial do agente político: um estudo sobre a improbidade administrativa no Brasil. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito, 2020.

7. Art. 12 da LIA.

8. Art. 12, parágrafo único, da LIA.

9. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23949/NovasMedidascontraCorrupcao_Cartilha.pdf?sequence=6&isAllowed=y.

Estudos apontam ainda que, nas decisões condenatórias por improbidade, é comum a ausência de justificativa para a fixação e dosagem das sanções. As decisões frequentemente se restringem a usar expressões genéricas, alegando apenas que as sanções estabelecidas são “proporcionais”. A consequência prática é que casos semelhantes acabam resultando em sanções diferentes.¹⁰

A insegurança gerada pelos aspectos problemáticos da LIA tem mobilizado tanto a sociedade como autoridades públicas. E algumas iniciativas têm buscado enfrentar o problema.

Medida de grande destaque para conferir maior segurança jurídica ao setor público foi a aprovação da lei 13.655, de 2018, que introduziu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) disposições sobre segurança jurídica na criação e aplicação do direito público. Os novos dispositivos da LINDB endereçam problemas relacionados à aplicação da LIA, como o uso de valores jurídicos abstratos em decisões judiciais (caso da improbidade por violação a princípios da administração).

Outra importante iniciativa foi a criação, pelo Presidente da Câmara dos Deputados, da “Comissão de Juristas para a Reforma da Lei de Improbidade Administrativa”, que contou com diversos atores relevantes e promoveu o debate acerca do aperfeiçoamento da LIA. Os trabalhos da comissão resultaram no Projeto de Lei 10.887, de 2018, que está em discussão na Câmara e contou com contribuições do Movimento Pessoas à Frente.

E QUAIS REFORMAS MÍNIMAS DEFENDEMOS PARA A LEI DE IMPROBIDADE?

- 1. Exclusão da modalidade culposa** de improbidade administrativa;
- 2. Vedação à presunção de dolo**, que também não deve ser presumido quando da simples não observância de formalidades legais ou regulamentares;
- 3. Proibição da adoção de presunção de dano** ao erário por simples desconformidade de ato ou contrato;
- 4. Vedação ao enriquecimento sem causa** da administração por apropriação gratuita de prestações realizadas em seu favor, quando da invalidação de atos ou contratos nas ações de improbidade;
- 5. Regras mais precisas e claras de dosimetria**, de modo que de fato se considere a natureza e a gravidade da infração cometida, a extensão do

10. S. Ver Ricardo Kanayama. Improbidade por violação aos princípios da administração pública: Um diagnóstico da fundamentação das decisões do Tribunal de Justiça de São Paulo. Dissertação de mestrado, FGV Direito SP, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/28949/Ricardo%20A.%20Kanayama%20-%20Dissertac%CC%A7a%CC%83o%20Oversa%CC%83o%20final%20definitiva.pdf?sequence=5&isAllowed=y>. Acesso em 19 de novembro de 2020.

dano causado, o proveito patrimonial, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, os antecedentes do agente, e as sanções eventualmente aplicadas ao acusado em outras esferas decorrentes do mesmo fato;

6. **Ressarcimento ao acusado**, por perdas e danos, nos casos de ação judicial proposta em situação de manifesta inexistência de ato de improbidade;
7. **Substituição do tipo “improbidade por violação de princípios”** pelo tipo “improbidade por ilicitude flagrante”, caracterizada pelo dolo e má fé ou pela reiteração de comportamento já considerado ilícito pelos órgãos competentes, com o objetivo de o agente obter proveito não patrimonial indevido, para si ou para outrem;
8. **Limites da indisponibilidade cautelar de bens** para o ressarcimento do erário, não abrangendo valores de eventual multa;
9. **Possibilidade de realização de acordos** nas ações de improbidade, preservando a competência das advocacias públicas.

As alterações aqui propostas têm o potencial de conferir maior segurança jurídica na aplicação da Lei de Improbidade, contribuindo não apenas para enfrentar o problema do “apagão das canetas” no setor público, mas também para atrair pessoas capacitadas e vocacionadas para a gestão pública.

Sabemos que outros pontos acerca do tema ainda precisam ser debatidos visando o aprofundamento do documento, por isso, este é um trabalho em permanente construção, que sintetiza as discussões iniciais feitas pelo grupo. ●



**Movimento
Pessoas à Frente**

JUNTAS POR UM MELHOR ESTADO

