

# A POSSÍVEL BANALIZAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Heloisa Rocha Porto \*

Marcos Eberhardt\*\*

## RESUMO

A Lei nº 8.429/92 foi elaborada e sancionada em um contexto histórico e social pautado pela corrupção. O objetivo da referida Lei é punir o agente público ímprobo que se prevaleça do cargo para obter vantagens, enriquecer ilícitamente ou lesar o erário. No entanto, tem-se observado que alguns agentes públicos estão respondendo ação de improbidade administrativa por cometerem meras irregularidades. Têm-se o exemplo de gestores que comprovadamente agiram de boa-fé, mas foram maus administradores e, também, de pessoas probas, portadoras de pareceres técnicos, elaborados por órgãos competentes que responderam por esse tipo de ação. Logo, a falta de adoção de critérios mais contextualizados, por parte do Ministério Público, antes de propor ação de improbidade pode gerar a banalização da referida Lei. Com base nesse cenário, esse artigo visa analisar a possibilidade de o uso indiscriminado de ações de improbidade administrativa enrijecer o processo de tomada de decisão dos agentes públicos. A falta de segurança jurídica pode fazer com que o gestor permaneça inerte, a fim de evitar as severas sanções previstas nesta Lei.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Lei nº 8.429/92. Banalização

## 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo analisar a possibilidade do uso indiscriminado de ações de improbidade administrativa enrijecer o processo de tomada de decisão dos agentes públicos.

O tema combate a improbidade administrativa está muito em voga. Vive-se uma época de tentar moralizar a administração pública e combater a corrupção. A lei de Improbidade Administrativa, sancionada em 2 de junho de 1992, surgiu com o propósito de combater a conduta ímproba.

É importante destacar que se concorda com a punição de qualquer atitude ilícita, ímproba e corrupta que traga prejuízo ao patrimônio e ao interesse público. Considera-se pertinente postular ação de improbidade administrativa sempre que houver provas de condutas que caracterizam as modalidades descritas nos art. 9º, 10º, 10º-A e 11º. Não se está aqui a discutir a possibilidade de burlar a lei ou amenizar atos ímprobos.

Portanto, a reflexão proposta, neste artigo, refere-se ao fato de que o gestor público ao buscar solução para determinado problema, que surgiu de modo inesperado,

---

\* Graduada no curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Email: heloisaporto05@yahoo.com.br

\*\* Orientador: Me. Marcos Eberhardt. Professor da Faculdade de Direito da PUCRS. Especialista em Ciências Criminais pela PUCRS. Mestre em Ciências Criminais pela PUCRS. email: marcos.eberhardt@pucrs.br

estando de boa-fé e visando o interesse público, sente-se engessado ao agir, a fim de evitar de ser parte em ação de improbidade administrativa.

O interesse por este tema foi despertado, justamente, ao observar agentes públicos competentes não querendo concorrer a cargo de prefeito; e outro, um caso específico de servidor público concursado recusando o cargo de confiança como chefe de licitações do município. Nessas situações o argumento foi a vulnerabilidade da Lei nº 8.429/92, a possibilidade de ter que enfrentar todo um desgaste pessoal, familiar e profissional caso venha a responder ação de improbidade administrativa, além das severas punições previstas na referida lei.

Todavia, a legislação não define o que seria ato ímprobo, incumbindo esse dever à doutrina e à jurisprudência. Observa-se, então, insegurança jurídica e arbitrariedade em seu manejo por parte de alguns membros do Ministério Público ou da magistratura.

Neste estudo adotou-se o método dedutivo, utilizando-se de revisão bibliográfica, coleta de jurisprudência e análise do conteúdo de argumentos jurisprudenciais.

O artigo está estruturado em três subseções. A primeira, busca apresentar a finalidade da Lei nº 8429/92; traz um breve histórico da legislação ao combate à improbidade e distingue conceitos elementares para a sequência desse estudo que são: má gestão pública, improbidade administrativa e corrupção. A segunda subseção discute conceitos como moralidade e improbidade administrativa; o princípio da moralidade administrativa na Constituição Federal do Brasil e as modalidades de atos de improbidade administrativa constantes na referida lei. A última, refere-se a algumas considerações críticas a Lei 8429/92 como a imprecisão dos termos, a insegurança jurídica e a possível banalização das ações de improbidade administrativa.

## 2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Esta seção tem como finalidade apresentar a Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92 e um breve relato da sua origem. Considerou-se importante também, para melhor compreensão do tema, diferenciar conceitos como: má gestão pública, improbidade administrativa e corrupção.

### 2.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, conhecida como LIA, foi elaborada para regulamentar o disposto no art. 37, §4º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988.<sup>1</sup>

No ano de 1991, o então presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello, enviou um Projeto de Lei n.º 1.446/91 visando combater à corrupção que assolava o país. Sob o rótulo da moralidade, “o Ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho, do citado governo, deixou registrado em sua Exposição de Motivos que o combate à corrupção era necessário, pois se tratava de “uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o país”.<sup>2</sup>

A publicação da lei in comento ocorreu no momento em que os cidadãos brasileiros clamavam por uma legislação mais eficaz no combate à corrupção perpetrada no setor público, bem como, de punição para aqueles que atuam em prol dos interesses pessoais em detrimento do interesse público.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2015.

<sup>2</sup> BRASIL. Congresso. Senado. Resolução n.º 63, de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 nov. 2000. Seção 1, p. 1. DO de 17.08.1991, Seção I, p. 14.124.

O propósito da “[...] lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto”.<sup>3</sup> Nesse sentido, Alexandre de Moraes refere que a Lei 8429/92, não deve punir:

[...] a mera ilegalidade, mas a conduta ilegal ou imoral do agente público e de todo aquele que o auxilie voltada para a corrupção. O ato de improbidade administrativa exige para a sua consumação um desvio de conduta do agente público que no exercício indevido de suas funções afaste-se dos padrões éticos morais da sociedade, pretendendo obter vantagens materiais indevidas ou gerar prejuízos ao patrimônio público mesmo que não obtenha sucesso em suas intenções, como ocorre nas condutas tipificadas no art. 11 da presente lei.<sup>4</sup>

Destaca-se que a Lei de Improbidade Administrativa possui caráter sancionatório, mas não é considerada uma lei penal. “É uma norma comprometida com a proteção do direito difuso a probidade administrativa [...] ancorada ao resguardo da integridade moral e material da Administração Pública, em todos os níveis e segmentos”.<sup>5</sup>

Trata-se de lei infraconstitucional, que possui como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade, nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A acrescido pela LC nº 157/2016); d) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui, também compreendida a lesão à moralidade administrativa.<sup>6</sup>

Antes de ingressar no exame de algumas considerações a respeito da Lei nº 8.429/92 e a análise de julgados controvertidos referentes a essa Lei, proceder-se-á à breve histórico da legislação de combate à improbidade e considerações a respeito da corrupção no Brasil.

## 2.2 BREVE HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO AO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em 1627, Frei Vicente Salvador lamentava que “nenhum homem nesta terra é repúblico, nem zela, ou trata do bem comum, senão cada um do bem particular”. Segundo a cultura política da época, em uma verdadeira república, o bem comum deve ser posto à frente do bem particular.<sup>7</sup>

Com o advento da Revolução Francesa, a responsabilidade pessoal do funcionário, pelos atos de gestão do erário, foi erigida a direito fundamental. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, dispõe no art. 15 que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”.<sup>8</sup>

<sup>3</sup>MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002. p. 2.611.

<sup>4</sup>MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 2.611

<sup>5</sup>FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 15.

<sup>6</sup>BRASIL. **Lei nº 8429/92, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)> Acesso em: 20 ago. 2018.

<sup>7</sup>ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil: uma história, séculos XVI a XVIII**. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017. p. 11.

<sup>8</sup>SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002. p. 28.

Observa-se, também, em certas obras de séculos passados, que já havia a preocupação com a gestão pública e preservação do bem público. Verifica-se na obra *O Príncipe* - talvez um dos maiores tratados políticos escrito ao redor do ano de 1513 - por Maquiavel, a advertência de que o príncipe não deveria manter-se fiel às suas promessas quando, extinta a causa, pois seu cumprimento poderia causar-lhe algum gravame, e isso porque nem todos os homens eram bons. Locke em sua obra “Dois Tratados de Governo Civil” (1681) exortava a sociedade a garantir-se contra quaisquer atentados, mesmo dos legisladores, sempre que fossem levianos ou maldosos e dirigissem planos contra a liberdade e propriedade das pessoas. Montesquieu ao escrever o livro “O Espírito das Leis”, em 1748, dedica vários capítulos à corrupção na democracia, na aristocracia e na monarquia. Rousseau ao escrever “Do Contrato Social”, em 1762, afirmava que a verdadeira filosofia é a virtude, lamentava que não mais se encontrassem homens virtuosos, mas apenas alguns menos corrompidos que outros.<sup>9</sup>

Todavia, no Brasil, a Constituição Imperial de 1824, contemplou normas inibidoras da voracidade do dinheiro público, tendo como exemplo de controle do erário o artigo 15, X,

[...] que atibuía à Assembleia Geral, composta pelas Câmaras dos Deputados e dos Senadores, a competência para fixar anualmente as despesas públicas, e repartir a contribuição directa”, além de “autorizar ao Governo, para contrair empréstimos” (inc.XIII) e “regular a administração dos bens Nacionaes, e decretar sua alienação (inc.XV).<sup>10</sup>

Verifica-se que a Constituição Imperial tratou a improbidade administrativa de modo amplo “sem detalhar qualquer tipo de sanção, exceto com relação aos magistrados acusados de desvio de conduta, hipótese que a própria Carta concebeu possibilidade de suspensão”.<sup>11</sup>

A primeira constituição republicana do país, a Constituição de 1891, promulgada dois anos após a queda do imperador D. Pedro II, trouxe duas inovações relevantes ao tema probidade: a primeira delas, no artigo 54, estabeleceu que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra [...] 6º a probidade da administração; a segunda, no artigo 89, criou o Tribunal de Contas sendo um órgão auxiliar do Poder Legislativo com a finalidade de examinar a legalidade das despesas públicas.<sup>12</sup>

Posteriormente, a Carta Magna de 1934, no art. 57, f, definia aos “atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra a probidade da administração”.<sup>13</sup>

A Constituição Federal de 1937, designada de “A Polaca”, em virtude de ter sido inspirada na Constituição da Polônia, distinguiu a moralidade administrativa e a integridade do erário, definiu a punição dos “crimes de responsabilidade contra a probidade administrativa”.<sup>14</sup>

---

<sup>9</sup> GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 23.

<sup>10</sup>SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa: Aspectos Materiais, Dimensão Difusa e Coisa Julgada**. São Paulo: Atlas, 2010. p. 7.

<sup>11</sup>SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa: Aspectos Materiais, Dimensão Difusa e Coisa Julgada** São Paulo: Atlas, 2010. p. 8.

<sup>12</sup>SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa: Aspectos Materiais, Dimensão Difusa e Coisa Julgada**. São Paulo: Atlas, 2010.

<sup>13</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 11.

<sup>14</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 11.

A Constituição Federal de 1946 foi um marco inicial muito importante para o controle do ato administrativo via judicial. Pela primeira vez, houve a previsão de sequestro de bens para ressarcir o prejuízo causado a Fazenda Pública. Nesta, estava previsto no art. 141, § 31, que fosse elaborada uma lei infraconstitucional com o propósito de combater a corrupção: “A lei disporá o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função pública, ou emprego em entidade autárquica”.<sup>15</sup>

Em 1951, o deputado Alagoano, Ari Pitombo, apresentou projeto de lei ao Congresso Nacional, visando regulamentar o dispositivo constitucional, tendo como relator Ari Pitombo. Esse projeto só foi votado em 1957, onze anos após a promulgação do texto constitucional e sua regulamentação, convertendo-se na lei infraconstitucional, Lei nº 3.164/57, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha. Visava ampliar a “transparência administrativa, como instrumento que proporciona a prevenção e a repressão de eventuais atos de enriquecimento ilícito de agentes públicos”.<sup>16</sup>

A referida Lei Federal 3.164/57 atribuiu a qualquer pessoa do povo e ao Ministério Público (art.1º§2º) a legitimidade para propor a ação de sequestro e perda de bens. Entretanto, a lei não especificou as condutas passíveis de sequestro, interpretando-se que seriam “as condutas tipificadas no Código Penal como crimes contra a Administração Pública, por medida jurisdicional de competência civil”.<sup>17</sup>

Em 21 de dezembro de 1958, o então Presidente da República, Juscelino Kubitschek, sancionou a lei nº 3.502/58, conhecida como Lei Bilac Pinto, a qual trouxe duas alterações à lei anterior: regulou a legitimidade para interpor a ação exclusivamente ao cidadão, sendo o teor do art. 5, §2º, quando “permaneceu inerte a entidade interessada, tendo esta o prazo de noventa dias para acionar seu servidor”.<sup>18</sup>

A outra alteração diz respeito a regulamentação do sequestro e a perda de bens ou valores, nos casos de enriquecimento ilícito, havido indevidamente, por abuso de cargo ou função. Essa lei limitou o alcance da expressão “servidor público” com o propósito de identificar

[...] o sujeito ativo dos atos que importavam em enriquecimento ilícito (art. 1º), os casos de enriquecimento ilícito (arts.2º e 4º), havendo inúmeras semelhanças com os atos atualmente previstos no art. 9º da Lei nº 8.429/92 e equiparado o enriquecimento ilícito aos crimes contra a administração e o patrimônio público (art. 4º).<sup>19</sup>

A Lei Bilac não revogou a Lei Pitombo-Godói Ilha, mas sim a complementou, entretanto ainda não contemplava hipóteses de lesão ao erário, logo as referidas leis visavam combater unicamente o enriquecimento ilícito, que atualmente está consagrado em seu artigo 9º, da Lei 8429/92.

Após o golpe militar de 1964, foi outorgada a Carta Constitucional de 1967, na qual foi acrescentado o art. 150, § 11, referente aos danos causados ao erário como raiz de

---

<sup>15</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 3

<sup>16</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 6.

<sup>17</sup> SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa**: Aspectos Materiais, Dimensão Difusa e Coisa Julgada. SP: Atlas, 2010.

<sup>18</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 274.

<sup>19</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 273.

incidência do sequestro e da perda de bens. A Emenda Constitucional nº 01, de 1969, ampliou o espectro dessa incipiente tutela administrativa, aludindo à Administração direta e indireta (artigo 153, parágrafo 11).<sup>20</sup>

Após vinte e um anos de Regime Militar, foi promulgada em 5 de outubro de 1988, a Constituição Federal do Brasil, tornando-se o principal símbolo do processo de redemocratização nacional. O art. 37§ 4º, da referida Constituição, “trouxe uma norma de eficácia limitada, que dependia da edição de lei reguladora”<sup>21</sup>, que vem a ser a Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse aspecto, a Lei nº 8.429/92, então, significou inovação do ordenamento ao trazer as definições das outras duas modalidades: atos de improbidade que causam lesão ao Erário e que atentam contra princípios da Administração Pública. Inovou ainda ao equiparar dirigente ou empregado de autarquia: “dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais”.<sup>22</sup>

Constata-se que há uma relação muito próxima entre improbidade administrativa e corrupção, sendo, então, necessário diferenciar os termos para melhor compreensão do tema.

### 2.3 DIFERENÇAS CONCEITUAIS ENTRE MÁ GESTÃO PÚBLICA, IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CORRUPÇÃO

Soares e Pereira conceituam e diferenciam a má gestão pública de improbidade administrativa e de corrupção. A má gestão pode ser concretizada se o gestor público adotar uma conduta que não reproduza o efeito esperado, seja pela inabilidade ou incompetência de um sujeito para atingir objetivos predeterminados<sup>23</sup>. Os autores também mencionam que a má gestão possa ser consequência de atos desonestos de acordo com a subjetividade, a falta de pudor e a honradez do indivíduo.

O administrador público tem o dever ético de zelar pelo bem público, devendo sempre agir de acordo com o interesse público. Caso seu comportamento, suas atitudes e decisões não estejam de acordo com esse propósito, estar-se-á diante de uma má gestão.

A má gestão da coisa pública decorrente de uma desonestidade ou ineficiência é gênero dentro do qual a improbidade é espécie.

Fábio Medina Osório<sup>24</sup> complementa Soares e Pereira<sup>25</sup> ao afirmar que a improbidade administrativa é “considerada espécie de má gestão pública que comporta atuações dolosas e culposas”.<sup>26</sup> Com esse entendimento é possível inferir que o gestor

<sup>20</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3 ed. São Paulo: Atlas. 2015.

<sup>21</sup> SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa: Aspectos Materiais, Dimensão Difusa e Coisa Julgada**. SP: Atlas. 2010. p. 61.

<sup>22</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Atlas, 1996. p. 5.

<sup>23</sup> SOARES, Marcos José Porto e PEREIRA, Alexandre Araujo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. **Revista dos Tribunais**. v. 959, p. 55 - 69, set. 2015. Disponível em: <

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.959.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.959.04.PDF) >. Acesso em: 25 ago. 2018.

<sup>24</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: ed. RT, 2005. p. 28.

<sup>25</sup> SOARES, Marcos José Porto e PEREIRA, Alexandre Araujo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. **Revista dos Tribunais**. v. 959, p. 55 - 69, set. 2015. Disponível em: <

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.959.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.959.04.PDF) >. Acesso em: 25 ago. 2018.

<sup>26</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Ed. RT, 2005. p.28.

público possa ter atitudes lícitas e probas, no entanto, geram um resultado não tão satisfatório como o esperado.

Soares e Pereira nesta linha de pensamento, complementam

[...] nem todo ato do mau gestor será improbidade e nem corrupção. Por sua vez, nem todo ato de improbidade será corrupção. E por fim, todo ato de corrupção terá caráter de improbidade e de má gestão, e todo ato de improbidade também será de má gestão. Por conseguinte, entende-se que a improbidade administrativa e a corrupção são produtos inerentes de uma má gestão pública.<sup>27</sup>

Para melhor compreensão do exposto, os autores utilizam uma figura, “composta por três círculos, dispostos de forma concêntrica, um dentro do outro. O maior é o da má gestão da coisa pública, o segundo maior, e por aquele envolto, é o da improbidade administrativa, e o menor, e central, é o correspondente a corrupção”.<sup>28</sup>

Neste sentido, a má gestão pública decorre de comportamentos desonestos e/ou ineficientes, fazendo com que nem toda atitude do mau gestor seja um ato de improbidade administrativa ou de corrupção. A má gestão está vinculada a ética, independente de medidas punitivas.

Todavia, a improbidade contém “a ideia de violação de preceitos legais e/ou morais que vinculam a atividade dos agentes públicos, violação intencional ou voluntária, dolosa ou culposa”.<sup>29</sup>

Nesse sentido, a improbidade administrativa:

[...] provém de um ato ilegal que traz na sua índole a falta de boa-fé ou a má-fé, a desonestidade, a deslealdade institucional ou a vontade manifesta e intencional de realizar o comportamento normativo que redunde em dano ao erário para obtenção de vantagem ilícita para si ou outrem; é quando o agente quis o resultado em detrimento do interesse público, é a forma de dolo direto.<sup>30</sup>

Ao prefaciando a obra de Santos Barbosa, Dirley Cunha Junior menciona que o autor “fixa sua premissa teórica no sentido de considerar improbidade administrativa somente o comportamento que representa desonestidade, desvio de caráter, deslealdade e má-fé”.<sup>31</sup> Logo, para haver improbidade administrativa precisa haver uma conduta dolosa.

A palavra corrupção deriva do latim *corruptio*, que significa putrefação, decomposição e adulteração. Também, pode-se concluir que poucas foram as flutuações

<sup>27</sup> SOARES, Marcos José Porto e PEREIRA, Alexandre Araujo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. **Revista dos Tribunais**. v. 959, p. 55 - 69, set. 2015. Disponível em:<

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.959.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.959.04.PDF) >. Acesso em: 25 ago. 2018. p. 3.

<sup>28</sup> SOARES, Marcos José Porto e PEREIRA, Alexandre Araujo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. **Revista dos Tribunais**. v. 959, p. 55 - 69, set. 2015. Disponível em:<

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.959.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.959.04.PDF) >. Acesso em: 25 ago. 2018. p. 3.

<sup>29</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: Ed. RT, 2005. p. 62.

<sup>30</sup> BEZERRA FILHO, Aluizio. **Atos de Improbidade. Lei 8.429/92 anotada e comentada**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 50.

<sup>31</sup> BARBOSA, Alessandro Santos. **Improbidade Administrativa por Dano ao Erário**. SP: Livrus. 2016.

semânticas da palavra ao longo da Época Moderna, passando-a a designar os comportamentos morais ilícitos<sup>32</sup>.

Segundo a doutrina, a prática de corrupção é um fenômeno antigo da civilização humana. Já, em 1314, havia a preocupação com os atos ilícitos no campo da moral, da justiça e dos costumes sendo evidenciada “pela edição da lei Ordenações Afonsinas que estabelecia penas aos que tentavam influenciar o julgamento das causas, recorrendo às peitas, para corromper e impedir o andamento legal do pleito”.<sup>33</sup> Cabe esclarecer que peitas significa: dar bens ou dinheiro a alguém para fazer algo ilícito, subornar.

A corrupção é mais difícil de ser caracterizada: a) tem de ser um ato de improbidade; b) ser enquadrada num tipo penal cujo bem tutelado é a administração pública; c) e que vise ou facilite o benefício particular em detrimento do público.<sup>34</sup>

Os casos de improbidade administrativa, não corrupção, devem ser encaminhados para a Promotoria Civil de Improbidade. No caso de corrupção, deve ser encaminhado para a Promotoria Criminal.<sup>35</sup>

A corrupção possibilita ação penal e civil pelo seu enquadramento como improbidade, além de atingir o campo da moral. Já a improbidade que não se apresente como corrupção, sofrerá incidência de normas civis e também moral. Se for apenas má gestão a repercussão ficará no campo moral.<sup>36</sup>

### 3 CONCEITOS FUNDAMENTAIS PARA DISCUSSÃO DO SIGNIFICADO DE ATO DE IMPROBIDADE

A reflexão do significado do que sejam atos morais, imorais, probos ou ímprobos é de fundamental relevância para este estudo, uma vez que o art.11º da LIA prevê como uma das modalidades de improbidade administrativa, qualquer ação ou omissão, que viole os princípios da administração pública.

#### 3.1 CONCEITUAÇÃO DE MORALIDADE E PROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição de 1988, pela primeira vez, elencou no caput do seu artigo 37, os princípios que devem nortear a conduta dos agentes públicos, enquanto gestores do patrimônio público, dispondo da seguinte forma: “a administração pública direta e indireta de

---

<sup>32</sup> ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e Poder no Brasil**: Uma história, séculos XVI e XVIII. B.H.: Autentica Editora. 2017. p. 9.

<sup>33</sup> ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e Poder no Brasil**: Uma história, séculos XVI e XVIII. B.H.: Autentica Editora, 2017. p. 9.

<sup>34</sup> SOARES, Marcos José Porto e PEREIRA, Alexandre Araujo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. **Revista dos Tribunais**. v. 959, p. 55 - 69, set. 2015. Disponível em:<

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.959.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.959.04.PDF) >. Acesso em: 25 ago.2018.

<sup>35</sup> SOARES, Marcos José Porto e PEREIRA, Alexandre Araujo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. **Revista dos Tribunais**. v. 959, p. 55 - 69, set. 2015. Disponível em:<

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.959.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.959.04.PDF) >. Acesso em: 25 ago.2018.

<sup>36</sup> SOARES, Marcos José Porto e PEREIRA, Alexandre Araujo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. **Revista dos Tribunais**. v. 959, p. 55 - 69, set. 2015. Disponível em:<

[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/RTrib\\_n.959.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RTrib_n.959.04.PDF) >. Acesso em: 25 ago.2018.



qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.<sup>37</sup> Em virtude do propósito desse artigo ater-se-á a analisar somente o significado que a doutrina atribui ao princípio da moralidade e da legalidade.

Inicialmente, considera-se necessário conceituar moralidade administrativa diferenciando da moral comum, visto que a doutrina majoritária faz essa distinção.

Hely Lopes Meirelles apresenta o pensamento de Maurice Hauriou<sup>38</sup> a respeito da moralidade administrativa:

[...] A moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública (Const. Rep., artigo 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo a sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.

Constata-se, então, que Hauriou considera que a moralidade administrativa está além da legalidade formal, restrita e dos preceitos da lei; faz-se necessário que o agente público tenha condutas baseadas na legalidade, na boa-fé e em princípios éticos.

É importante considerar que, para ser compreendida, a moralidade administrativa exige sua contextualização no sistema estatal e jurídico no qual está inserida. Um ato moralmente aceite em um regime monárquico não, necessariamente, será considerado moral em regime republicano. Destarte, a moralidade administrativa, no direito brasileiro, deve ser necessariamente interpretada à luz de um Estado Social e Democrático de Direito, pois é essa a configuração estatal básica definida pela Carta Magna ora vigente.<sup>39</sup>

Nessa linha, Dalari<sup>40</sup> caracteriza a violação a moralidade administrativa a conduta intencional de burlar o direito, por ação ou omissão, quer quanto aos meios de atuação dos agentes públicos, quer quanto aos fins inerentes ao exercício da função pública, ou por desvio de finalidade alheia a qualquer interesse público.

---

<sup>37</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2015.

<sup>38</sup> HAURIU, Maurice, ano apud MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 89.

<sup>39</sup> MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital De Direito Administrativo**, v.3.(1), p. 104-120. Disponível em: < <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986/107560> >. Acesso em: 25 set. 2018.

<sup>40</sup> DALARI, Adilso Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

Cammarosano<sup>41</sup> refere que a moralidade administrativa é consagrada pelo Direito como “bem jurídico amparável por ação popular”, outorgando legitimação ativa ao cidadão para provocar o poder judiciário quando constatar ofensa aos preceitos morais juridicizados. Para o autor são os valores e preceitos, provenientes do senso comum referente a ordem moral, que compõem a moralidade administrativa porque foram juridicizados.

Tanto Cammarosano<sup>42</sup> como Dalari<sup>43</sup> fundamentam a importância da moralidade administrativa para a gestão pública, a medida que destacam o remédio constitucional da ação popular como meio disponível a qualquer cidadão para defesa da moralidade administrativa.

Cabe ressaltar que há divergência na doutrina, se probidade e moralidade são sinônimas ou não. Para DiPietro<sup>44</sup> e Marrara<sup>45</sup> a probidade e a moralidade, enquanto princípios da administração pública, possuem significados semelhantes. Nesse sentido, Marrara considera que tanto a “moralidade quanto a probidade exige do administrador a boa-fé na prática de suas condutas. Impõe que o agente público exerça a função pública no desejo de apenas concretizar os interesses públicos primários”.<sup>46</sup>

No entanto, Martins Jr. considera a probidade administrativa um subprincípio do princípio da moralidade dotado de contorno próprio de função instrumentalizadora da moralidade por meio da Lei nº 8429/92.<sup>47</sup>

### 3.2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL

A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição Federal de 1988 foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública, com o combate à corrupção e à impunidade no setor público.

Até então, a improbidade administrativa constituía infração prevista e definida somente para os agentes políticos. Para os demais, punia-se apenas o enriquecimento ilícito no exercício do cargo.

Com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada, com rigor, para todas as categorias de servidores públicos e a abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito.<sup>48</sup>

O princípio da moralidade para a Administração Pública exige que comportamento não seja apenas lícito, mas também “consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia

---

<sup>41</sup> CAMMAROSANO, Marcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa**. BH: Fórum, 2006. p. 113.

<sup>42</sup> CAMMAROSANO, Marcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa**. BH: Fórum, 2006. p. 113.

<sup>43</sup> DALARI, Adilso Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013.

<sup>44</sup> DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 30.ed. rev. atual. e ampl. RJ: Forense, 2017. p. 1072.

<sup>45</sup> MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital De Direito Administrativo**, v.3. (1), p. 104-120. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986/107560>>. Acesso em: 25 set.2018

<sup>46</sup> MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital De Direito Administrativo**, v.3. (1), p. 104-120. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986/107560>>. Acesso em: 25 set.2018

<sup>47</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 2ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>48</sup> DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 30.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p.1071.

comum de honestidade”.<sup>49</sup> Logo, para os atos estatais, oriundos de qualquer órgão público, serem válidos e legítimos, eles precisam estar de acordo com o princípio da moralidade.

Destaca-se, também, que o conteúdo do princípio da moralidade diverge do princípio da legalidade, mas ambos são complementares. Para Carvalho Filho, “em algumas ocasiões, a imoralidade consistirá na ofensa direta à lei e aí violará, ipso facto, o princípio da legalidade”.<sup>50</sup> Nesse sentido, se a conduta do administrador for guiada pelo interesse próprio, falta de ética, má-fé e inobservância da lei, estará agindo de modo imoral e ilegal.

Em relação aos conceitos de improbidade e imoralidade, se deduz que há maior concordância, entre os autores, em considerarem os termos não como sinônimos. Nesse sentido, a imoralidade é o oposto do princípio da moralidade, ao passo que “improbidade, na Lei 8.429/92, não é antítese de um princípio, mas do conjunto coordenado dos princípios da administração pública”.<sup>51</sup>

DiPietro destaca que ao abordar a

[...] improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais. Na Lei no 8.429/92, a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei”.<sup>52</sup>

A referida autora afirma que improbidade pode trazer outros prejuízos ao interesse público, ao patrimônio e ou a gestão pública, não estando restrito à conduta de má-fé, antiética e imoralidade.

No entanto, DiPietro chama atenção para o fato de existir na própria Constituição Federal do Brasil a previsão de atos jurídicos legais, porém imorais. Exemplifica, citando

[...] o Poder Judiciário, graças ao princípio da unidade de jurisdição, decide, em causa própria, assuntos de interesses geral dos Magistrados, contrariando o velho princípio, de fundamento moral, que veda assumir alguém a posição de *juiz e parte* ao mesmo tempo. A Constituição permite que Ministros do Tribunal de Contas sejam nomeados pelo Chefe do Poder Executivo cujas contas vai apreciar; além disso, agasalha inúmeras normas que criam dependências entre os três Poderes, dismantelando o sistema de freios e contrapesos idealizado precisamente como forma de detenção do poder, o que acaba por acobertar a ilegalidade e a impunidade, dando margem à afirmação, que aqui se tornou corrente, de que a imoralidade se institucionalizou”.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 30.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 467.

<sup>50</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

<sup>51</sup> FAZZIO Jr, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3 ed. SP: Atlas, 2015. p. 127.

<sup>52</sup> DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 1072.

<sup>53</sup> DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017. p. 147.

DiPietro ao afirmar e exemplificar que nem todo ato jurídico que está de previsto em lei, necessariamente, seja moral. Mas, cabe lembrar que a conduta do administrador público deve ser guiada pelos ditames da lei, ou seja, o princípio de legalidade.

Até o presente ponto deste artigo, optou-se em conceituar e diferenciar alguns termos que são fundamentais para o prosseguimento do mesmo, como exemplo: a diferença entre ato ímprobo e má gestão; moralidade e imoralidade de improbidade.

Cabe relembra, também, que o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é punir o administrador público desonesto, que agiu com má-fé, consciente da ilegalidade que estava cometendo; diferente do caso de punir, com as sanções previstas na Lei 8.429/92, o agente público que por falta de habilidade e agindo de boa-fé tenha tomado decisão prejudicial a administração pública.

A Lei nº 8.429/92 relaciona quatro modalidades de atos de improbidade administrativa, os quais encontram-se tipificados nos artigos 9º, 10º, 10º-A e 11º do aludido texto legal, os mesmo abrangendo : o artigo 9º, contempla os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; o artigo 10º, cuida dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; no artigo 10º-A, o qual foi incluído com a Lei Complementar nº 157, de 29/12/16, trata dos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, por último, o artigo 11º, indica os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.<sup>54</sup>

Importante salientar que, para a maioria dos doutrinadores, a lei, nas quatro modalidades, embora tenha elencado um rol de atos de improbidade, não se trata de enumeração taxativa, mas sim um rol meramente exemplificativo.

Passa-se, então, a fazer uma breve reflexão dos fundamentos para cada modalidade de improbidade administrativa.

### 3.3 MODALIDADES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Em virtude da “indeterminação dos conceitos insertos”<sup>55</sup> nos artigos 9º ao 11º , constatou-se a necessidade de explanar cada modalidade de improbidade expressa na lei.

#### 3.3.1 Art. 9º - contempla os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

Segundo Bezzerra Filho<sup>56</sup> o núcleo do tipo consiste na expressão auferir, ou seja, tirar, colher, obter ou ter.

Outro requisito fundamental é o nexos de causalidade entre o exercício funcional do agente público ou terceiro para a obtenção ilegal da vantagem patrimonial. Precisa estar devidamente caracterizada a vontade livre e consciente do agente público (dolo) em enriquecer ilicitamente, mediante uma atuação funcional abusiva.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> BRASIL. **Lei nº 8429/92, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)> Acesso em: 20 ago. 2018.

<sup>55</sup> MARTINS, Tiago do Carmo. **Anotações à Lei de Improbidade Administrativa**. 2 ed. Itajaí: Verbo Jurídico, 2017.

<sup>56</sup> BEZZERRA FILLHO, Aluizio. **Atos de Improbidade: Lei 8.429/92 anotada e comentada**. 2º ed. Curitiba: Juruá, 2014. p. 99.

<sup>57</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa: comentários à Lei no 8.429/92**. 5. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2010. p.182.

Também, não há que se falar em conduta omissa ou culposa por parte do agente público ou terceiro. “Ninguém pode ser omissa para receber vantagem indevida, aceitar emprego ou comissão ou utilizar em seu favor utensílio pertencente ao patrimônio público”.<sup>58</sup>

Destaca-se que o enriquecimento ilícito não pode ser presumido, [...] ele “deve ser certo e objetivo, decorrente da utilização de cargo, função, emprego público etc., de forma ardilosa e inescrupulosa, com o recebimento de vantagens patrimoniais ilícitas, que são aplicadas na evolução desproporcional do patrimônio do agente”.<sup>59</sup>

Para complementar o entendimento do art. 9º, da referida lei, quanto à necessidade de provar o dolo na condição de agente público, apresenta-se a ementa de um processo julgado no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, relatado pelo desembargador João Barcelos de Souza Junior, no qual consta, na própria ementa, a necessidade de ter a conduta dolosa, estar na condição de agente público e comprovado o enriquecimento ilícito.

**Ementa:** APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APROPRIAÇÃO DE PATRIMÔNIO PÚBLICO. DANO AO ERÁRIO. **DOLO EVIDENCIADO.** A lei de improbidade administrativa prevê, resumidamente, três espécies de atos de improbidade, quais sejam: a) art. 9º - atos de improbidade administrativa que geram enriquecimento ilícito; b) art. 10º atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário; c) art. 11º atos de improbidade administrativa que ofendem os princípios da administração pública. Conforme entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça, o qual vem sendo seguido por esta Corte de Justiça, a simples irregularidade ou a falta de habilidade para a gestão pública não é suficiente para caracterizar atos de improbidade administrativa, sendo necessária a análise do elemento subjetivo da conduta do agente, ou seja, se agiu com dolo ou culpa grave. Resumidamente, quando se aplica a Lei de improbidade administrativa não se admite a condenação por mera responsabilidade objetiva. **Caso em que, da prova documental acostada ao feito, depreende-se, com tranquilidade, a conduta dolosa da requerida, consistente na apropriação de valores dos cofres públicos, mediante rasura de notas fiscais apresentadas na prestação de contas pela demandada. A conduta descrita na inicial e, devidamente comprovada, enquadra-se no artigo 9º, XI, da Lei 8.429/92.** Condenação mantida, pois fixada de acordo com os parâmetros descritos no artigo 12, I, parágrafo único, da Lei n. 8.429/92. Sentença integralmente mantida. APELAÇÃO CÍVEL DESPROVIDA. UNÂNIME.<sup>60</sup> [grifou-se]

Além da conduta dolosa, outro aspecto a ser analisado relativo ao art. 9º é que essa modalidade não admite a forma tentada e nem a culposa conforme aduzem Marino Pazzagli Filho<sup>61</sup> e Waldo Fazzio Júnior.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32ed. rev. atual. e ampl. SP: Atlas, 2018. p. 1158.

<sup>59</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa:** comentários à Lei no 8.429/92. 5. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 182.

<sup>60</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível Nº 70076411222, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 29/08/2018. Disponível em : < [<sup>61</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino. \*\*Improbidade Administrativa.\*\* São Paulo: Atlas. 1996.](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a_politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&partialfields=n%3A70076411222&as_q=+#main_res_juris>. Acesso em: 7 out. 2018.</a></p></div><div data-bbox=)

### 3.3.2 Art. 10º - contempla os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

O objeto a ser tutelado consiste na preservação do patrimônio público. O intuito da lei é preservar não só as dotações e recursos, mas os bens e valores jurídicos que compõe o patrimônio público. “A conduta dolosa do agente público que for lícita, mas ocasionar lesão ou perda patrimonial ao erário, não se sujeita à responsabilização por ato de improbidade administrativa. Deverá o ato do agente público estar contaminado pela ilicitude”.<sup>63</sup>

É interessante a preocupação do legislador em punir o agente público, que teve conduta omissa, dolosa ou culposa, e como consequência causou prejuízo para o erário. Trata-se da única modalidade que prevê responsabilização da conduta culposa, conforme jurisprudência

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONVÊNIO. ACÓRDÃO QUE AFASTA A OCORRÊNCIA DE LESÃO AO ERÁRIO. ALEGADA VIOLAÇÃO ART. 10 DA LIA. IMPOSSIBILIDADE DE CONSIDERAÇÃO DO DANO PRESUMIDO. 1. **A jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a atuação do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10** (REsp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 25.8.2010, DJe 27.9.2010). 2. Nos termos da jurisprudência firmada no âmbito desta Corte, as condutas descritas no art. 10 da LIA demandam a comprovação de dano efetivo ao erário público, não sendo possível caracterizá-lo por mera presunção [...] <sup>64</sup>

No que tange ao elemento subjetivo, apenas os atos de improbidade administrativa causadores de prejuízos ao erário podem ser praticados sob a forma culposa, uma vez que, ao contrário dos demais tipos de improbidade, o artigo 10 da Lei nº 8.429/92 é o único a mencionar a culpa.<sup>65</sup>

### 3.3.3 Art. 10-A - constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do artigo 8º da Lei Complementar nº 116, de 31-7-2003.

A prática de qualquer ação ou omissão que objetive conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrariamente ao que dispõe o art. 8º-A, *caput* e § 1º do artigo 8º da Lei Complementar nº 116, de 31-7-2003.<sup>66</sup>

<sup>62</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 3.ed. SP: Atlas. 2015.

<sup>63</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**: comentários à Lei no 8.429/92. 5. ed. - Rio de Janeiro: Forense. 2010 p.64.

<sup>64</sup> PARAIBA. Tribunal de Justiça. **AgInt no REsp 1585939**, Primeira Turma, Relator Min. Sérgio Kukina, Julgado em 26/06/2018. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201500504010&dt\\_publicacao=01/06/2018](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201500504010&dt_publicacao=01/06/2018)> Acesso em: 7 out. 2018.

<sup>65</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Método, 2016. p. 85-86.

<sup>66</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**.32ed. SP: Atlas, 2017, p. 1161.

Será constituída a improbidade se houver a fixação da alíquota mínima do ISS em patamar inferior a 2%; ou concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros relativos ao ISS, que resultem em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2%.

Vislumbra-se como principal objetivo desse dispositivo a intenção de prevenir a “guerra fiscal” entre os Municípios e/ou o Distrito Federal, “considerando-se que compete a esses entes federativos dispor sobre a regulamentação e arrecadação do ISSQN”.<sup>67</sup>

Carvalho Filho traz uma reflexão interessante a respeito desse artigo. O autor considera que há polêmica quanto ao elemento subjetivo pelo fato de não estar exposto. Primeiramente, considerava que a conduta a ser punida poderia ser motivada por dolo ou culpa. No entanto, reconsiderou sua posição ao afirmar que, ao silêncio da lei (arts. 9º e 11), entende-se que a conduta do agente público deva ser somente dolosa em conceder, aplicar ou manter o referido benefício tributário indevido.<sup>68</sup>

### 3.3.4 Art. 11 - dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública

Mattos<sup>69</sup>, em seu livro *O Limite da Improbidade Administrativa*, inicia a análise do art. 11º da Lei nº 8.429/92 fazendo uma ressalva ao registrar sua preocupação quanto ao caráter aberto da norma. Como se concorda com o referido autor, mediante essa preocupação com a forma ampla em que foi redigido o art. 11º, permitindo penalizar condutas não plausíveis as modalidades descritas anteriormente, mas que tenham pequena irregularidade, opta-se em aprofundar essa análise na subcapítulo seguinte.

No art. 11º da Lei 8429/92 consta que qualquer conduta, comissiva ou omissiva, que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições estará constituindo ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da Administração Pública.<sup>70</sup>

Segundo Carvalho Filho o objeto de tutela é a observância dos princípios constitucionais, conseqüentemente, a violação de qualquer dos princípios da Administração Pública configura-se como violação do princípio da legalidade.<sup>71</sup>

Já o elemento subjetivo é exclusivamente o dolo, não havendo referência na lei em culpa, logo, atitudes oriundas de negligência, imprudência e imperícia não se enquadram como atos ímprobos.

Importante ressaltar que não é necessário para tipificar a improbidade caracterizada neste artigo, a lesão patrimonial às pessoas mencionadas no art. 1º, nem o enriquecimento ilícito de terceiros e agentes.

## 4 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS A LEI 8429/92

---

<sup>67</sup> PEREIRA, Felipe Dudienas Domingues Pereira. **O conflito de interesses como ato de improbidade administrativa**. 2018. 176 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo, 2018. p.59.

<sup>68</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. SP: Atlas, 2017. p. 1162.

<sup>69</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa: comentários à Lei no 8.429/92**. 5. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2010.

<sup>70</sup> BRASIL. **Lei nº 8429/92, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)> Acesso em: 20 ago. 2018.

<sup>71</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. SP: Atlas, 2017. p. 1162.

Neste terceiro subcapítulo será abordado a imprecisão dos termos dessa Lei e a banalização das ações de improbidade administrativa.

#### 4.1 IMPRECISÃO DOS TERMOS DA LEI

Registra-se que as sanções previstas na Lei 8.429/92, no caso de condenação por improbidade administrativa, são muito severas possibilitando penalidades na esfera civil, administrativa e penal.

Do mesmo modo, concorda-se com o propósito, para o qual foi criada a referida lei, que é de punir o administrador ímprobo, que age de má-fé, com condutas antiéticas e ilegais, visando seu interesse próprio em detrimento do público.

Em contrapartida, se faz o convite para refletir sobre as consequências e prejuízos que a má interpretação dos conceitos abertos, trazidos pela Lei n.º 8.429/92, como “ofensa aos princípios da administração Pública” ou “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida”, entre outros, possam gerar ao agente público ou, até mesmo, ao terceiro que contratou com órgão público.

O legislador, ao omitir a definição do que venha a ser o conteúdo jurídico do ato de improbidade administrativa, na Lei n.º 8.429/92, permite que agentes públicos que agiram de boa-fé, sem causar prejuízo ao ente público, mas que cometeram um ato administrativo ilícito, respondam uma ação de improbidade administrativa, tendo a possibilidade de ser penalizado com as sanções passíveis dessa lei.

Segundo Mattos, tal equívoco é fruto da falta de uma definição jurídica do ato de improbidade administrativa, apresentando-se, portanto, como norma de conteúdo incompleto. A lei em questão se assemelha com a norma penal em branco, cujo “aperfeiçoamento” fica por conta de quem interpreta ou aplica a lei de improbidade administrativa.<sup>72</sup>

Decorre na lei, a ausência da definição do núcleo do tipo do ato ímprobo<sup>73</sup>. Sente-se a necessidade de haver tipificação como há, em grande parte, no Código Penal, identificando com clareza e precisão os elementos definidores da conduta de improbidade administrativa.

Martins<sup>74</sup> corrobora com Mattos ao considerar que a indeterminação dos conceitos insertos nos artigos 9º e 11º, da lei em questão, não maculam a validade das modalidades de improbidade constantes na lei. No entanto, Martins considera indispensável para aplicação da referida Lei que “indique precisamente os elementos fáticos usados para subsumir a norma ao caso imputado ao sujeito ativo”.<sup>75</sup> Caso contrário, o acusado terá dificuldade para exercer sua defesa e o contraditório.

A referida indeterminação permite que se confunda o ato desastrado e inábil com o ímprobo, que traz na sua essência a devassidão e a imoralidade. É a mesma situação, em outras palavras, de se enquadrar o ato probó, construído de boa-fé, como se ele fosse ímprobo.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **O Limite da Improbidade Administrativa**. Comentários à Lei 8429/92. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 28.

<sup>73</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes. **O Limite da Improbidade Administrativa**. Comentários à Lei 8429/92. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010, p. 28.

<sup>74</sup> MARTINS, Tiago do Carmo. **Anotações à Lei de Improbidade Administrativa**. 2.ed. Itajaí: Verbo Jurídico, 2017.

<sup>75</sup> MARTINS, Tiago do Carmo. **Anotações à Lei de Improbidade Administrativa**. 2.ed. Itajaí: Verbo Jurídico, 2017, p. 100.

<sup>76</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes **O Limite da Improbidade Administrativa**. Comentários à Lei 8429/92. 5 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 28



No sentido de distinguir um ato irregular ou ilícito de uma conduta ímproba exemplifica-se com o voto contrário do Min. Teori Zavasky, no RECURSO ESPECIAL Nº 827.445 - SP (2006/0058922-3). Trata-se de ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público de São Paulo em face de empreiteiras e agentes públicos da Prefeitura de São Paulo. Havia sido realizado um contrato de empreitada por preço único entre os réus e o órgão público, via licitação, mas no decorrer do tempo transcorrido durante a execução, havia indícios de irregularidades, dentre elas aditamentos contratuais irregulares.

No andamento do processo, restaram comprovados que os aditamentos contratuais não foram realizados, de modo discricionário, pela simples vontade do administrador. Antes da tomada de decisão, pelos agentes que responderam a presente ação, houve consulta aos especialistas dos órgãos técnicos e ao Tribunal de Contas do Município. Segue trecho do referido acórdão:

"considerando prender-se a questão à contratação de serviços público essenciais, cuja garantia de execução, insistimos, há que ser assegurada, e em face da relevância da matéria, que, indiscutivelmente, gera discussões, [...] (II) em atenção à referida sugestão, o então Prefeito formulou consulta ao Tribunal de Contas do Município de São Paulo "quanto à possibilidade jurídica de proceder-se aos aditamentos contratuais, em percentual superior ao previsto na Lei Federal 8.666/93, com supedâneo no disposto no artigo 81, parágrafo 2º da Lei Municipal 10.544/88" (fl. 3.265); (III) o TCM respondeu, em decisão unânime, que "a Administração Municipal, atendidos todos os pressupostos legais, com base no parágrafo 2º, do artigo 81, da Lei Municipal 10.544/88, pode proceder aos aditamentos contratuais, consoante exposto no ofício 04/PREF-G/97" (fl. 3.273); (IV) após, houve parecer da assessoria econômico-financeira pela aprovação das propostas de alterações (fls. 3.159), bem como manifestação da assessoria jurídica no mesmo sentido (fl. 3.161).<sup>77</sup>

Nota-se que a conduta da Administração Municipal foi de boa-fé, tendo primeiramente, requisitado parecer técnico ao Tribunal de Contas Municipal e a assessoria econômico-financeira, quanto à legalidade de realizar aditamento contratual, o qual referiu ser plausível a tomada da decisão. Ainda, no referido acórdão consta ressalva para a possibilidade de presumir vício de conduta do agente público quando pratica um ato contrário ao que foi recomendado pelos órgãos técnicos, por pareceres jurídicos ou pelo Tribunal de Contas<sup>78</sup>. No entanto, não faz sentido configurar improbidade administrativa a conduta que segue o disposto em parecer técnico fornecido por órgão público.

Logo, não há vestígios de negligência, imperícia ou imprudência requisitos indispensáveis para configurar culpa e considerar ímprobo o ato, com base no art. 10º da Lei. O Excelentíssimo Ministro Teori Albino Zavascki complementa, no seu voto, que "a culpa não se coaduna com a existência de pareceres e recomendações de órgãos técnicos especializados [...], haja vista que ao administrador público não é possível dominar todas as

<sup>77</sup> BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. **REsp 827.445/SP**. Rel. Min. Luiz Fux, Rel.p/acórdão Min. Teori Albino Zavascki, 1ºT.j. em 2-2-2010, Dje de 8-3-2010 . p. 167. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...)> Acesso em: 20 de agosto de 2018

<sup>78</sup> BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. **REsp 827.445/SP**. Rel. Min. Luiz Fux, Rel.p/acórdão Min. Teori Albino Zavascki, 1ºT.j. em 2-2-2010, Dje de 8-3-2010 . p. 167. Disponível em: <[www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...)> Acesso em: 20 de agosto de 2018

áreas de conhecimento relacionadas às decisões que precisa tomar no desempenho de suas funções”.<sup>79</sup>

No caso em apreço restou evidenciado meras ilegalidades que são insuficientes para demonstrar culpa dos demandados. Nesse sentido

[...]não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, nas do artigo 10.<sup>80</sup>

Observa-se que o agente público, em determinados contextos, está adstrito para tomar decisão em virtude das lacunas existentes na Lei 8429/92, mesmo agindo com boa-fé. Evidencia-se isso, no exemplo do REsp 827.445/SP, que os agentes públicos municipais, de posse de parecer técnico sem vício, responderam ação de improbidade administrativa.

#### 4.2 BANALIZAÇÃO DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa regula as sanções cabíveis ao agente público ímprobo e a Lei n.º 7.347/1985 contém as disposições que servem de veículo para o manejo da ação de improbidade administrativa.<sup>81</sup>

A reflexão, que se faz aqui, é sobre a banalização desse tipo de ações propostas pelo Ministério Público, atingindo, em alguns momentos o agente público probo, que não agiu com má-fé, não causou dano ao erário e nem configurou o enriquecimento ilícito.

Pequenas falhas dos administradores públicos são logo apontadas como improbidade administrativa. O ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça, Gilson Dipp, menciona serem frequentes as ações de improbidade administrativa contra prefeitos, que aplicaram corretamente os recursos públicos, mas atrasaram a prestação de contas aos órgãos de controle. Nesse exemplo, o ato considerado ímprobo é o mero atraso na prestação de contas aos órgãos de controle.<sup>82</sup>

Apresenta-se, também, outro exemplo da vulnerabilidade da Lei 8429/92, julgado recente, em setembro de 2018, apelação cível Nº 70075175349, julgada na Primeira Câmara Cível do Tribunal de Justiça do RS, de relatoria do Desembargador Carlos Roberto Lofego Canibal, proposta pelo Ministério Público em face de sentença na qual a dispensa de licitação de determinada obra de contenção, não foi caracterizada como ato de improbidade administrativa. A seguir, a ementa desse julgado:

---

<sup>79</sup> BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. **REsp 827.445/SP**. Rel. Min. Luiz Fux, Rel.p/acórdão Min. Teori Albino Zavascki, 1ºT.j. em 2-2-2010, Dje de 8-3-2010 . p. 167. Disponível em: < [www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...)> Acesso em: 20 de agosto de 2018

<sup>80</sup> BRASIL.Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1744044/AC**. Rel. Min. Regina Helena Costa,, em 23-08-2018, Dje de 27-08-2 . p. 167. Disponível em: < [www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...)> Acesso em: 20 de setembro de 2018.

<sup>81</sup> MARTINS, Tiago do Carmo. **Anotações a Lei de Improbidade Administrativa**. 2.ed. Itajaí: Verbo Jurídico, 2017.

<sup>82</sup> DIPP, Gilson. **Banalização do conceito de improbidade administrativa é prejudicial a todos**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-mar-19/banalizacao-conceito-improbidade-prejudicial-todos> > Acesso em: 20 de outubro de 2018.

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MUNICÍPIO DE NOVO HAMBURGO. OBRA DE CONTENÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA SEM LICITAÇÃO. SELEÇÃO MEDIANTE TRES ORÇAMENTOS. OBRA DE URGÊNCIA. ILEGALIDADE QUE NÃO SE CONFUNDE COM IMPROBIDADE. AUSÊNCIA DE DOLO, DESONESTIDADE OU MÁ-FÉ. IMPROCEDÊNCIA. **Considerando que não há nos autos prova do agir doloso dos réus, tampouco prova de conduta desonesta ou de má-fé, a configurar ato de improbidade administrativa, impositiva a improcedência do pedido. Não há que se falar em punir o Administrador se não evidenciada, demonstrada, comprovada a presença do elemento subjetivo do agente. É que este é elemento integrante da infração administrativa como previsto na Lei de Improbidade Administrativa. A condenação de agentes políticos à prática de improbidade administrativa é gravíssima, e deve vir embasada em prova que não deixe nenhuma dúvida quanto ao cometimento do ato ímprobo.** Sentença de improcedência confirmada. RECURSO DESPROVIDO<sup>83</sup>. [grifou-se].

O voto da referida apelação cível, na página 7, inicia do seguinte modo:

“ há que se distinguir improbidade de ilegalidade, ou mera irregularidade, como muito bem o fez a doutra Magistrada. Com efeito, **nem toda a ilegalidade se consolida como improbidade, para fins de incursão na Lei nº 8.429/92. Destarte, a ilegalidade somente se caracteriza como improbidade quando evidenciados dolo (ou culpa no caso do art. 10) cumulado com desonestidade e má-fé. Do contrário, sem a presença destes, o ato se classifica como mera ilegalidade, impunível pela Lei de Improbidade Administrativa**”<sup>84</sup>. [grifo no original]

Verifica-se no caso em apreço que, tanto no voto como na ementa, consta uma singela explicação do que é necessário para tipificar uma conduta ímproba.

Nesse voto de setembro de 2018, proferido 26 anos após sancionada a Lei 8429/92, o magistrado faz a ressalva da necessidade de diferenciar o ato ímprobo de uma conduta com irregularidades ou ilegalidades, antes de propor a ação de improbidade. Pode inferir-se um propósito educativo e esclarecedor por parte do eminente relator na tentativa de diminuir ações de improbidade improcedentes.

Compete ao Ministério Público uma verificação mais técnica, minuciosa e isenta antes de ajuizar a demanda, com o objetivo de não colocar no polo passivo pessoas que não mereçam estar na condição de réu, por não terem violado regra jurídica, nem em tese praticaram ato devasso ou imoral.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível Nº 70075175349**, Primeira Câmara Cível. Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 12/09/2018. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/629762050/apelacao-civel-ac-70075175349-rs>>. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

<sup>84</sup> RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível Nº 70075175349**, Primeira Câmara Cível. Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 12/09/2018. Disponível em: <<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/629762050/apelacao-civel-ac-70075175349-rs>>. Acesso em: 20 de outubro de 2018.

<sup>85</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa** – Limites de Instauração, Rio de Janeiro: Forense, 2014.

Verifica-se que o Ministério Público, na qualidade de autor da ação, precisa demonstrar a existência de um elemento essencial na configuração da improbidade administrativa por omissão [...] Não basta que se alegue que a omissão foi dolosa com fundamento na existência de um suposto “corporativismo” ou “interesse de ocultar informações”. É evidente que condenações baseadas em meras suposições são flagrantemente ilegais e ofensivas aos princípios do contraditório e ampla defesa, razão pela qual os Tribunais têm exigido a comprovação, ainda que mínima, da intenção do agente.<sup>86</sup>

Constar como réu em determinadas ações civis públicas, sem um mínimo de plausibilidade jurídica ou indício de irregularidade, ocasiona sequelas infundáveis, com projeções negativas em seu meio de trabalho, familiar e social.<sup>87</sup>

Observa-se que a banalização das ações de improbidade administrativa e o desamparo normativo vivido pelo agente público probo causam a “paralisia da administração pública. Ninguém decide mais nada. A lógica de autodefesa é: se a inércia, quando muito, pode lhe importar uma sanção funcional, enquanto a ação pode lhe importar na sua responsabilização patrimonial, o melhor é não fazer nada”.<sup>88</sup>

Ferraz complementa o enunciado acima:

[...]A lei é remédio contra a letargia decisória e o temor de se decidir e ser processado... de se emitir parecer com convicção e fundamento fático-jurídico e ser processado... de ser contratado pela Administração Pública, com amparo na doutrina e na jurisprudência do STF e orientado pelos órgãos de classe, e ser processado.<sup>89</sup>

Nesse propósito, “é preciso retomar o sentido da Lei de Improbidade, questionando, inclusive, o cabimento da modalidade culposa, sob pena de afastarmos pessoas idôneas da função pública, desencorajando-as de ocupar cargos públicos”.<sup>90</sup> Logo, é importante considerar que há outros meios de reagir a ilegalidades ou irregularidades, para evitar a banalização do uso da ação de improbidade administrativa.<sup>91</sup>

---

<sup>86</sup> TAVEIRA, Christiano de Oliveira e VALINOTE, Andreza Fernandes. O Elemento Subjetivo na Improbidade Administrativa: por uma Responsável Motivação das Decisões Judiciais. **Revista SÍNTESE: Direito Administrativo**. Edição Especial – 25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa Ano XII . nº 141 . p.155 - 182. Setembro 2017.

<sup>87</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa** – Limites de Instauração, Rio de Janeiro: Forense, 2014.

<sup>88</sup> MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e FREITAS, Rafael Vêras. **O Artigo 28 da Nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto**. Disponível em:< <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto>> Acesso em: 20 out 2018

<sup>89</sup> FERRAZ, Luciano. **Alteração da LINDB revoga parcialmente Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em:< [#sdfootnote2sym](https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade)> Acesso em: 20 out 2018

<sup>90</sup> CAMMAROSANO, Márcio e PEREIRA, Flávio Henrique Unes. O Elemento Subjetivo na Improbidade Administrativa: por uma Responsável Motivação das Decisões Judiciais. **Revista SÍNTESE: Direito Administrativo**. Edição Especial – 25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa Ano XII . nº 141 . p. 253 - 274. setembro 2017. Disponível em:< [http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP\\_141\\_miolo.pdf](http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP_141_miolo.pdf)> Acesso em: 01 de nov. de 2018

<sup>91</sup> CAMMAROSANO, Márcio e PEREIRA, Flávio Henrique Unes. O Elemento Subjetivo na Improbidade Administrativa: por uma Responsável Motivação das Decisões Judiciais. **Revista SÍNTESE: Direito Administrativo**. Edição Especial – 25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa Ano XII . nº 141 . p. 253 - 274. setembro 2017. Disponível em:< [http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP\\_141\\_miolo.pdf](http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP_141_miolo.pdf)> Acesso em: 01 de nov. de 2018

A recente Lei 13.655/18, sancionada em 25 de abril de 2018, conhecida como Lei da Segurança Jurídica, pode contribuir com a tomada de decisão por parte dos agentes públicos a medida que visa “a segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público”.<sup>92</sup> Essa Lei altera a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, contemplando dez novos artigos. Os arts. 20 a 30 da LINDB visam proteger a sociedade contra incerteza, riscos e custos excessivos, trazendo segurança jurídica, apesar de terem conteúdo permeados de conceitos indeterminados semanticamente.<sup>93</sup>

Complementando o exposto, a Lei nº 13.655/18

[...]reforçou que o ato ímprobo precisa ser considerado muito além da mera subsunção da conduta a norma: o julgador precisa, além de especificar a necessidade de aplicação de conceitos jurídicos abstratos (art. 20), ter em conta que o cenário político-administrativo de tomada de decisões precisa ser sopesado no julgamento do funcionário público (art. 21 e 22).<sup>94</sup>

O art. 28 da Lei nº 13.655/18 interfere, também, na Lei de Improbidade Administrativa ao referir que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.<sup>95</sup>

Surge, então, a discussão do significado da expressão erro grosseiro, isso é, outra indefinição jurídica. Para diferenciar atos dolosos de um erro grosseiro, essencialmente, os órgãos de controle devem “utilizar-se dessa lei com a máxima prudência e responsabilidade na atribuição de alguma atividade de improbidade administrativa. Não quero dizer que seja aqui o caso de proteção a impunidade, criar oportunidades para se beneficiar da brecha da lei”.<sup>96</sup>

Nesse sentido, Maria Helena Diniz afirma

O art. 28, de um lado restringe o jus puniendi do Estado que ficará adstrito ao campo de grave culpabilidade administrativa, pois se não houver prova do dolo ou de erro grosseiro, a responsabilidade do agente público estará afastada, mas por outro lado poderá contribuir para que o agente público evite que seu ato seja considerado doloso ou tido como decorrente de erro grosseiro.<sup>97</sup>

---

<sup>92</sup> BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm) > Acesso em: 01 nov. de 2018.

<sup>93</sup> DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como Novos Paradigmas Hermenêuticos Do direito Público, Voltados à Segurança Jurídica e à Eficiência administrativa **Revista Argumentum** – RA, eISSN 2359-6889, Marília/ SP, V. 19, N. 2, pp. 305-318, Mai.-Ago. 2018. Disponível em: < [ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/download/594/291](https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/download/594/291) > Acesso em: 01 nov. de 2018.

<sup>94</sup> EBERHARDT, Marcos. **Lei 13.655/2018 e seu impacto nas Ações Cíveis Públicas por atos de Improbidade Administrativa**. Disponível em: < <http://marcoseberhardt.com.br/conteudos/lei-13-655-2018-e-seu-impacto-nas-acoes-civis-publicas-por-atos-de-improbidade-administrativa/> > Acesso em 20 de outubro de 2018

<sup>95</sup> BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm) > Acesso em: 01 novembro de 2018.

<sup>96</sup> Informação verbal. Palestra proferida Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira, sob o tem **Controle da Administração Pública e a Nova Lei de Segurança Jurídica na Aplicação do Direito Público**, realizada em 31/10/2018, na OAB/RS, Cubo/ESA.

<sup>97</sup> DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como Novos Paradigmas Hermenêuticos Do direito Público, Voltados à Segurança Jurídica e à Eficiência administrativa. **Revista Argumentum** – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 19, N. 2, pp. 305-318, Mai.-Ago. 2018. Disponível em: < [ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/download/594/291](https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/download/594/291) > Acesso em 01 de nov. de 2018.

Ainda sobre a imputação ao erro grosseiro, autores como Aluizio Bezerra Filho<sup>98</sup> e Luciano Ferraz consideram que possa haver “revogação parcial do art. 10 pela LINDB”.<sup>99</sup>

[...]A nova disposição da LINDB afeta diretamente a regra do artigo 10 da Lei 8.429/92, à medida em que transforma em pressuposto da responsabilização do agente público (que decide ou emite opinião técnica) exclusivamente o dolo e o erro grosseiro, afastando, pois, a ideia de responsabilização por culpa *stricto sensu*.<sup>100</sup>

Acredita-se que a falta de segurança jurídica não será solucionada com os acréscimos dos artigos 20 ao 30 da LINDB, mas espera-se que a utilização dessa lei venha aperfeiçoar a gestão pública. “O objetivo dessa lei não é defender a impunidade e nem a realização de atos que são danosos ao erário e patrimônio público, mas também não é agir com rigor excessivo que trave a máquina pública, que tenha excelentes gestores nos lugares de maior dificuldade”.<sup>101</sup>

## 5 CONCLUSÃO

Este estudo trata de um tema complexo e polêmico que é a possibilidade da banalização das ações de improbidade administrativa, tendo como consequência plausível o enrijecimento do processo de tomada de decisão dos agentes públicos.

Primeiramente, considera-se interessante pensar sobre o propósito para o qual a Lei nº 8429/92 foi sancionada: instrumento de tutela para proteção da administração pública e do patrimônio público. Conforme a doutrina consultada para a elaboração do artigo, a finalidade da referida Lei é punir o agente público desonesto, que age de má-fé, inidôneo moralmente, que venha causar prejuízo ao erário ou se beneficiar com enriquecimento ilícito.

Cabe ressaltar a concordância em punir o agente corrupto, o ímprobo, que age com dolo e má-fé. Reconhece-se que essa Lei, com mais de 26 anos, é muito importante para resguardar os cofres públicos, a gestão e o patrimônio público.

De outro modo, verificou-se que chegam aos Tribunais Regionais e Tribunais Superiores, inúmeros processos nos quais o agente público foi inábil, talvez desatento, mas não agiu de má-fé e nem teve dolo em sua conduta; mesmo assim, responde por ação de improbidade administrativa. Exemplo disso, são as ações impetradas pelos membros do Ministério Público em face de prefeitos que atrasaram o envio dos relatórios de prestação de contas aos órgãos de controle, mesmo que não tenha ocorrido desvio do valor ou enriquecimento ilícito.

---

<sup>98</sup> BEZZERA FILHO, Aluizio. **Processo de Improbidade Administrativa**: Anotado e Comentado. Salvador: JusPODIVM. 2018.

<sup>99</sup> FERRAZ, Luciano. **Alteração da LINDB revoga parcialmente Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade#sdfootnote2sym>> Acesso em: 20 out 2018.

<sup>100</sup> FERRAZ, Luciano. **Alteração da LINDB revoga parcialmente Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade#sdfootnote2sym>> Acesso em: 20 out 2018.

<sup>101</sup> Informação verbal. Palestra proferida Paulo Antônio Caliendo Velloso da Silveira, sob o tema **Controle da Administração Pública e a Nova Lei de Segurança Jurídica na Aplicação do Direito Público**, realizada em 31/10/2018, na OAB/RS, Cubo/ESA.

A crítica a ser feita está no uso demasiado da Lei 8429/92, para casos que poderiam ser tratados em Procedimentos Administrativos ou Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Sugere-se que deva haver uma análise mais elaborada, estudada e técnica para saber se, realmente, a conduta do agente público constitui um ato ímprobo. Buscar provas do contexto no qual a decisão precisou ser tomada? Se havia urgência? Quais os riscos envolvidos e as previsões legais para o caso? Diante da análise mais minuciosa, pode ser constatado que se trata de mera irregularidade ou de ato ímprobo.

Verificou-se nesse artigo que a inabilidade do agente público ou a mera ilegalidade do ato, nem sempre constitui improbidade administrativa. O ato ímprobo, necessariamente, é ilegal e pautado pela desonestidade, deslealdade funcional e má-fé. De outro modo, verificou-se que um ato pode ser imoral, mas legal.

A doutrina e a jurisprudência consolidaram que para caracterizar a improbidade administrativa faz-se necessário que o agente público aja com culpa diante a modalidade do art. 10 e dolo perante os arts. 9º e 11, da Lei nº 8.429/92. No entanto, há conceitos vagos nesses artigos que possibilitam a banalização na propositura das ações de improbidade administrativa.

Contudo, o Estado precisa proporcionar aos agentes públicos segurança jurídica a fim de que possam tomar suas decisões de modo mais tranquilo, visando o interesse público e não sendo surpreendidos, no futuro, em ser o polo passivo da ação de improbidade administrativa. Em alguns casos, a escolha pelo não fazer é o meio de evitar o processo judicial, uma vez que as sanções previstas na Lei nº 8.429/92 são muito severas, dentre elas: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento do dano.

Conforme o exposto, considera-se que o objetivo desse artigo foi alcançado uma vez constatada que a banalização da Lei de Improbidade Administrativa possa estar causando inércia no agir dos agentes públicos probos. Verificou-se que nem a decisão baseada em parecer técnico, sem vício, elaborado por órgão competente, gera segurança de não responder ação de improbidade.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Alessander Santos. **Improbidade Administrativa por Dano ao Erário**. SP: Livrus, 2016.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Atos de Improbidade. Lei 8.429/92 anotada e comentada**. 2º ed. Curitiba: Juruá, 2014.

BEZZERA FILHO, Aluizio. **Processo de Improbidade Administrativa: Anotado e Comentado**. Salvador: JusPODIVM. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Congresso. Senado. Resolução n.º 63, de 2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 13 nov. 2000. Seção 1, p. 1. *DO* de 17.08.1991, Seção I, p. 14.124.

BRASIL. **Lei nº 8429/92, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)> Acesso em: 20 ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2015-2018/ 2018/Lei/L13655.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/ 2018/Lei/L13655.htm) > Acesso em: 01 novembro de 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 827.445/SP**. Rel. Min. Luiz Fux, Rel.p/acórdão Min. Teori Albino Zavascki, 1ºT.j. em 2-2-2010, Dje de 8-3-2010 . p. 167. Disponível em: < [www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp..](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp..) > Acesso em: [20 de setembro de 2018](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp..)

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1744044/AC**. Rel. Min. Regina Helena Costa., em 23-08-2018, Dje de 27-08-2 . p. 167. Disponível em: < [www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...](http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=138811380&tipoApp...) > Acesso em: 20 de setembro de 2018

CAMMAROSANO, Marcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa**. BH: Fórum, 2006.

CAMMAROSANO, Márcio e PEREIRA, Flávio Henrique Unes. O Elemento Subjetivo na Improbidade Administrativa: por uma Responsável Motivação das Decisões Judiciais. **Revista SÍNTESE: Direito Administrativo**. Edição Especial – 25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa. Ano XII, nº 141 . p.253-274. Setembro 2017. Disponível em:< [http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP\\_141\\_miolo.pdf](http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP_141_miolo.pdf)> Acesso em: 01 de nov. de 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

DALARI, Adilso Abreu; NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Tratado de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2013.



DINIZ, Maria Helena. Artigos 20 a 30 da LINDB como Novos Paradigmas Hermenêuticos Do direito Público, Voltados à Segurança Jurídica e à Eficiência administrativa **Revista *Argumentum*** – RA, eISSN 2359-6889, Marília/ SP, v. 19, n. 2, p. 305-318, maio.-ago. 2018. Disponível em: < [ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/download/594/291](https://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/download/594/291)> Acesso em: 01 nov. de 2018.

DIPIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 30.ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIPP, Gilson. **Banalização do conceito de improbidade administrativa é prejudicial a todos**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2017-mar-19/banalizacao-conceito-improbidade-prejudicial-todos> > Acesso em: 20 de outubro de 2018.

EBERHARDT, Marcos. **Lei 13.655/2018 e seu impacto nas Ações Cíveis Públicas por atos de Improbidade Administrativa**. Disponível em: < <http://marcoseberhardt.com.br/conteudos/lei-13-655-2018-e-seu-impacto-nas-acoes-civis-publicas-por-atos-de-improbidade-administrativa/> Acesso em 20 de outubro de 2018

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

FERRAZ, Luciano. **Alteração da LINDB revoga parcialmente Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-10/interesse-publico-alteracao-lindb-revoga-parcialmente-lei-improbidade#sdfootnote2sym>> Acesso em: 20 out 2018.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Palestra sobre Improbidade Administrativa para a Editora NDJ**. São Paulo: BDA, 2005..

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e FREITAS, Rafael Vêras. **O Artigo 28 da Nova LINDB: um regime jurídico para o administrador honesto**. Disponível em < <https://www.conjur.com.br/2018-mai-25/opiniao-lindb-regime-juridico-administrador-honesto> >. Acesso em 20 out 2018

MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. **Revista Digital De Direito Administrativo**, v.3.(1), p. 104-120. Disponível em:< <http://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/108986/107560> >. Acesso em: 25 set.2018.

MARTINS, Tiago do Carmo. **Anotações à Lei de Improbidade Administrativa**. 2 ed. Itajaí: Verbo Jurídico, 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 2ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa**: comentários à Lei no 8.429/92. 5. ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa** – Limites de Instauração, Rio de Janeiro: Forense, 2014.

.MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

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

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Método, 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Ed. RT, 2005.

PARAIBA. Tribunal de Justiça. AgInt no REsp 1585939, Primeira Turma, Relator Min. Sérgio Kukina, Julgado em 26/06/2018 Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201500504010&dt\\_publicacao=01/06/2018](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201500504010&dt_publicacao=01/06/2018) Acesso em: 7 out. 2018.

PAZZAGLIANI FILHO, Marino. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Atlas, 1996.

PEREIRA, Felipe Dudienas Domingues Pereira. **O conflito de interesses como ato de improbidade administrativa**. 2018. 17 f. Dissertação (Mestrado em Direito) -

Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo, 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível N° 70076411222**, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 29/08/2018. Disponível em : <  
[http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=&proxystylesheet=tjrs\\_index&client=tjrs\\_index&filter=0&getfields=\\*&aba=juris&entsp=a\\_politica-site&wc=200&wc\\_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as\\_qj=&site=ementario&as\\_epq=&as\\_oq=&as\\_eq=&partialfields=n%3A70076411222&as\\_q=+#main\\_res\\_juris](http://www.tjrs.jus.br/busca/search?q=&proxystylesheet=tjrs_index&client=tjrs_index&filter=0&getfields=*&aba=juris&entsp=a_politica-site&wc=200&wc_mc=1&oe=UTF-8&ie=UTF-8&ud=1&sort=date%3AD%3AS%3Ad1&as_qj=&site=ementario&as_epq=&as_oq=&as_eq=&partialfields=n%3A70076411222&as_q=+#main_res_juris)>. Acesso em: 7 out. 2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. **Apelação Cível N° 70075175349**, Primeira Câmara Cível. Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 12/09/2018 Disponível em: <  
<https://tj-js.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/629762050/apelacao-civel-ac-70075175349-rs>> Acesso em: 20 de outubro de 2018.

ROMEIRO, Adriana. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, séculos XVI a XVIII. 1. ed. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

SARMENTO, George. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SOARES, Marcos José Porto; PEREIRA, Alexandre Araujo. Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública. **Revista dos Tribunais**. v. 959, p. 55 - 69, set. 2015. Disponível em:  
<[http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao\\_e\\_divulgacao/doc\\_biblioteca/bibli\\_servicos\\_produtos/bibli\\_boletim/bibli\\_bol\\_2006/Rtrib\\_n.959.04.PDF](http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rtrib_n.959.04.PDF)>. Acesso em: 25 ago.2018

SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa**: Aspectos Materiais, Dimensão Difusa e Coisa Julgada. SP: Atlas, 2010.

TAVEIRA, Christiano de Oliveira e VALINOTE, Andreza Fernandes. O Elemento Subjetivo na Improbidade Administrativa: por uma Responsável Motivação das Decisões Judiciais. **Revista SÍNTESE**: Direito Administrativo. Edição Especial – 25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa Ano XII . nº 141 . p.155 - 182. Setembro 2017. Disponível em:<  
[http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP\\_141\\_miolo.pdf](http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/DCP_141_miolo.pdf)> Acesso em: 01 de nov. de 2018