

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD

KLEBER ROCHA PORDEUS GONÇALVES

O LIMITE DO DISCIPLINAMENTO E DA PUNIÇÃO NOS ATOS DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92)

SOUSA

2018

KLEBER ROCHA PORDEUS GONÇALVES

O LIMITE DO DISCIPLINAMENTO E DA PUNIÇÃO NOS ATOS DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92)

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

**Orientador:** Prof. Dr. Eduardo Pordeus Silva.

SOUSA  
2018

KLEBER ROCHA PORDEUS GONÇALVES

O LIMITE DO DISCIPLINAMENTO E DA PUNIÇÃO NOS ATOS DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92)

Monografia apresentada ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Data de aprovação: \_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_/\_\_\_\_\_

Banca Examinadora

---

Orientadora: Prof. Dr. Eduardo Pordeus Silva

---

Membro (a) da Banca Examinadora

---

Membro (a) da Banca Examinadora

Aos meus pais, Juscelino e Aline, pelo exemplo.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Senhor todo-poderoso, porque “o Senhor é justo em todos os seus caminhos e bondoso em tudo o que faz” (Salmo 145: 17).

Aos meus pais, Juscelino e Aline, que me ensinaram, desde os meus primeiros passos, o valor inestimável do estudo, assim como a me pautar na honestidade, lealdade, força e amor frente as dificuldades diárias. Meu eterno agradecimento.

Ao meu irmão, que embora distante, sempre me auxiliou nos momentos mais difíceis.

A toda minha família, pelos momentos de descontração e felicidade.

A minha namorada Kamile, que em todos os momentos esteve presente ao meu lado, demonstrando a mais sincera e pura cumplicidade ao me assegurar a paciência, compreensão e motivação que precisei.

Aos amigos que sempre estiveram comigo, me apoiando e aconselhando nos momentos em que mais precisei, especificamente Ailton, Wolsey, Mel Gibson, Igor, Gabriel.

À Universidade Federal de Campina Grande e ao Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, pelo apoio e oportunidade que me concederam nesta formação, concretizando meu sonho.

Ao meu orientador Prof. Dr. Eduardo Pordeus, por contribuir de forma incisiva na elaboração deste trabalho, pelo tempo e dedicação que me disponibilizou todas as vezes que recorri.

Aos colegas do curso que estiveram juntos até aqui, bem como os que não mais estão por circunstâncias particulares, pelas colaborações oferecidas, distrações e alegrias que compartilhamos nesse período.

Ao Ministério Público da Paraíba e ao Tribunal de Justiça da Paraíba, particularmente à Emi Lopes, Julianna Dantas, Dr. Alirio Brito, Dr. Stoessel Wanderley, pelos momentos de aprendizado, confiança e todos os ensinamentos transmitidos através dos estágios.

A todos, os meus agradecimentos, o meu reconhecimento e as minhas homenagens.

“Eu encaro a corrupção e a impunidade como monstros, são como o Leviatã de Hobbes, que devem ser combatidos por uma sociedade forte e bem estruturada. Somente a civilidade e a educação outorgam poderes a um povo para decaptar as cabeças dessa hidra”.

(Murilo Américo da Silva)

## RESUMO

No trato da coisa pública, a Constituição Federal reforça o dever de probidade administrativa ao instituir sanções àqueles que não praticam os atos nos ditames da boa-fé. Além disso, foi criada a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92), a qual dispõe, em especial, acerca das sanções em face de agentes públicos ímprobos. Apesar da existência dessa norma, os atos de improbidade administrativa não são devidamente delimitados, possuindo um caráter aberto e estabelecendo poucos parâmetros aos órgãos judicantes na aplicação das sanções por improbidade. Este fato pode ensejar o ajuizamento indiscriminado e desarrazoado de ações judiciais cujo objeto é condenar os atos taxados de ímprobos. Assim, investigaram-se as possíveis lacunas na mencionada lei no que se refere à caracterização do ato de improbidade administrativa, bem como compreenderam-se, na análise da jurisprudência, os limites e parâmetros à aplicação da sanção ao agente ímprobo. Nesta pesquisa, foram analisados os parâmetros firmados pelo Superior Tribunal de Justiça. Para a consecução dos resultados deste estudo foram manejados os métodos dedutivo, histórico-evolutivo, bem como as técnicas de pesquisa bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial. Como recorte temporal, a análise focou o período compreendido entre os anos de 1999 a 2017, sobretudo em vista das lacunas conceituais trazidas pela norma na caracterização do ato por improbidade. Tem-se que os critérios da razoabilidade e proporcionalidade devem ser observados, devendo o magistrado respaldar a sanção aplicada na gravidade da conduta praticada pelo agente ímprobo, em consonância com o devido processo legal e exigindo a motivação da decisão judicial.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Lei. STJ. Limites.

## ABSTRACT

In dealing with public affairs, the Federal Constitution reinforces the duty of administrative probity by establishing sanctions on those who do not practice acts in the dictates of good faith. In addition, the Law of Administrative Improbability (Law No. 8.429/92) was created, which lay out, in particular, about the sanctions against dishonest public agents. In spite of the existence of this norm, acts of administrative improbity are not properly delimited, having an open character and establishing few parameters to the judicial organs in the application of sanctions for improbity. This fact may occasion the indiscriminate and unreasonable prosecution of lawsuits whose object is to condemn the acts taxed as unrighteous. Therefore, the possible gaps in the aforementioned law regarding the characterization of the administrative improbity act were investigated, as well as the limits and parameters for applying the sanction to the dishonest agent in analysis of the case law. In this research, the parameters established by the Superior Court of Justice were analyzed. In order to achieve the results of this study, the deductive, historical-evolutionary, as well as the bibliographic, doctrinal and jurisprudential research techniques were managed. As a temporal cut, the analysis focused on the period between 1999 and 2017, especially considering the conceptual gaps brought by the norm. It has been that the criteria of reasonableness and proportionality be observed, and the magistrate must support the sanction applied in the severity of the conduct practiced by the dishonest agent, in accordance with due process of law and requiring the motivation of the judicial decision.

**Keywords:** Administrative Improbability; Law; Supreme Court of Justice; Boundaries.



**LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

<b>CNJ</b>	Conselho Nacional de Justiça
<b>CRFB/88</b>	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
<b>LIA</b>	Lei de Improbidade Administrativa
<b>STJ</b>	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2</b>	<b>DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> ....	17
2.1	A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	17
2.2	ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	21
2.3	FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 37, §4º, CRFB/88).....	25
<b>3</b>	<b>ASPECTOS GERAIS DOS ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NA LIA E OS CONCEITOS CRÍTICOS DA SUA APLICAÇÃO</b> .....	28
3.1	ATOS QUE IMPORTAM EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E DESAFIOS DA LEI E DO JUDICIÁRIO .....	28
3.2	ATOS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO NA LIA .....	31
3.3	AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS LACUNAS DA LIA.....	34
<b>4</b>	<b>DA DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A VISÃO DO STJ</b> .....	38
4.1	DAS SANÇÕES APLICÁVEIS AO AGENTE DA IMPROBIDADE .....	38
4.1.1	<b>Da Perda dos Bens ou Valores acrescidos ilicitamente</b> .....	41
4.1.2	<b>Ressarcimento Integral do Dano</b> .....	42
4.1.3	<b>Perda da Função Pública</b> .....	43
4.1.4	<b>Suspensão dos Direitos Políticos</b> .....	44
4.1.5	<b>Multa Civil</b> .....	44
4.1.6	<b>Proibição de contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio da pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário</b> .....	45
4.2	DO LIMITE, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE .....	46
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	53
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	55

## 1 INTRODUÇÃO

Diante do constante quadro de corrupção presente nos mais diversos cargos da Administração brasileira, nota-se que a coisa pública, salvo raras exceções, presta-se a realizar desejos inescrupulosos de agentes públicos que buscam se beneficiar às custas do erário.

Com isso, a promulgação da Constituição Federal de 1988 se precaveu em instaurar uma maior proteção à Administração Pública, sendo esse receio pertinente ante os inúmeros escândalos no trato da coisa pública atualmente.

Preliminarmente, o art. 37, §4º da CRFB/88 estabeleceu que os atos de improbidade administrativa serão punidos pela suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Ulteriormente, visando dar concretude ao mandamento constitucional, foi editada a Lei 8.429/92. A Lei de Improbidade Administrativa regularizou a punição dos agentes públicos que operassem contra a moralidade e probidade na atuação pública. Tal legislação pressupõe que o exercício do agente público deve por escopo o dever de cuidar do patrimônio público com honestidade e sem utilização de suas prerrogativas em benefício próprio ou alheio.

Ocorre que nem sempre todas as condutas praticadas pelos agentes públicos caracterizam ato de improbidade administrativa, podendo se caracterizar como mero ato administrativo irregular ou ilegal destituído da consciência de lesão à coisa pública.

A LIA possui diversas determinações genéricas, motivo pelo qual é imprescindível certa prudência na propositura das ações por ato de improbidade administrativa para que esta não se torne impotente ante casos concretos que comportem sua utilização.

Nesta esteira, os meros equívocos formais ou inabilidade do agente público são insignificantes à justificar a possibilidade jurídica da ação de improbidade. Ou seja, o enquadramento do agente público na lei exige que o ato ímprobo seja praticado com dolo ou culpa, devendo haver um mínimo de má-fé, o que revela um comportamento desonesto por parte do agente público.

Além disso, as sanções disciplinadas pela LIA detêm uma grande liberdade avaliativa concedida ao órgão julgador através da escolha de sanções que melhor se adequem ao caso concreto. As penas sistematizadas pela legislação não trazem critérios claros de sua devida aplicação a cada ato da mesma categoria.

Nesse diapasão, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade devem ser utilizados pelo magistrado à medida da tênue conduta do agente público. Assim, a aplicação de tais princípios deve levar em conta o ato ímprobo praticado pelo agente, de forma a não privilegiar a impunidade.

Em consonância com tais princípios encontra-se o parágrafo único do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, que determina a atuação do juiz levando em conta a extensão do dano causado, bem como, o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Tal conteúdo serve para esclarecer, ainda mais, que o magistrado graduará as sanções dispostas na LIA adentrando demasiadamente no caso concreto e no seu reflexo diante do órgão público que sofreu tal lesão, na finalidade de extrair os melhores critérios de lesividade e de desígnio de ludibriar.

Com isso, **questiona-se**: a que ponto podem chegar os critérios genéricos abordados pela Lei de Improbidade Administrativa na liberdade valorativa legitimada ao magistrado na aplicação das sanções? Qual a interpretação judicial no âmbito do STJ neste sentido?

Para isso, esta investigação busca analisar o contexto no qual o direito administrativo foi inserido na Constituição Federal, os conceitos inerentes à improbidade administrativa, bem como o seu disciplinamento na CRFB/88.

Também, a fim de entender acerca do disciplinamento das condutas, estudou-se as três categorias de atos de improbidade administrativa, bem como suas definições abertas previstas na LIA.

Por fim, analisar-se-á os critérios necessários, empregados pelos órgãos judicantes, principalmente STJ, para dirimir a controvérsia dos critérios inerentes à atuação valorativa do magistrado quando da aplicação das sanções por ato de improbidade.

Visando alcançar os propósitos acima elencados, será manejado o método de abordagem dedutivo. Por esse método, têm-se premissas, as quais já trazem conclusões, sobre as quais se pretende explicar o seu conteúdo.

Ademais, manejar-se-á os métodos histórico-evolutivo e exegético-jurídico. O método histórico-evolutivo preocupa-se com a interpretação da norma ou instituto jurídico a partir dos avanços sociais, enquanto o exegético-jurídico preocupa-se em entender a vontade do legislador ao editar um determinado instrumento normativo.

Com o desígnio de aproximar-se do objeto deste estudo, explorou-se às pesquisas bibliográfica e documental. Quanto à pesquisa bibliográfica, buscou-se as produções teóricas, sejam elas livros e artigos científicos, que estudam as disposições insertas na lei de improbidade administrativa e a utilização de suas sanções: Di Pietro (2010), Filho (2014), Mattos (2010), Pazzaglini Filho (2011), dentre outros autores.

Relativamente à pesquisa documental utilizar-se-á a Constituição Federal de 1988, a Lei de Improbidade Administrativa, como também as jurisprudências dos Tribunais Pátrios, sobre o tema desta pesquisa, principalmente os entendimentos formulados pelo Superior Tribunal de Justiça.

O presente trabalho monográfico divide-se em três capítulos. No primeiro capítulo, busca-se abordar a constitucionalização do direito administrativo, bem como os conceitos de improbidade administrativa e seu desenvolvimento histórico na legislação brasileira. Posteriormente, o trabalho analisará os atos por improbidade administrativa e os novos contornos críticos da sua aplicabilidade. Ao final, o último capítulo consistirá no estudo dos critérios utilizados na aplicação das sanções por ato de improbidade administrativa.

## 2 DO DIREITO ADMINISTRATIVO E DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Analisa-se, neste trabalho, os limites dos atos de improbidade administrativa no que se refere ao seu alcance e sua aplicação a partir do ano de 1999 até os dias atuais, bem como também os limites das sanções quando da sua aplicação pelo julgador. Nesse desiderato, *prima facie*, é de relevância abordar a inserção do direito administrativo na Constituição Federal Brasileira, os aspectos históricos e conceituais da improbidade administrativa e seu disciplinamento na ordem jurídica brasileira.

### 2.1 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO ADMINISTRATIVO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRENTE AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A integração do Direito Administrativo à Constituição advém das transformações do Estado, da sociedade e do direito, singularizado pelas mudanças no campo histórico, a partir da mudança do Estado Liberal para o Estado Social e, posteriormente, para o Estado Democrático de Direito, no campo filosófico, a partir da integração do direito com a ética, e no campo teórico, momento em que a Constituição ganha uma força normativa ampla.

Em decorrência dos impactos da supremacia da Constituição no Estado Constitucional de Direito, o Direito Administrativo, obrigatoriamente, necessita passar por mudanças que o transformem num instrumento fidedigno de consecução da normatividade constitucional, especialmente no que se refere aos direitos fundamentais.

O conceito de direito administrativo, norteado pelos padrões constitucionais pode ser observado nos dizeres de Justen Filho (2009. p.1):

O direito administrativo é o conjunto das normas jurídicas de direito público que disciplinam as atividades administrativas necessárias à realização dos direitos fundamentais e a organização e o funcionamento das estruturas estatais e não estatais encarregadas de seu desempenho.

Quando permeado pela constitucionalidade, a função administrativa do direito administrativo, realizada pela atuação dos órgãos e agente públicos, bem como pelo regime jurídico de direito público, são caracterizados tanto por uma atribuição de garantidores dos direitos fundamentais, quanto por uma performance no sentido de efetivar e promover, permanentemente, os valores axiológicos advindos dos direitos fundamentais.

Tal concepção leva a conclusão de que toda atuação do Estado, através da função administrativa, terá como referência o conjunto de direitos fundamentais sistematizados pela CRFB/88.

Nesse íterim, os direitos fundamentais encontram-se impregnados sobre todo o sistema administrativo, passando a disciplinar qualquer relação jurídica. Por consequência, a normatividade constitucional exerce uma influência harmonizadora sobre os institutos do Direito Administrativo, desde os mais clássicos, como o interesse público, até os mais contemporâneos, como a probidade administrativa.

Com efeito, a constitucionalização do Direito Administrativo é clara pelos vários disciplinamentos cedidos pela CRFB/88. A título de exemplo, nos artigos 37 ao 43 encontram-se um amplo trato constitucional no que tange à Administração pública, abordando os princípios inerentes à Administração Pública (art. 37, caput), o provimento de cargos e empregos públicos (art. 37, II e V), a liberdade sindical e direito de greve dos servidores públicos (art. 37, VI e VII) e a remuneração e vencimentos (art. 37, X a XV).

Especificamente, a CRFB/88 prevê vários preceitos gerais a fim de estabelecer critérios que balizem o administrador público e sua atuação perante a máquina administrativa, vinculando-o aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob pena do mesmo incorrer em prática de improbidade administrativa.

Assim, a principal função dos princípios inseridos na administração pública é interpretar as normas jurídicas, eliminando possíveis lacunas e proporcionando coerência ao ordenamento jurídico, bem como harmonia entre as leis ali inseridas.

O princípio da legalidade encontra-se disposto na Constituição Federal tanto no art. 37, que trata dos princípios inerentes à Administração Pública, quanto no art. 5º, II, quando dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Tal princípio impõe tanto ao administrador quanto a qualquer servidor público a irrestrita submissão as leis, ou seja, apenas concede a prática de atos que estejam previstos em lei.

Enuncia Di Pietro (2013, p. 64) que, “Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados, para tanto, ela depende de lei.”

É clara e evidente a necessidade de interligação entre o princípio da legalidade e a gestão de um agente público, haja vista que o referido princípio se caracteriza como vetor de uma administração harmônica diante dos demais princípios por se referir à norma em concreto, ordenando as condutas a serem praticadas pelo gestor.

A impessoalidade como princípio da Administração Pública é também essencial na atuação do agente público considerando que os atos praticados pelo mesmo não podem ser imputados à sua pessoa, mas sim a própria administração. Ou seja, a atuação do agente público deve se revestir de um caráter impessoal.

A interpretação do princípio da impessoalidade na Constituição Federal admite outro sentido, conforme explanado pela ilustre Di Pietro (2013, p. 68):

[...] o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.

A atuação do administrador público deve se pautar na aplicação da impessoalidade, de modo a não se autopromover a partir de obras públicas, programas, prestações de serviços e outros, que devem ser imputados ao órgão ou entidade administrativa da administração pública, sob pretexto de ser reconhecida a prática de ato de improbidade.

Outro princípio de importante significância perante a Administração Pública é o da moralidade, caracterizado por buscar embutir no agente público os preceitos da ética, da moral e dos bons costumes, garantindo uma administração transparente para os administrados.

É inequívoco que o ordenamento jurídico pátrio vigente não se satisfaz com a simples atuação legal do agente público, haja vista que deve o mesmo se



comprometer com os deveres da moralidade, que está estritamente ligada à probidade.

Concluiu Di Pietro (2013, p. 79):

Além disso, o princípio deve ser observado não apenas pelo administrador, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública. São frequentes, em matéria de licitação, os conluíus entre licitantes, a caracterizar ofensa a referido princípio.

A atuação do agente público em consonância com o supramencionado princípio é de suma relevância para uma administração apartada de condutas que revelem a prática de atos de improbidade administrativa.

A publicidade constitui outro princípio da administração pública pelo qual todos os atos administrativos devem ser transparentes, visando fornecer informações e conhecimento de todas as ações praticadas na gestão da entidade pública.

É assegurada pela CRFB/88 a participação contínua da sociedade na gestão pública, sendo permitido aos cidadãos a fiscalização permanente e aplicação dos recursos públicos<sup>1</sup>.

Os atos administrativos exigem, indispensavelmente, publicidade, sendo tal imposição necessária tanto para que tais atos se convalidem como para que não sirvam de escusa contra ilegalidades e condutas antimorais<sup>2</sup>.

Por último, o princípio da eficiência constitui importante instrumento para concretização material e sólida do intento disciplinado pela lei maior. Expõe Di Pietro (2013, P. 84):

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

---

<sup>1</sup>PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controle Social. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/>>. Acesso em: 02 fev. 2018, 11:00:02.

<sup>2</sup> O portal da transparência no âmbito federal, instituído pelo Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União em 2004, por exemplo, constitui uma ferramenta eficiente no cumprimento de tal princípio, ao passo em que disponibiliza todos os recursos federais repassados aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Nesse contexto, o princípio em apreço não se preocupa apenas na concretização de um ato eivado de legalidade, moralidade e impessoalidade, mas também em um rendimento funcional apropriado do agente público perante a sociedade.

## 2.2 ASPECTOS HISTÓRICOS E CONCEITO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Desde os primórdios da humanidade constata-se que a sociedade humana foi contagiada pela corrupção, podendo seu primeiro ato ser encontrado na própria bíblia sagrada, que relata a oferta que Adão recebe para trocar o paraíso pelos prazeres desconhecidos da carne (Gênesis, 3).

Em uma breve análise histórica, Guizzo Neto (2001. p. 42) aduz que “a improbidade administrativa ou corrupção pública, é uma mazela que extermina profundamente os mais básicos princípios de qualquer povo, existindo desde os primórdios da humanidade”.

A primeira disciplina legal tratando de corrupção no mundo se deu pela Lei das XII Tábuas, que dispunha pena de morte aos juízes que auferissem qualquer tipo de lucro.

Nesse viés, a história da improbidade administrativa foi se evoluindo, tendo atingido o Brasil ainda na época da colonização, conforme discorrem Garcia e Alves (2013, p.80):

Os intoleráveis índices de corrupção hoje verificados em todas as searas do poder são meros desdobramentos de práticas que remontam a séculos, principiando pela colonização e estendendo-se pelos longos períodos ditatoriais com os quais convivemos.

Naquela época, a ligação existente entre o Monarca e os Administradores era caracterizada por interesses pessoais e paternalistas, acrescido ao objetivo comum de lucro desarrazoado, inaplicabilidade de ideais éticos bem como com deveres funcionais e interesses coletivos. Assim, a coisa pública servia única e exclusivamente para atender aos desejos das classes dominantes da época.

A primeira legislação que passou a ser aplicada no Brasil acerca de tal tema foi estabelecida por Ordenações Filipinas, pactuada, primeiramente, em Portugal, ondeera vedado o recebimento de vantagens por parte de Oficiais de Justiça e da Fazenda, além de estabelecer penas de perda do ofício e obrigação de pagar vinte vezes mais do que receberam. (GARCIA E ALVES, 2013).

Acerca das Ordenações Filipinas, Livianu (2006 *apud* REIS, 2009, p. 18) salienta que sua aplicação em Portugal perdurou até o ano de 1830 e previa vários tipos de punições à corrupção, seja para os funcionários como também aos agentes do reino, não havendo limite para a caracterização do fato criminoso e para a pena a ser imposta.

As ordenações Filipinas vigoraram no Brasil até a promulgação do Código Civil de 1916, época em que foi providenciada a criação de uma legislação própria e fundada em ideais liberais. Tal concepção foi executada pela primeira Constituição Federal Brasileira (1824), que, em seu artigo 179, inciso XVIII, criou um Código Criminal fundado nas sólidas bases da justiça e equidade.

No âmbito constitucional, a criação da Constituição de 1824 – primeira na história do país – tratou de reprimir, mesmo que timidamente, alguns atos ímprobos, como, por exemplo, seu artigo 133, que determinou a responsabilização dos Ministros de Estado por suborno ou concussão, por abuso de poder, pela falta de observância da lei e por qualquer dissipação de bens públicos.

Após a proclamação da república, foi editada a Constituição de 1891, que responsabilizou os funcionários públicos em casos de abusos e omissões no exercício de seus cargos, bem como pela negligência em relação a responsabilização de seus subordinados. Além disso, tal Constituição criou o Tribunal de Contas, órgão responsável por liquidar as contas da receita e despesa e verificar a sua legalidade.

A Constituição de 1934 estabeleceu que o Estatuto dos Funcionários Públicos fixasse a pena de perda do cargo, através de processo judiciário, para o funcionário que se utilizasse de sua autoridade em benefício de partidos políticos ou efetuasse pressão partidária em seus subordinados.

Por outro lado, a Constituição de 1937 não trouxe inovações substanciais na matéria relativa a responsabilização dos agentes públicos.

Já a Constituição de 1946 dispunha que a lei trataria de sequestro e perdimento de bens em caso de enriquecimento ilícito por influência ou com abuso de cargo ou função pública, de acordo com o artigo 141, §3º, 2ª parte.

A Constituição de 1967, em seu artigo 150, §11, 2ª parte, previa que “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública”.

Em que pese não ser considerada uma nova Constituição por não alterar a anterior, o novo documento de 1969 previa que “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na administração pública, direta e indireta”. Também ficou disciplinado, neste documento, em seu artigo 154, a suspensão de direitos políticos a ser declarada pelo Supremo Tribunal Federal em caso de abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção.

Finalmente, foi promulgada a Constituição de 1988, que, diferentemente dos demais textos constitucionais que só restringiam o dano ao erário e o enriquecimento ilícito como sanção, incluiu outras penalidades. Nos termos do artigo 37, §4º, da CRFB/88, a prática de atos de improbidade administrativa importará a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sendo sua forma e gradação previstas em lei.

Objetivando concretizar tal mandamento constitucional, foi criada a Lei nº 8.429/92, a Lei de Improbidade Administrativa, com a finalidade precípua de delimitar acerca das sanções aplicáveis aos agentes públicos que executam atos de improbidade administrativa.

O termo improbidade administrativa não é conceituado pela Constituição Federal, nem mesmo pela Lei 8.429/92, que dispõe sobre a mesma. A referida lei apenas trata de descrever, de maneira exemplificativa, algumas condutas que, na prática, configuram atos de improbidade administrativa, embora não disponha sobre o conceito propriamente dito do termo improbidade.

Apesar disso, a doutrina interliga os mais diversos entendimentos e noções na busca da conceituação do ato de improbidade.

A improbidade é, em síntese, a falta de probidade, de moralidade e de honestidade, sendo caracterizada por ser ato contrário a moral. A palavra

improbidade vem do latim *probitate*<sup>3</sup>, que exprime a ideia de probidade, ou seja, integridade e honradez.

Conforme preceitua Bezerra Filho (2014. p. 30), repousa o ato de improbidade na “conduta desonesta do agente político ou público no exercício de suas funções públicas, atuando de forma antijurídica em benefício pessoal ou em favor de outrem”.

Fazzio Júnior (2001, p. 230) aduz que:

[...] a improbidade administrativa significa o exercício de função, cargo, mandato ou emprego público sem observância dos princípios administrativos da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e da eficiência. É o desvirtuamento do exercício público, que tem como fonte a má-fé.

Outrossim, a configuração do ato de improbidade sujeita-se à existência do dolo por parte do agente, admitindo, também, a modalidade culposa para os casos de atos causadores de danos ao erário. De acordo com Di Pietro (2009, p.823):

Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, dolosa ou culposa. E a mesma ideia de que, nos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, exige-se dolo ou culpa repete-se no artigo 5º da lei.

Desta forma, o ato de improbidade exige a constância de elementos subjetivos da vontade humana para sua existência, que através de ação ou omissão, dolo ou culpa, provoque danos ao interesse da administração pública, seja este dano jurídico ou material.

A apenação dos agentes públicos ou políticos só é inevitável quando estes atuam de forma conscientemente desonesta, sendo tal entendimento reconhecido pelos tribunais pátrios e pelos doutrinadores brasileiros em razão da própria natureza do termo improbidade.

Cita Garcia e Alves (2014, p. 432) que “não é possível demonstrar o descaso pela ordem jurídica se inexistir um vínculo subjetivo que conjugue a vontade do agente à sua conduta, e esta ao resultado, justificando, assim, a censurabilidade da punição”.

---

<sup>3</sup> SIGNIFICADOS. Significado de Improbidade. Disponível em: <https://www.significados.com.br/improbidade/>. Acesso em: 02 fev. 2018, 12:05:10.

Nesse diapasão, o Superior Tribunal de Justiça consolidou o entendimento, através da Ação por Improbidade Administrativa 30/AM 2010/0157996-6, com julgamento em 21/09/2011, tendo como relator o Ministro Teori Albino Zavascki, de que “a improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9 e 11 da Lei 8.429/92, ou, pelo menos, evitada de culpa grave nas do artigo 10”.<sup>4</sup>

Em que pese o requisito exposto, muitas vezes os órgãos persecutórios acabam negligenciando, acionando equivocadamente a máquina estatal sem qualquer indicação de agir doloso ou, no mínimo, de culpa grave.

Dessa forma, o elemento subjetivo é indispensável para a aplicação da LIA, demonstrando que não são tutelados por tal texto legal os atos administrativos irregulares ou ilegais desprovidos de aspiração em lesar a coisa pública.

### 2.3 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (ART. 37, §4º, CRFB/88)

O estudo do disciplinamento da improbidade administrativa através do artigo 37, §4º, da Constituição Federal de 1988 é relevante à medida em que revela o impacto jurídico experimentado por essa previsão. Dispõe o referido dispositivo:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O texto outorgado pela carta de 1988 nasceu com a finalidade precípua de trazer a certas normas morais uma noção jurídica, bem como de atender aos anseios da população no que se refere à punição dos agentes públicos.

Embora existisse uma norma constitucional dispondo acerca dos atos de improbidade administrativa e suas sanções, era necessária a existência de preceito que conferisse plena eficácia ao mandamento constitucional. Isto porque, o

---

<sup>4</sup> AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011.

supramencionado dispositivo constitucional possuía comando de eficácia limitada, necessitando, para sua plena efetividade, de regulamentação por norma infraconstitucional.

Sobre as normas de eficácia limitada, Lenza (2012, p. 220) assevera:

São aquelas normas que, de imediato, no momento em que a Constituição é promulgada (ou diante da introdução de novos preceitos por emendas à Constituição, ou na hipótese do art. 5º, §3º), não têm o condão de produzir todos os seus efeitos, precisando de uma lei integrativa infraconstitucional.

Desta forma, a criação da Lei 8.429/92 deu plena efetividade ao comando da Lei Maior.

A própria exposição de motivos da LIA exalta a necessidade de criar uma lei apta a dar efetividade ao texto constitucional e a punir os atos contrários à gestão ética, conforme transcrito a seguir:

Trata-se, Senhor Presidente, de proposta legislativa destinada a dar execução ao disposto no art. 37, § 4º, [...]

[...] uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito.

Ademais, o conteúdo trazido pelo comando constitucional retro mencionado traz duas notáveis inovações em relação ao comando jurídico anterior - previsto na constituição de 1969 – e que servem de amparo à toda normatividade repressiva almejada na outorga da Constituição de 1988.

Inicialmente, a nova disposição passou a estabelecer punição a todos os atos que resultassem em improbidade administrativa. Ou seja, o termo utilizado pelo constituinte de 1988 é extremamente flexível em razão dos conceitos normativos e axiológicos advindos do princípio da moralidade administrativa, bem como em razão dos princípios da honestidade e integridade a serem observados pelos agentes públicos, sendo tais aspectos de suma importância para averiguação da ocorrência de um ato ímprobo.

Por outro lado, a reprimenda punitiva ao ato de improbidade administrativa caracteriza outra inovação ao passo em que consiste na suspensão dos direitos

políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sanções mais drásticas do que o mero perdimento dos bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio do agente, conforme previa o regime anterior ao de 1988.

Nesse viés, as consequências punitivas trazidas pela dicção do artigo 37, §4º colidem frontalmente com o caráter meramente reparatório conservado pelo antigo sistema de repressão à improbidade administrativa, onde a efetivação da dissipação dos bens em favor da Fazenda Pública concluía a apuração nessa instância, exigindo que a condenação por quaisquer outros atos ímprobos, a exemplo da perda da função pública, dependessem da punição deste na esfera penal através de decisão transitada em julgado.

Busca o texto legal inibir que a administração se encaminhe perante o administrado de maneira cavilosa, com malícia preordenada a retirar-lhe direitos ou prejudicar seu exercício.

De mais a mais, ao preceituar acerca da punibilidade expressamente, o texto de 1988 enfatiza que a probidade administrativa simboliza, à luz da relação funcional entre servidores públicos e a administração pública, um dever constitucional fundamental entre estes, levando em consideração o conceito amplo que ela assume em um Estado Democrático de Direito.



### 3 ASPECTOS GERAIS DOS ATOS DE IMPROBIDADE PREVISTOS NA LIA E OS CONCEITOS CRÍTICOS DA SUA APLICAÇÃO

Neste capítulo serão abordadas as modalidades de atos de improbidade administrativa, disciplinadas pelos artigos 9, 10 e 11 da Lei 8.429/92, dando ênfase a caracterização de cada ato. Por conseguinte, será abordado, *de per si*, o alcance da norma para fins do enquadramento da conduta do agente ao tipo legal e os conceitos jurídicos indeterminados apresentados na norma para constituir instrumento de enquadramento infundável das condutas passíveis de serem praticadas pelo agente público.

#### 3.1 ATOS QUE IMPORTAM EM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E DESAFIOS DA LEI E DO JUDICIÁRIO

O artigo 9º da Lei 8.429/92 é o primeiro a disciplinar a tipificação legal dos atos de improbidade administrativa na LIA. Nos termos do referido dispositivo:

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

Neste preceito, o legislador pretendeu se reportar ao tráfico de função pública, modalidade através da qual o agente ímprobo obtém acréscimo em seu patrimônio em razão do exercício da sua atividade pública.

A conduta ilegal praticada pelo agente público tem como requisito imprescindível o prejuízo experimentado pelo ente público, haja vista que somente pode haver o enriquecimento de um pelo empobrecimento de outrem. Assim, o enriquecimento tratado pelo art. 9º é aquele que onera o erário público.

A lesão ao erário público decorre de ato ilegal, não podendo ser presumido para que não se estimule o enriquecimento sem causa do Estado. Caso não seja

comprovado o dano, inexistente a pretensão de ressarcimento ao erário pelo agente público pois não existe a diminuição do patrimônio público.

Há quem defenda que sempre que houver enriquecimento ilícito, haverá, mesmo que indiretamente, lesão ao erário. Figueiredo (2000, p. 80) assim expressa:

Os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º) normalmente têm como consequência jurídica também o prejuízo ao erário público. De fato, se o agente público se enriquece ilicitamente à custa do patrimônio público (amplamente considerado), há, uma perda, um prejuízo, uma parcela de lá retirada que deverá ser recompensada, sem embargos das demais cominações legais.

Difícil imaginar uma situação onde o enriquecimento ilícito do agente não acarrete prejuízo ao erário. É certo que pode ocorrer. Figuremos hipótese onde o agente recebe uma “propina ou presente”, sem que haja prejuízo econômico para a Administração. Terá havido “enriquecimento ilícito”, para os efeitos legais (art. 9º). Contudo, rigorosamente, não houve, no exemplo imaginado, prejuízo econômico ao erário, mas prejuízo à moralidade administrativa, e especialmente à probidade.

O pedido de condenação em valores pressupõe um dano efetivo aos interesses difusos ou coletivos, de forma que, se do ato praticado não adveio nenhum dano, não haverá porque se pleitear ressarcimento ao erário público.

Não foi por acaso que o artigo 2º da LIA dispôs sobre a necessidade do juiz em, ao fixar as respectivas penas, levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente público ou pelo terceiro beneficiado.

Di Pietro (2014, p. 919) ensina que “a execução da lei de improbidade requer sensatez, bem como investigação sobre a real intenção do agente, sob pena de se empregar ao judiciário uma atividade que poderia ser solucionada através da via administrativa”. As sanções gravosas disciplinadas pela constituição pretendem penalizar os atos que possuam um mínimo de gravidade, por serem as mesmas prejudicial ao patrimônio público ou por fornecer benefícios indevidos para servidores públicos ou terceiros (Di Pietro, 2014).

Ainda sobre o dano ao erário, é possível que o erário tenha tido um acréscimo patrimonial em virtude do ato ímprobo praticado pelo agente que angariou vantagem indevida, como exemplificado por Dematté<sup>5</sup> (2010, p. 320):

---

<sup>5</sup> DEMATTÉ, Flávio Rezende. Tutela Jurídica da Probidade Administrativa e sua Tipificação Material. Monografia (Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Constitucional). Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília: 2009. Disponível em:

Basta imaginar a situação hipotética em que um pregoeiro tenha recebido propina para favorecer determinada empresa em um procedimento licitatório e que coincidentemente a proposta apresentada por tal pessoa jurídica corruptora tenha sido a mais vantajosa dentre todas as outras empresas que participaram do certame, mas que não se envolveram no conluio fraudulento.

Com efeito, a prática de algumas condutas tipificadas pelo dispositivo em apreço obrigatoriamente trará danos ao erário, bem como gerará enriquecimento ilícito ao servidor público, como, por exemplo, é o caso do inciso II e IV, que tratam, respectivamente, da percepção de vantagem econômica para facilitar a negociação de bem móvel ou imóvel das entidades referidas no art. 1º e a utilização, em obra ou serviço particular, equipamentos das entidades do mesmo artigo.

Levando em consideração que o enriquecimento ilícito tem como requisito a consciência da ilicitude do resultado pretendido, não existe a caracterização da conduta em sua forma culposa, mas apenas dolosa, devendo possuir o agente a intenção de praticar o ato ilícito e obter o resultado a partir deste.

Para Pazzaglini Filho (2011, p. 45), “a conduta do servidor público que gera o enriquecimento ilícito é dolosa, isto é, exige sua compreensão da ilicitude do proveito que será obtido”.

Fato que também é ponderável acerca do mandamento legal analisado é a discussão da natureza do seu rol, já que não há consenso se o mesmo é exemplificativo ou taxativo.

Para os autores que defendem a taxatividade, como Prado (2001, p.35), “as ações que não se adequassem nas respectivas previsões legais estariam imunes ao controle administrativo e judicial, devido à falta de reserva legal”.

Por outro lado, para os que defendem o caráter meramente exemplificativo, como Mattos (2010, p. 181):

[...] a tipificação dos atos de improbidade administrativa, por serem de natureza civil, pode ser mais genérica e conceitual do que a exigida pelo direito penal, bastando, portanto, a fixação da conduta do agente público se constituir em enriquecimento ilícito pela auferição de vantagem patrimonial indevida em razão da função pública exercida, pois a base é o que vem contido no art. 37, §4º, da CF. [...] Basta estar presente o enriquecimento ilícito em razão do cargo ou função pública exercido pelo agente público, independentemente das hipóteses exemplificativas dos incisos do art. 9º,

para existir o delito, sem que haja ofensa ao princípio da reserva legal, em razão da determinação da Magna Carta.

O legislador, ao incluir a palavra notadamente no caput do artigo, buscou exprimir que não se poderia abarcar todas as hipóteses de atos de improbidade administrativa que importassem enriquecimento ilícito.

Neste sentido, relata Neiva (2013, p. 91) que “Não se pode exigir do legislador que este preveja as condutas que poderiam ocorrer em virtude de um enriquecimento indevido do agente público para realização de seus atos funcionais.”

Nesse viés, embora não caracterizado na hipótese de enriquecimento ilícito, o Superior Tribunal de Justiça considerou, através do REsp 1.255.120/SC, que o ato de assédio sexual praticado por professor de rede pública é ato de improbidade administrativa, em que pese não estar expressamente mencionado nos incisos dos artigos 9, 10 e 11.

Lado outro, cumpre estabelecer que a conduta ilegal praticada pelo agente público tem como requisito imprescindível o prejuízo experimentado pelo ente público, haja vista que somente pode haver o enriquecimento de um pelo empobrecimento de outrem. Assim, o enriquecimento tratado pelo art. 9º é aquele que onera o erário público.

Assim sendo, a caracterização do ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito exige o dolo do agente público ou do terceiro, a vantagem patrimonial advinda de uma ação ilegal do agente público ou do terceiro e o nexo de causalidade entre a ilicitude do benefício adquirido e o exercício funcional do servidor público.

### 3.2 ATOS DE PREJUÍZO AO ERÁRIO NA LIA

O artigo 10 da LIA dispõe que “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º”.

De forma comum a atividade estatal é destinada à concretização de atividades extremamente arriscadas, o que torna corriqueiro os fracassos em

iniciativas que, possivelmente, constituiriam uma vitória ao interesse público. Por esse motivo, o simples dano ao erário não pode servir de ferramenta suficiente à caracterizar o disposto na Lei 8.429/92, sendo necessária a existência de ações desprovidas de observância aos princípios inerentes à atividade do agente público.

Acerca da imprevisibilidade do resultado da atuação do agente público, discorre Garcia e Alves (2013, p. 377):

[...] não haverá que se falar em improbidade se fatores externos concorrerem para a causação de dano ao erário, ou mesmo se a ocorrência deste transcendeu a esfera de previsibilidade do agente, o qual, apesar de ter valorado adequadamente as circunstâncias presentes por ocasião da prática do ato, não pode evitar o resultado danoso.

O Superior Tribunal de Justiça já assentou entendimento no sentido de identificar o ato ímprobo também pela mera conduta culposa no caso de dano ao erário. Neste sentido decidiu:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10 DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE EFETIVA OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. NÃO CARACTERIZAÇÃO DO ATO IMPROBO. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA NÃO OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 7/STJ. 1. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa. Precedentes: REsp 1.206.741/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 24/04/2015; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zvascki, Primeira Seção, DJe 27/09/2010; e AgRg no AREsp 21.662/SP, Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 15/2/2012. 2. Além do mais, foi com base no conjunto fático e probatório constante dos autos, que o Tribunal de Origem afastou a prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 10, VIII, da lei 8.429/92, diante da inexistência de dano ao erário público. Assim, a reversão do entendimento exarado no acórdão exige o reexame de matéria fático-probatória, o que é vedado em sede de recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. Precedentes: AgRg no Ag 1.386.249/RJ, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13/4/2012; AgRg no REsp 1433585 / SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 16/03/2015. 3. Agravo regimental não provido.

(STJ - AgRg no REsp: 1406949 AL 2013/0328823-6, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 18/10/2016, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/02/2017)

Para o tribunal, a atuação culposa se caracteriza quando, apesar de o indivíduo não buscar o resultado, atua com negligência, imprudência ou imperícia

com a coisa pública. Nesta espécie, há uma falha indesculpável de diligência, onde o agente acaba por cometer um erro acerca da condição de agir ou sobre a consequência da conduta. Desta forma, a penalização desta modalidade justifica pela criação de um risco proibido ao bem jurídico protegido.

Por outro lado, há quem entenda que a lei visa cercear a ação desprovida de legalidade. O dispositivo não busca, para Pazzaglini Filho, Elias e Fazzio Júnior (1998, p.75), “punir quem, agindo legalmente, por culpa, causa prejuízo ao patrimônio público. Apenas a perda patrimonial decorrente de ilicitude, ainda que culposa, ensejará a punição do agente público nas sanções do art. 12, inc. II”

Nas palavras de Mattos (2010, p. 264):

[...] 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.

O prejuízo concreto sofrido pelos cofres públicos é necessário para a incidência do art. 10 da Lei 8.429/92, fato concluído pela dicção do caput do art. 12, II, da mesma lei, que dispõe sobre o “ressarcimento integral do dano” na hipótese de atos de improbidade administrativa que causem lesão ao erário.

Acerca do exposto, já decidiu similarmente a essa acepçãoo Tribunal de Justiça do Paraná, quando, na Apelação Cível nº 57887000, cujo relator foi o Desembargador Vidal Coelho, julgado em 23/03/1999, decidiu pelo afastamento da configuração de ato de improbidade administrativa as condutas de vereadores que distribuíram gratuitamente passagens de ônibus com verbas públicas para populares carentes que necessitavam deslocar-se para capital. Segue a ementa:

Apelação. Ação Civil por atos de improbidade administrativa, lesivos ao erário do município. Compra de passagens de ônibus por Vereadores com distribuição para pessoas carentes. Procedência. Improbidade não configurada. Provimento. A compra de passagens de ônibus, por vereadores, sem concorrência, para a entrega a pessoas carentes que necessitam se deslocar para a Capital do Estado não configura ato de improbidade se uma só linha faz o percurso, sabido que, de acordo com a praxe brasileira, os vereadores praticam assistência social aos munícipes” – grifos nossos (TJ/PR. Ap. Cível nº 57887000, Rel. Des. Vidal Coelho, 1ª CC, julgado em 23.3.1999)

Em sendo assim, para que se caracterize as hipóteses expostas nos incisos do art. 10 da LIA, é imperioso que o ato praticado pelo servidor público seja ilícito,

haja vista que, mesmo que tal ato traga prejuízo ao erário, se for praticado lícitamente, desaparece o seu enquadramento. Igualmente, é indispensável o liame existente entre o ato público praticado e a condição de agente público, bem como o efetivo dano ao erário.

Há de ser configurada a devida tipicidade para que a ação de improbidade administrativa seja processada. A aplicação da LIA deve ter sua aplicação ponderada, visando que não sejam efetivados abusos do direito de ação e constrangimentos ilegais para agentes públicos que atuam legalmente (MATTOS, 2010).

Acerca da necessidade de caracterização inequívoca do dolo, enuncia Mattos (2010, p. 268):

Assim, sendo, somente a conduta dolosa (consciente) é que deverá ser considerada, em tese, como uma possível improbidade administrativa, sob pena de vulgarização da própria norma, com ferimento ao princípio da razoabilidade.

A indecência na atuação do agente público, ensejadora de qualificar o ato de improbidade administrativa, deve ser impregnada em sua conduta ou no desejo de lesar o erário, tendo em vista que, caso contrário, carece tipicidade para assimilar o ato culposos em ímprobo.

Desta forma, qualquer ato lesivo ao patrimônio atinge a moralidade administrativa, porém, nem sempre toda lesão ao patrimônio público pode ser caracterizada como ato de improbidade administrativa, pois não se vislumbra na conduta do causador da lesão a desonestidade. A lei busca atingir o administrador desonesto e não inábil.

### 3.3 AFRONTA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS LACUNAS DA LIA

A última modalidade que trata dos atos de improbidade administrativa na LIA, disciplinado pelo art. 11, tem aplicação residual, sendo empregado somente quando não existir adequação típica da conduta do agente público nos artigos mencionados

anteriormente. Dispõe o referido dispositivo: “Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.”

O sistema jurídico organizacional buscou traçar um conjunto de regras inerentes às condutas dos agentes públicos e políticos no exercício de suas atividades funcionais, estipulando como normas elementares a obrigação jurídica de observar o respeito à honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Os deveres contidos no dispositivo em questão são indissociáveis da atuação do servidor público na concretização do interesse público, sendo elementar, para que tal fim seja alcançado, um permanente estado de honestidade no trato com a coisa pública. A honestidade associada com a eficiência e a lealdade para com as instituições públicas é o mínimo para a atuação do agente público.

O preceito mandamental em questão exige uma interpretação apropriada pois, caso a simples violação do princípio da legalidade ensejasse em ato de improbidade administrativa, ambos se confundiriam. Assim, não pode qualquer ato ilegal constituir ato de improbidade. Neste sentido é firme o entendimento do STJ, aduzindo que “a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente<sup>6</sup>”.

A violação do princípio da legalidade, sendo a atuação do agente, mesmo que diretamente, violadora da lei, não significa dizer que constitui a ação em ato de improbidade. O STJ firmou jurisprudência no sentido de que a pura ilegalidade, por si só, não configura improbidade e que exige mais:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ELEMENTO SUBJETIVO. CARACTERIZAÇÃO. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE CARACTERIZAÇÃO DAS IRREGULARIDADES COMO ATOS DE IMPROBIDADE.

1. [...] 2. [...] 3. [...] 4. [...] 5. Na esteira da lição deixada pelo eminente Min. Teori Albino Zavascki, "não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas

---

<sup>6</sup> STJ - AgRg no REsp: 1397590 CE 2013/0262754-9, Relator: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Julgamento: 24/02/2015, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/03/2015.



nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10"(AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, dje 28/9/2011). 6. [...] 7. Agravo Interno não provido.(STJ - AgInt no REsp: 1560197 RN 2015/0252624-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 02/02/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/03/2017)

Por sua vez, quanto à imparcialidade destacada pela norma, não pode a simples parcialidade do servidor, dissociada de uma delimitação de expressão ou de uma conduta ilegal, ser suficiente para enquadrar a ação no tipo legal. A imparcialidade que enseja a improbidade deve ser a que caracterize a atividade do agente público pela perseguição de fins particulares e motivações egoístas que menosprezam o interesse público.

Em que pese possuir uma finalidade primordial ao interesse público, é de se ressaltar a natureza extremamente ampla da norma, haja vista trazer em seu contexto a expressão “por qualquer” ação ou omissão aos princípios retro mencionados.

Sobre tal feição, pronuncia Mattos (2010, p. 365):

Há que se ter temperamentos ao interpretar a presente norma, pois o seu caráter é muito aberto, devendo, por esta razão, sofrer a devida dosagem de bom senso para que mera irregularidade formal, que não se subsuma como devassidão ou ato ímprobo, não seja enquadrado na presente lei, com severas punições.

O art. 11 revela uma séria ameaça ao receptor da aplicação normativa, tendo em vista que pode predispor radicalismos capazes de punir como ímprobos algumas ações meramente irregulares, apartadas de má-fé e passíveis de correção administrativa. Algumas ações que não possuem maior pertinência no meio administrativo provocadas pela ausência de habilidade do agente público ou político podem assumir o caráter de ato ímprobo, quando na verdade não contém tanta gravidade a ser reprimido pela LIA.

Irregularidades formais sem má-fé não configuram improbidade administrativa. Nesse contexto, as ilegalidades sanáveis e não dolosas que também não gerem prejuízos aos cofres públicos são reparadas em nome da estabilização das relações jurídicas, o que afasta a configuração de da improbidade administrativa.

A LIA não se presta a combater todas as ilegalidades ou omissões administrativas, pois ela deve ser aplicada para os casos ou tipos que se enquadram

em seu raio de ação. O caráter aberto do artigo 11 tem a força de incluir quase todos os atos públicos que ferem a legalidade, imparcialidade e demais princípios constitucionais como ímprobo, mesmo que eles fossem realizados com boa-fé e ausência de dolo.

O embate às ofensas à coisa pública através da ação de improbidade administrativa jamais deve ser realizado em caráter amplo, já que é imprescindível a existência de dolo associado ao prejuízo aos cofres públicos para que, dessa forma, exista a devida separação sobre que tipo de combate legal será levado a efeitos pelos responsáveis pelo controle dos atos públicos.

Sobre a atuação dolosa do agente neste tipo, assevera Moraes (2002, p. 2265): “Conduta dolosa do agente: para a tipificação de um ato de improbidade descrito no art. 11, exige-se a existência da vontade livre e consciente do agente em realizar qualquer das condutas nele descritas”.

Nota-se, por fim, que ilegalidade administrativa não se confunde com improbidade. Improbidade está atrelada, juridicamente, à noção de desonestidade, má-fé, ato pelo qual o agente público, utilizando-se intencionalmente de uma prerrogativa funcional, procede com falta de decência, lesando o erário, enquanto que a ilegalidade é a ação ou omissão que atenta contra os princípios da administração pública, violando os deveres de imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Assim, não se pode ter a intuição de que o dispositivo em comento caracteriza o ato de improbidade administrativa por pura e simples quebra de legalidade. Já que o objetivo da LIA é normatizar o disposto no art. 37, §4º, da CRFB/88, seria inverossímil idealizar a improbidade como simples contraste à lei.

## 4 DA DISCRICIONARIEDADE JUDICIAL NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A VISÃO DO STJ

O presente capítulo discorre acerca das sanções previstas a cada modalidade de ato por improbidade administrativa. Almeja-se, por desígnio, explanar acerca dos aspectos importantes de cada sanção passível de aplicação ao agente público e seus limites. Além disso, pretende-se examinar a execução das sanções previstas na LIA à luz da discricionariedade judicial e a observância da aplicação destas sanções conforme os critérios da razoabilidade e proporcionalidade, em particular, com base nos recentes julgamentos do STJ sobre o assunto.

### 4.1 DAS SANÇÕES APLICÁVEIS AO AGENTE DA IMPROBIDADE

As sanções sempre serão empregadas quando for detectada a adequação de um determinado ato à definição típica prevista na lei, constituindo uma reprimenda que possibilita a concretização da ideia de bem-estar social ante a conduta indevida.

A penalização imposta ao agente público deve dispor de força moral objetiva necessária a devastar a conduta por ele exercida. Assim, o parâmetro lógico de proporção de aplicação da sanção é aferida da colisão da ação e reação das duas forças morais objetivas, sendo, qualquer ausência insuficiente, levando o aplicador a faltar com seu dever, e qualquer mais injusto, punindo o aplicador sem direito.

Para Garcia e Alves (2013, p. 584), “através do prisma ôntico, não há distinção entre as penalidades cominadas nos mais variados ramos do direito, sejam de quaisquer naturezas, haja vista que todas visam recompor, coibir ou prevenir um padrão de conduta violado”. Segue o mesmo autor explanando:

Sob o aspecto axiológico, por sua vez, as sanções apresentarão diferentes dosimetrias conforme a natureza da norma violada e a importância do interesse tutelado, distinguindo-se, igualmente, consoante a forma, os critérios, as garantias, e os responsáveis pela aplicação.

No que se refere aos atos por improbidade administrativa, as sanções serão sobrepostas por um órgão jurisdicional, desprovido de qualquer ponto de vista de natureza hierárquico, motivo pelo qual é afastada a sua identificação de natureza disciplinar.

Ainda, aponta Emerson Garcia (2013, p. 588) que “concluir que as sanções aos atos ímprobos estão sob a égide do direito administrativo, sob o fundamento de que desobedecem aos ilícitos tipicamente administrativos, é colidir com os aspectos basilares do sistema”.

Tal conclusão se dá pelos próprios dizeres do art. 37, § 4º da CRFB/88, que dispõe das sanções para os atos de improbidade administrativa e prenuncia que estas serão executadas com a gradação prevista em lei, “sem prejuízo da ação penal cabível”.

De acordo com Mazzili (1999, p. 81), “em que pese as penalidades impostas pela Lei 8.429/92 pareçam evidenciar, concomitantemente, infrações penais, civis e administrativas, o plano de incidência do art. 12 da referida lei é o civil”.

Na mesma senda, o caput do artigo 12 da LIA indica que as sanções serão aplicadas independentemente de outras de natureza penal<sup>7</sup>.

Com efeito, muito embora possua caráter extrapenal, a utilização das penas dispostas na LIA, por vezes, são conduzidas pelos princípios inerentes ao direito penal, o qual assumem uma colocação subsidiária na aplicação da sanção pelo Estado, já que este emana de uma origem comum e as diretrizes penais asseguram maiores garantias aos cidadãos.

Neste sentido assevera Carvalho Filho (2009, p. 423):

As sanções da Lei de Improbidade são de natureza extrapenal e, portanto, têm caráter de sanção civil. Esse é um ponto sobre o qual concordam praticamente todos os especialistas. Assim, o legislador deveria ter evitado o título “Das Penas” atribuído ao Capítulo III da lei, o que poderia dar falsa impressão de tratar-se de penalidades inerentes à prática de crimes.

Levando em consideração o bem jurídico a ser inibido, pode-se admitir que as sanções de proibição de contratar com o poder público, multa, proibição de receber

---

<sup>7</sup> Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

benefícios fiscais ou incentivos fiscais e creditícios, ressarcimento do dano e perda de bens e valores possuem natureza patrimonial. A punição de perda de função pública detém contornos funcionais, levando em conta seu caráter imediato. No que se refere à suspensão dos direitos políticos, esta assume uma natureza política, já que retira o agente do processo político.

Desta forma, conclui-se que os atos de improbidade administrativa não possuem natureza administrativa e suas sanções não são administrativas. Tais penalidades detém o caráter cível, acarretando em limitações na seara jurídica do agente ímprobo levando em consideração um critério de igual natureza.

As modalidades de sanções para os atos de improbidade administrativa são praticamente as mesmas, ocorrendo variação apenas quanto a sua gradação no que se refere ao tempo ou aos valores, nos termos dos incisos previstos no artigo 12 da LIA<sup>8</sup>.

A depender da gravidade da conduta examinada, as sanções dispostas pela LIA podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, a depender do entendimento do magistrado. Para o STJ<sup>9</sup>, as penas disciplinadas não são, necessariamente, aplicadas de forma cumulativa, cabendo ao magistrado dosá-las observando a natureza, a gravidade e o alcance do ato de improbidade.

---

<sup>8</sup> I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos; II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos; III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos. IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

<sup>9</sup> STJ - EDcl no AREsp: 360707 PR 2013/0196592-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 05/12/2013, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 16/12/2013; EDcl no AREsp 57.435/RN, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2013, DJe 09/10/2013;

Nesse contexto, mostra-se indispensável, sob pena de nulidade, a manifestação acerca dos motivos pela aplicação de cada sanção, erigindo os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Conforme o entendimento de Mattos (2010, 435), “tudo dependerá do julgamento da ação do agente público que executou um ato de improbidade administrativa em uma ou mais de suas variadas formas, bem como do dano experimentado pelo erário”.

Assim sendo, a configuração da prática do ato de improbidade administrativa não enseja, de plano, a fixação automática de todas as sanções previstas na norma, já que sua aplicação deve considerar a extensão do dano e a vantagem obtida.

De mais a mais, a Lei 8.429/92 estabeleceu uma gradação decrescente quanto a gravidade dos atos por improbidade administrativa, sendo os primeiros os atos que acarretam enriquecimento ilícito, seguido dos atos que causam prejuízos ao erário e, por fim, os atos que atentam contra os princípios da administração.

Embora divididos em três modalidades, é plenamente possível que a conduta praticada pelo agente público ou político se enquadre nos três tipos de improbidade. Em casos como estes, serão sempre aplicadas as sanções mais graves.

Já nos casos em que restar demonstrado o descumprimento dos princípios da administração, pode-se não ter o agente enriquecido ilicitamente ou causado prejuízo ao erário, motivo pelo qual será aplicada a sanção em sua gradação menos severa.

#### **4.1.1 Da Perda dos Bens ou Valores acrescidos ilicitamente**

A sanção de perdimento abarca os bens, valores, frutos ou produtos obtidos indevidamente por meio ilícito a ensejar um aumento de haveres desprovido de motivos a justificar o crescimento do mesmo, oriundos da desonestidade quanto ao interesse da administração (Filho, 2014).

Na verdade, o agente ímprobo que vem a ser condenado em tal sanção não sofre punição de caráter patrimonial, já que apenas restitui o benefício adquirido indevidamente, gerando uma condenação sobre seu enriquecimento ilícito.

Caracterizando sanção apenas nos atos que geram enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente não detém qualquer natureza punitiva.

Tal reprimenda possui apenas caráter reparatório, havendo neste sentido, inclusive, disposição no art. 8º da Lei 8.429/92 que determina o prosseguimento da ação na qual o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente, se sujeitará às cominações legais até o limite do valor da herança.

Cabe destacar, ainda, que o termo inicial para aplicação da sanção em apreço é a da prática dos fatos ilícitos investigados a ensejar exame e comprovação do aumento patrimonial do agente, já que deve guardar relação com a ocupação pública. Nos dizeres de Garcia e Alves (2013, p. 608):

Somente o acréscimo patrimonial ulterior ao exercício da função poderá ser atingido por provimento cautelar que determine a indisponibilidade dos bens, já que os adquiridos anteriormente à investidura não têm correlação com a atividade pública, estando ausente a relação de causalidade exigida para a configuração do enriquecimento ilícito.

Ademais, é relevante mencionar que em caso de transferência dos bens para terceiros, visando fraudar credores ou uma possível execução, responderá o agente independentemente da propriedade do bem. Tal intento visa evitar a utilização de “laranjas” e empresas fantasmas como meio de dilapidação do patrimônio público.

#### **4.1.2 Ressarcimento Integral do Dano**

Esta sanção caracteriza o ressarcimento integral do dano como a responsabilização civil pela qual se pretende a remir os danos causados ao erário pela ação ou omissão do agente público através do seu ato ímprobo, buscando trazer o patrimônio público ao seu estágio anterior. Numa interpretação literal desta sanção, conclui-se que só é cabível o ressarcimento se decorrer algum prejuízo ao erário advinda da conduta do agente público. Por este ângulo se manifestar Di Pietro (2010, p. 837), aduzindo:

[...] só é cabível o ressarcimento se do ato de improbidade resultou prejuízo para o erário ou para o patrimônio público (entendido em sentido amplo). Onde não existe prejuízo, não se pode falar em ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Poder Público.

Ademais, o dever jurídico de reparação civil do ato praticado pode ser imputado ao agente público tanto pela sua conduta dolosa, quanto culposa, já que o §6º do art. 37 da Lei Maior alude a qualquer destas modalidades.

Na mesma senda, visando a efetividade desta sanção, o art. 37 da CRFB/88 determina a “indisponibilidade dos bens” do agente como forma de defesa do patrimônio público, “devendo a constrição atingir bens suficientes à garantir a indenização”<sup>10</sup>.

Interessante questão que se levanta acerca desta sanção é quanto à sua aplicação isolada. O ressarcimento do dano não integra, satisfatoriamente, uma sanção, pois é uma consequência da prática da conduta geradora de prejuízo ao erário. Então, a aplicação isolada desta sanção infringe o art. 12, caput e parágrafo único da Lei 8.429/92, já que não terá sido aplicada, formalmente, nenhuma sanção pelo ato, exaurindo o comando constitucional punitivo.

O STJ já decidiu, através do REsp 1.184.897/PE, julgado em 15/06/2010, cujo relator foi o Ministro Herman Benjamin que, “o ressarcimento não constitui sanção propriamente dita, mas sim consequência necessária do prejuízo causado, sendo necessário, em tais casos, a devolução dos valores e a aplicação de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e evitar o cometimento de novas infrações”.

#### **4.1.3 Perda da Função Pública**

Através da perda da função pública é extinta a relação jurídica entre o agente público causador do ato de improbidade e a pessoa jurídica de direito público ou as demais elencadas pelo art. 1º da LIA. A conclusão lógica de tal punição é de que não pode ser atingido o terceiro beneficiário do ato ímprobo ou qualquer partícipe desvinculado juridicamente da entidade pública.

---

<sup>10</sup> STJ – AG 1305782/MG. Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, DJ de 14/12/2010



Ao lado da sanção de suspensão de direitos políticos, a perda da função pública só é possível de efetivação após o trânsito em julgado da decisão que condena o agente público.

Tal sanção sofre algumas limitações em sua aplicação, pois, conforme entendimento firmado pelo STJ no julgamento do REsp 1.220.007/PR, ocorrido em 01/12/2011, cujo relator é o Ministro Mauro Campbell Marques, “nem toda conduta ensejadora de improbidade administrativa causará a perda da função pública já que será essencial a valoração da espécie do ato bem como das finalidades buscadas”.

#### **4.1.4 Suspensão dos Direitos Políticos**

A privação dos direitos políticos enseja o impedimento do exercício do cargo ou função pública, bem como de mandatos representativos. A CRFB/88 proíbe expressamente, em seu art. 15, caput, a cassação dos direitos políticos. Entretanto, constituindo exceção à regra, estatui ser possível a perda ou suspensão dos direitos políticos pelo agente ímprobo.

No caso, necessário é destacar a dicção do inciso V do mencionado dispositivo constitucional, que admite a perda ou suspensão dos direitos políticos nos casos de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º.

A partir do trânsito em julgado da sentença que julga procedente os pedidos inseridos na ação de improbidade, a Justiça Eleitoral será comunicada e adotará a metodologia determinada pelo art. 71 e seguintes do Código Eleitoral.

#### **4.1.5 Multa Civil**

Esta sanção tem como finalidade precípua desestimular a execução de atos ímprobos, repercutindo negativamente no patrimônio do agente. Trata-se de sanção civil pecuniária, que tem sua progressão de acordo com a natureza, extensão e gravidade do fato, assim como a capacidade econômica do transgressor.

A multa civil aplicada ao condenado não detém caráter indenizatório mas sim punitivo, já que não busca devolver valores aos cofres públicos. Tal conclusão é extraída da CRFB/88, que, em seu art. 5º, XLV, aduz que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado”, evidenciando a função genuinamente corretiva da multa.

A imposição de multa variará de acordo com a natureza do ato de improbidade administrativa praticado. Na dicção dos incisos do art. 12 da LIA, vislumbra-se que é atribuído ao juiz a fixação do valor da multa, devendo este atentar-se à utilização dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como ao teto fixado na LIA.

#### **4.1.6 Proibição de contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio da pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário**

Esta sanção é consequência da atuação do agente que tenha tentado contra o patrimônio público ou sua moralidade administrativa, sendo considerado culpado em ação de improbidade. A conclusão do legislador foi de que o agente condenado não reunirá as exigências de confiabilidade esperadas a qualquer contratante, sendo vital a vedação de sua contratação sob qualquer forma.

Sobre o alcance desta sanção, enuncia Pazzaglini Filho (2011, p. 145) que “essas medidas punitivas, de caráter administrativo, devem constar expressa e motivadamente graduadas na sentença e sua extensão extrapola o âmbito do ente lesionado, estendendo-se a todos os entes da Federação e seus organismos”.

A proibição de contratar com o poder público atinge a todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal), além da administração direta e indireta. Ou seja, o cerceamento de negócios jurídicos com o governo não se restringe ao ente que sofreu o dano.

Por outro lado, nota-se que a vedação conserva uma natureza de penalidade pecuniária indireta, tendo em vista que o agente ímprobo deixará de angariar benefícios provenientes do contrato a ser celebrado com o ente público.

## 4.2 DO LIMITE, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE NA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE

Ajuizada a ação civil pública por ato de improbidade administrativa, identificados os princípios que devem conduzir a atuação do agente público e as reprimendas sujeitas a utilização no caso de existir enquadramento da sua conduta aos preceitos da LIA, é necessário mencionar os critérios e os limites que orientam o magistrado na aplicação das sanções.

Conforme explanado anteriormente, as falhas da lei, aglutinadas a uma sistematização imprópria dos princípios que normatizam a improbidade, tornam forçosa a fixação de preceitos para a individualização das sanções, bem como a análise da discricionariedade dos magistrados quando da aplicação de apenas algumas das sanções dispostas pelos incisos do art. 12 da LIA e o seu devido reconhecimento. A partir de tal ponto é que se debruçar-se-á sobre os limites das reprimendas aplicadas ao agente ímprobo.

*A priori*, poderia se pensar que o enquadramento em qualquer das hipóteses de ato de improbidade administrativa acarretaria a aplicação de suas sanções sem ressalvas. Neste sentido, Garcia e Alves (2013, p. 690) pronuncia:

A subsunção de determinada conduta a um padrão normativo torna inevitável que o observador seja inconscientemente conduzido à formação de um estado mental tendente a identificá-la com todas as demais que tenham se subsumido ao mesmo preceito legal.

Ocorre, porém, que numa análise aprofundada de tal tese, estar-se-ia por ignorar a intensidade do elemento volitivo que causou o ato de improbidade, assim como as peculiaridades dos sujeitos ativo e passivo, as circunstâncias da ocasião em que foi praticada, o alcance dos prováveis danos causados e o impacto social da conduta.

Nos termos do art. 37, §4º, da CRFB/88:

§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Em uma análise genérica do dispositivo reportado, poderia se pensar que a redação exposta teria tornado obrigatória a aplicação dessas sanções de forma cumulativa, porém, o termo “na forma e gradação previstas em lei” desloca o âmbito de análise da questão para a legislação infraconstitucional.

Para Oliveira (2002, p. 295), “a forma em que é redigido tal parágrafo apenas serve para comprovar a fidedigna regra concretizadora da proporcionalidade, sendo as sanções relatadas pelo legislador apenas um conteúdo mínimo de punição”.

Desta forma, ao se referir a forma e gradação nos termos da lei, a CRFB/88 pretendeu que o legislador infraconstitucional regulasse o devido processo legal para o emprego das sanções (forma) e graduação de tais para casos em que tal escalonamento é admitido.

Nesse diapasão, as sanções de ressarcimento dos danos e perda da função pública seriam obrigatoriamente aplicadas aos atos de improbidade, ao passo em que a suspensão dos direitos políticos também seria, contudo, observando-se a graduação estabelecida pelo legislador. As outras sanções não acobertadas pela CRFB/88 passariam pela apreciação do princípio da proporcionalidade.

Ocorre que, as sanções de ressarcimento ao erário e perda dos valores acrescidos ilicitamente somente seriam passíveis de utilização se presentes os requisitos fáticos que a legitimam, que são, respectivamente, o dano ao patrimônio público e a perda da função pública. Também, torna-se inócua a aplicação da sanção de perda da função pública ao terceiro que não detém qualquer vínculo com a administração pública.

Neste sentido, já se manifestou o STJ através do julgamento do REsp 1.376.481/RN, ocorrido em 15/10/2015, cujo relator foi o Ministro Mauro Campbell Marques, concluindo que, caso demonstrado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode ser elevado ao status de sanção, mas sim de sequela direta e necessária da conduta combatida, motivo através do qual não pode ser considerado isoladamente como sanção. Da mesma forma, em não havendo enriquecimento ilícito, não há o que se falar em ressarcimento ao erário.

Por outro lado, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a multa civil e a proibição de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios do Poder Público detém natureza elástica porque são reprimendas que podem ou não ser aplicadas, observando-se os requisitos já especificados.

A simples caracterização de conduta ímproba não importa a colocação automática de todas as sanções, tendo em vista que a consolidação das reprimendas previstas no art. 12 da LIA deve levar em conta a extensão do dano e o proveito obtido pelo agente.

Sobre tal ponto, vale transcrever a seguinte decisão do STJ:

ADMINISTRATIVO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - ART. 12 DA LEI 8.429/1992 - PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA - ABRANGÊNCIA DA SANÇÃO - PARÂMETROS: EXTENSÃO DOS DANOS CAUSADOS E PROVEITO OBTIDO - SÚMULA 7/STJ - RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM. 1. [...] 2. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida. 3. A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irreversível. 4. A simples configuração do ato de improbidade administrativa não implica condenação automática da perda da função pública, pois a fixação das penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 deve considerar a extensão do dano e o proveito obtido pelo agente, conforme os parâmetros disciplinados no parágrafo único desse dispositivo legal. Precedente do STJ. 5. É indispensável que se faça uma valoração da extensão dos danos causados, bem como do proveito obtido pelo agente, ao aplicar a sanção de perda da função pública. Análise obstaculizada, em recurso especial, em razão da Súmula 7/STJ. 6. Recurso especial provido, para determinar o retorno dos autos à origem, para que se verifique a possibilidade de condenação do recorrido na perda da função pública. (STJ - REsp: 924439 RJ 2007/0020069-2, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 06/08/2009, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: --> DJe 19/08/2009)

Em caso de condenação do agente público que pratica o ato de improbidade, a cominação das sanções caracteriza um procedimento razoável, através do qual devem ser estabelecidas reprimendas em conformidade com a responsabilidade subjetiva do indivíduo e as lesões advindas de sua conduta.

Embora exista certa discricionariedade jurisdicional quando da majoração das sanções, sempre deve predominar a aplicação do princípio da razoabilidade, de acordo com método de vinculação do magistrado aos fatos e não apenas os disponibilizados pela norma.

No entendimento de Mattos (2010, p.437):

[...] para fazer justiça, capaz de demonstrar a segurança jurídica, não há necessidade da obsessiva fidelidade do Magistrado à interpretação literal do dispositivo no artigo 12 e seus incisos, nem sempre equalizados com a

conjuntura do caso concreto, em razão da necessária dosimetria por ocasião da imposição das sanções.

A condenação nas ações civis por improbidade administrativa apenas se dará caso reste comprovado inequivocamente a existência de provas contundentes e irrefutáveis da prática da conduta e a devida transgressão da probidade inerente à atuação dos agentes públicos e políticos em seus atos.

A tipicidade inserida nas reprimendas insertas na Lei 8.429/92 não é passível de aplicação quando se constata que o ato praticado destitui-se de dano ao erário, enriquecimento ilícito e má-fé pelo agente público.

Com efeito, entendeu o STJ que na expressa ausência de prejuízo ao erário e de enriquecimento ilícito, caracterizando apenas inabilidade do agente público ou político, não são verossímeis as sanções da LIA, já que esta não alcança o agente inábil, mas sim o desonesto. Confira-se um trecho do Agravo em Recurso Especial de nº 1.044.495/RJ do referido tribunal:

[...] Com efeito, as instâncias ordinárias assentaram que não há, nos autos provas suficientes capazes de demonstrar o ato de improbidade administrativa, in verbis: "No caso em apreço, o Ministério Público imputa ao réu, então Diretor Presidente da CLIN, a violação aos princípios da moralidade administrativa e impessoalidade, tal como previsto no artigo 11, caput, da Lei 8429/92, 'Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:' Destaque-se que, improbidade administrativa é a ação ou omissão dolosa de agente público ou de quem de qualquer forma concorra para a realização da conduta ou, ainda, se beneficiasse de qualquer forma com a conduta, com a nota imprescindível da deslealdade, desonestidade ou ausência de caráter, que venha a acarretar, conforme o caso, enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio das pessoas jurídicas ou que viole os princípios da Administração Pública, tal como dispõem os artigos 9º, 10, e 11 da Lei. Não se olvide ainda que, para haver enquadramento da conduta no antecitado artigo 11 da Lei 8429/92, é imprescindível a presença do elemento subjetivo, com a nota da desonestidade, deslealdade ou ausência de caráter, na linha da jurisprudência do e. STJ. (...) Pela análise do acervo probatório carreado aos autos, percebe-se que efetivamente houve a nomeação do Sr. José Eduardo Mulatinho Moisés para o cargo de Chefe de Serviço de Almoxarifado Central (SALC), como se vê do Indexador 72 (Portaria 58/2005), sem que houvesse, àquele tempo, lei aprovada pelo legislativo municipal com a previsão de cargos em comissão a serem preenchidos na Companhia Municipal, o que só veio a ocorrer a partir de 07 de janeiro de 2006, como se extrai do Indexador 95. Sucede que, na linha do que concluiu a eminente sentenciante, o artigo 56, parágrafo único do Estatuto da Sociedade prevê a existência de cargos de confiança, de livre nomeação e exoneração pelo Diretor Presidente, não tendo havido a comprovação, pelo titular da ação de improbidade, do elemento subjetivo imprescindível para configurar ato de improbidade previsto no artigo 11 da Lei 8429/92, salientando-se que 'a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil'

(REsp 213.994/MG, Rel. Min. Garcia Vieira) (...) Feitas tais considerações, voto no sentido de NEGAR PROVIMENTO ao recurso, mantendo-se a r. sentença por seus judiciosos fundamentos" (fls. 461/465e). Nesse contexto, é firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, para que seja configurado o ato de improbidade de que trata a Lei 8.429/99, "é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10" (REsp 1.261.994/PE, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, DJe 13/04/2012). Nesse sentido: AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe 28/09/2011. [...] Em face do exposto, com fundamento no art. 253, parágrafo único, II, a, do RISTJ, conheço do Agravo para não conhecer do Recurso Especial. Não obstante o disposto no art. 85, § 11, do CPC/2015 e no Enunciado Administrativo 7/STJ ("Somente nos recursos interpostos contra decisão publicada a partir de 18 de março de 2016 será possível o arbitramento de honorários sucumbenciais recursais, na forma do art. 85, § 11, do NCPC"), deixo de majorar os honorários advocatícios, tendo em vista que, na origem, não houve prévia fixação de honorários sucumbenciais. I. Brasília (DF), 11 de dezembro de 2017. MINISTRA ASSUSETE MAGALHÃES Relatora. (STJ - AREsp: 1044495 RJ 2017/0011843-9, Relator: Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, Data de Publicação: DJ 18/12/2017)

O novo texto disposto pelo art. 12 da Lei 8.429/92, embora não configure revolução à aplicação das penalidades, converge na pretensão do que é disciplinado por seu parágrafo único: a submissão aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade na aplicação das sanções.

Nesta sequência, registra o autor Carvalho Filho (2009, p. 1028):

A aplicação das sanções pressupõe, como adiantamos, a observância do princípio da proporcionalidade, exigindo-se correlação entre a natureza da conduta de improbidade e a penalidade a ser imposta ao autor. A aplicação do princípio é relevantíssima no caso de improbidade em virtude de a lei apresentar tipos abertos, dando margem a interpretações abusivas.

Há de se haver a verificação, no órgão jurisdicional, da compatibilidade entre as sanções cominadas, o objetivo implícito na lei e a ilegalidade praticada, o que acarretaria no estabelecimento de um critério proporcional.

Partindo do preceito de que a sanção de suspensão dos direitos políticos importa limitação às atividades cidadãs e a perda da função pública em condicionante ao desempenho de ofício, resta sobejamente claro que estas reprimendas não são condizentes a atos ínfimos de improbidade já que atingem bens jurídicos extremamente importantes.

É inevitável que não existam normas que permitam apontar, de forma contundente, as condutas excluídas pela regra expressa acima, já que não pode o legislador enunciar todas as condutas passíveis de sanção. Nessa baliza, a

identificação da proporcionalidade entre a sanção e a conduta ímproba seria diagnosticada pela vontade do agente.

Àqueles que buscam, dolosamente, visar a fins diversos determinados pela lei se enquadrarão em situação diversa dos que agirem ilicitamente mas em decorrência de um análise incorreta do permissivo legal. Partindo desta premissa pode-se concluir que o ato culposo permite a aplicação de sanções moderadas tendo em vista que o ato defeso não foi objetivado pelo indivíduo, porém, a culpa previsível tem seus efeitos análogos à conduta dolosa.

Importante também, neste caso, é a averiguação da execução do interesse público, já que, nos casos em que o princípio fundamental for parcialmente sucumbido, seria desarrazoado pensar que a sanção aplicada seria a mesma para o agente que feriu completamente tal princípio. Logo, as sanções aplicadas devem levar em consideração o proveito obtido para o interesse público.

Por fim, conforme ensina Garcia e Alves (2013, p.697) “ao decidir pela existência de determinada sanção, o magistrado não pode menosprezar os níveis manifestos pela norma jurídica, sob pena de substituir o Poder Legislativo e moldar preceito secundário distinto do que deve refletir sobre a conduta praticada pelo agente público”.

Dito isto, cabe reportar que, após a fixação das sanções pelo juízo de primeiro grau, com sua confirmação ou não pelo tribunal do qual faz parte, o STJ não pode revisar as cominações impostas ao agente público, sob pena de ofensa à Sumula 7 do referido tribunal.

A partir de tal súmula, restou cristalizado o entendimento de que as corte superior não funcionará como terceira e/ou quarta instância revisora, caracterizando-se, ao invés disso, como tribunal de pacificação na interpretação das leis.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. VERIFICAÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em casos excepcionais, nos quais da leitura do acórdão exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso dos autos. Precedentes: AgRg no AREsp 194312/RN, Rel. Min. Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª Região), Primeira Turma, DJe 17/03/2015, AgRg no AREsp 597359 / MG, Rel. Min. Humberto



Martins, Segunda Turma, DJe 22/04/2015. 2. Agravo regimental não provido.(STJ - AgRg no REsp: 1452792 SC 2014/0106425-2, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, Data de Julgamento: 26/05/2015, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/06/2015)

Com efeito, virou um axioma a impossibilidade de sujeitar ao referido tribunal superior através de recurso especial e extraordinário a reanálise do acervo probatório que mantiveram os acórdãos recorridos.

Tal fato leva à conclusão de que as sanções impostas encontram limites também no tribunal superior mencionado em casos de recurso especial, haja vista ser inadmitido o reexame probatório nestes casos.

## 5 CONCLUSÃO

O modelo de Estado Constitucional de Direito que predominou no final do século XX, amparado pela Constituição Federal de 1988, fez com que o Direito Administrativo Brasileiro sofresse um intenso e positivo processo de constitucionalização, evoluindo substancialmente a Administração Pública Brasileira.

A integração da Administração Pública a tal Estado Constitucional de Direito fez com que a boa gestão da coisa pública, vislumbrada por atos de transparência, imparcialidade e honestidade dos agentes e órgãos públicos fosse sempre presente, no intuito da atuação proba dos governos.

Na busca por atingir tais preceitos, a Constituição de 1988, através do seu art. 37, §4º, previu a responsabilização jurídica dos agentes públicos que praticassem atos de forma corrupta, danosa ao patrimônio público e violadora dos princípios peculiares da Administração Pública.

Para concretizar tal intento, a Lei 8.429/92 foi criada, regularizando a caracterização e as sanções por ato de improbidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa se destina a regularizar a punição dos agentes públicos que operassem contra a moralidade e probidade na atuação pública, dando providências também ao disciplinamento dos atos de improbidade e os aspectos processuais da ação pertinente.

Esta norma pressupõe que a atuação do agente público deve se pautar no dever de zelar o patrimônio público com honestidade e sem utilização de suas prerrogativas em benefício próprio ou alheio.

O ato de improbidade administrativa apenas é tido como típico no caso em que forem incorporados os elementos da realidade aos dados linguísticos dispostos pela norma (tipos formais). Uma conduta formalmente qualificada pelos artigos 9, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa pode não ser materialmente ímproba haja vista a pequenez da ação ou do resultado que provoca qualquer ofensa aos princípios da administração pública.

Nesse viés, a técnica utilizada pelo aplicador do direito na tipificação do ato de improbidade administrativa exige a identificação do preceito normativo aplicável

(tipo formal) e o delineamento da esfera normativa da situação concreta (tipo material).

A despeito de tais normas, os atos por improbidade administrativa não são devidamente definidos, possuindo um caráter extremamente aberto e estabelecendo poucos critérios aos órgãos judicantes na aplicação das sanções por improbidade, o que leva os tribunais pátrios a aplicarem a referida norma de forma divergente.

A ausência dos critérios e limites à aplicação da lei predispõe a introdução de ações por improbidade administrativa de forma indiscriminada e incongruente, gerando uma banalização do resguardo jurídico concedido à probidade administrativa.

O magistrado, em sua análise de enquadramento das condutas praticadas aos atos de improbidade administrativa, deve observar o proveito patrimonial obtido pelo agente público ou pelo terceiro beneficiado, assim como a extensão do dano causado ao ente público.

No tocante a aplicação das sanções, deve o magistrado ser norteado pela razoabilidade e proporcionalidade, analisando a personalidade do infrator, da sua vida pretérita na coisa pública, da intensidade da sua atuação no ilícito e das consequências dos atos no órgão público o qual atua e sua abrangência na finalidade principal, qual seja, o interesse público.

O Superior Tribunal de Justiça, atento às lacunas apresentadas pela lei, apresenta, reiteradamente, diversos entendimentos que são usados pelos tribunais pátrios, seja em sede de reconhecimento da caracterização do ato por improbidade administrativa, seja em relação aos critérios balizadores dos magistrados na dosagem das sanções. À exemplo, pode-se citar o EDcl no REsp 1643498 MG 2016/0322157-6, julgado em 03 de Outubro de 2017 e tendo como relator o Ministro Herman Benjamin.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 02 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, 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: 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União E CONTRALADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Portal de Transparência registra número de visitas recorde em 2014**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2015/01/portal-da-transparencia-registra-numero-de-visitas-recorde-em-2014>>. Acesso em: 03 jan. 2018

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibidade Administrativa. Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

\_\_\_\_\_. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

JUSBRASIL. **Superior Tribunal de Justiça STJ - AgRg no RECURSO ESPECIAL: AgRg no REsp 1376481 RN 2013/0095024-9**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153399177/agrg-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1376481-rn-2013-0095024-9>>. Acesso em: 10 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal de Justiça STJ - RECURSO ESPECIAL : REsp 1184897 PE 2010/0042389-3 - Inteiro Teor**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19110385/recurso-especial-resp-1184897-pe-2010-0042389-3/inteiro-teor-19110386>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Superior Tribunal de Justiça STJ - RECURSO ESPECIAL : REsp 1184897 PE 2010/0042389-3 - Inteiro Teor**. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/21026098/recurso-especial-resp-1220007-pr-2010-0187029-0-stj/inteiro-teor-21026099?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIVIANU, Roberto. **Corrupção e direito penal: Um diagnóstico da Corrupção no Brasil**. São Paulo: Quartier Latim, 2006.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei nº 8.429/92**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MAZZILI, Hugo Nigro. **O inquérito civil**. 1.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Direito Administrativo na Constituição de 1988**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. As exigências de razoabilidade e proporcionalidade inerentes ao devido processo legal substantivo e a improbidade administrativa. In: Sampaio. (Org.). **Improbidade administrativa - 10 anos da Lei n. 8429/92**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; WALDO, Fazzio Júnior. **Improbidade Administrativa: aspectos jurídicos do patrimônio público**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Controle Social**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/>>. Acesso em: 02 fev. 2018.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, 35 p.

REIS, Felipe Nilton. **Improbidade Administrativa: a eficácia da sanção de ressarcimento ao erário**. Monografia (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais). Universidade do Vale do Itajaí. Tijucas: 2009. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Felipe%20Nilton%20Reis.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

ROSA, Alexandre; GUIZZO NETO, Affonso. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal: conexões necessárias**. Florianópolis. Habitus, 2001.