

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



ISSN 2595-5667

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ANO Nº 06 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 01 - JAN/JUN 2021

ISSN 2595-5667

Editor-Chefe:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Brasil

**Rio de
Janeiro, 2021.**

REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Conselho Editorial Internacional:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela
Sr. Erik Francesc Obiol, Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo, Peru, Peru
Sr. Horacio Capel, Universidad de Barcelona, Barcelona, Espanha.
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.
Sra. Mónica Vanderleia Alves de Sousa Jardim, Universidade de Coimbra, UC, Portugal.
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia

Conselho Editorial Nacional:

- Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.
Sr. Alexandre Santos de Aragão, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, RJ, Brasil.
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.
Sr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.
Sra. Cynara Monteiro Mariano, Universidade Federal do Ceará, UFC, Brasil.
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.
Sr. Eduardo Manuel Val, Universidade Federal Fluminense, UFF, Brasil.
Sr. Fabio de Oliveira, Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. Flávio Garcia Cabral, Escola de Direito do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso do Sul., Brasil
Sr. Henrique Ribeiro Cardoso, Universidade Federal de Sergipe, UFS, Brasil.
Sr. Jacintho Silveira Dias de Arruda Câmara, Pontificia Universidade Católica, São Paulo, Brasil.
Sra. Jéssica Teles de Almeida, Universidade Estadual do Piauí, UESPI, Piri-piri, PI, Brasil., Brasil
Sr. José Carlos Buzanello, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
Sr. José Vicente Santos de Mendonça, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Georges Louis Hage Humbert, Unijorge, Brasil
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão
Sr. Mauricio Jorge Pereira da Mota, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sra. Monica Teresa Costa Sousa, Universidade Federal do Maranhão, UFMA, Maranhão, Brasil.
Sra. Patricia Ferreira Baptista, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, UERJ, Brasil.
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

A CULPA COMO ELEMENTO SUBJETIVO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

GUILTY AS A SUBJECTIVE ELEMENT OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

Antonio Miguel Barros Tenório Varjão dos Santos¹

Data da Submissão: 17/05/2020

Data da Aprovação: 26/05/2020

RESUMO: Este artigo analisa a Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, à luz das disposições constitucionais a respeito da improbidade administrativa, bem como a doutrina e a jurisprudência sobre o tema, a fim de traçar semelhanças e diferenças com outros institutos jurídicos, identificar o conceito de improbidade, seus elementos constitutivos, a exemplo dos sujeitos e das condutas abarcadas, as penalidades aplicáveis, sua natureza jurídica, os valores jurídicos por ela tutelados e, sobretudo, o elemento subjetivo necessário a sua caracterização, para, então, verificar a existência ou inexistência da modalidade culposa do ato ímprobo. Para tanto, utiliza-se o método de pesquisa hipotético-dedutivo, com o lançamento de uma conjectura que será afrontada por uma série de argumentos tendentes a desconstruí-la para a constatação ou não de sua veracidade.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade administrativa; elemento subjetivo; dolo; culpa.

ABSTRACT: This article analyzes the Federal Law No. 8429 of June 2, 1992, in the light of constitutional provisions regarding to administrative improbity, as well as the doctrine and jurisprudence on the subject, in order to draw similarities and differences with other legal institutions, identify the concept of improbity, its constitutive elements, like the subject and conduct embraced, these penalties, its legal nature, legal values protected by it and, above all, the subjective element necessary to his characterization, to then check the presence or absence of fault modality at improbity act. To this end, is used the method of hypothetical-deductive research, with the launch of a conjecture that will be affronted by a series of arguments to deconstruct it for confirmation of its truth or not.

KEYWORDS: administrative improbity; subjective element; intent; fault.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, no § 4º do artigo 37, prevê, no ápice do sistema jurídico

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Gama Filho. Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Alagoas. Analista Jurídico do Ministério Público do Estado de Alagoas.

nacional, que a improbidade administrativa será punida com a perda da função pública e com a suspensão dos direitos políticos, independentemente da sanção penal cabível.

A Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, regulando o dispositivo constitucional *suso* mencionado, tipificou os atos de improbidade em três categorias: a dos que importam enriquecimento ilícito, a dos que causam lesão ao erário e a dos que ofendem aos princípios da Administração Pública.

Na tipificação dos atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário, houve expressa previsão de que a categoria comporta tanto condutas culposas quanto dolosas. Nos demais casos (em que há enriquecimento ilícito e ofensa aos princípios), a lei nada disse a respeito dos elementos subjetivos.

Interpretando a Lei Federal nº 8.429/92 em casos concretos, a maioria dos tribunais pátrios, a exemplo do Superior Tribunal de Justiça, firmou o entendimento de que a configuração da improbidade administrativa exige a má-fé do agente, salvo nos casos do artigo 10, que trata dos atos que causam lesão ao erário, que podem ser cometidos culposamente. No mesmo sentido é a compreensão da maioria dos estudiosos do tema, como Marino Pazzaglini Filho e Alexandre de Moraes.

Por outro lado, a despeito de a Constituição dizer que a improbidade deve ser punida com a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, os Tribunais firmaram o entendimento de que penalizar condutas culposas com essas sanções ofende o princípio da razoabilidade.

Indaga-se, então, como problemática desta investigação, se o ato culposos que, segundo majoritária corrente jurisprudencial e doutrinária, não pode ser punido com a perda da função pública e com a suspensão dos direitos políticos, constitui improbidade administrativa, ou, noutros termos, se existe improbidade administrativa na modalidade culposa.

Em muitas ações civis públicas, aponta-se o cometimento de ato de improbidade administrativa até em casos de ofensa culposa a princípios da Administração Pública, como nas ocasiões em que prefeitos se omitem do dever de prestar contas da aplicação de recursos transferidos pela União (conduta enquadrável no artigo 10, VI, da Lei Federal nº 8.429/92, entre os atos de improbidade que causam dano ao erário – dano que muitas vezes é apenas presumido). Tal postura se justificava porque a ausência de prestação de contas muitas vezes impede que se constatassem eventuais desvios de recursos ou apropriações indevidas (que constituiriam outros atos de improbidade).

Ademais, também é firme na jurisprudência e na doutrina o entendimento de que a

improbidade administrativa tem natureza civil, o que autorizaria o entendimento de que nada obsta o abarcamento de condutas culposas pelos artigos 9º, que trata dos atos que importam enriquecimento ilícito, e 11, que trata dos atos que ofendem princípios da Administração, já que não se aplicaria à improbidade a regra do artigo 18, parágrafo único, do Código Penal, segundo a qual “salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente”.

Entretanto, se, por um lado, admitir a existência da modalidade culposa facilita a aplicação das sanções da improbidade administrativa, uma vez que não seria necessário demonstrar o dolo do agente, o que, de certa forma, contribuiria para inibir práticas corruptas; por outro, a aplicação indiscriminada dessas sanções pode banalizar o instituto e inculcar no povo uma equiparação entre condutas desonestas e condutas desacertadas.

O objetivo geral deste trabalho é, portanto, investigar a existência do ato culposo de improbidade administrativa.

Como objetivos específicos, devem-se analisar os objetos combatidos pela improbidade administrativa, os institutos jurídicos assemelhados à improbidade administrativa, o conceito de improbidade, seus elementos constitutivos e os bens jurídicos por ela tutelados.

Na confecção deste trabalho utiliza-se o método de pesquisa hipotético-dedutivo, que se caracteriza pela exposição de uma conjectura inicial a uma série de argumentos contrários a fim de verificar se aquela se sustenta. A técnica de pesquisa utilizada é a bibliográfica e jurisprudencial.

Para o atendimento dos objetivos acima apontados, este trabalho é dividido em três capítulos.

O primeiro capítulo tratará da corrupção, da má gestão pública, dos princípios que regem a Administração Pública e dos institutos jurídicos assemelhados à improbidade administrativa como o crime político, o crime contra a Administração Pública, o crime de responsabilidade e a infração político-administrativa.

O segundo capítulo analisará o conceito de improbidade administrativa, seus elementos constitutivos, como os sujeitos e as condutas lesivas, e as penalidades aplicáveis.

Por derradeiro, o terceiro capítulo identificará a natureza jurídica da improbidade administrativa, o bem jurídico por ela tutelado e o elemento subjetivo necessário a sua caracterização.

2 ABORDAGEM CONCEITUAL BÁSICA

Tendo em vista que a Lei de Improbidade Administrativa, interpretada literalmente, é mais um instrumento jurídico de combate à corrupção política, à má gestão pública e à violação dos princípios que regem a Administração Pública, insta abordar estes conceitos, situar historicamente a Lei de Improbidade Administrativa perante outros diplomas legais pátrios direcionados ao mesmo fim e distinguir a improbidade administrativa de outros institutos jurídicos com finalidade ou nomenclatura assemelhada, como os crimes contra a administração pública, os crimes de responsabilidade, os crimes políticos e as infrações político-administrativas.

2.1 CORRUPÇÃO: CONCEITO, HISTÓRIA E IMPACTO

Corrupção, o principal motivo para a criação da Lei de Improbidade Administrativa, é palavra que admite várias acepções a depender do adjetivo que a acompanhe, contudo, sempre transmite a ideia de algo que teve a natureza transformada para pior. Etimologicamente, o vocábulo deriva do termo latino *rumpere* – que significa romper, dividir – do qual se originou *corrumpere*, que, por sua vez, equivale à deterioração, depravação, alteração (GARCIA, 2004). Acompanhada do qualificativo “política”, a expressão adquire o sentido de violação das regras de funcionamento das instituições públicas (SCHWARTZMAN, 2008), como o direcionamento de licitações, o nepotismo e a utilização ilícita de recursos públicos para satisfação de interesses privados.

Na acepção política, é fenômeno social cuja origem confunde-se com a origem da própria sociedade, havendo relatos de sua existência inclusive no Texto Bíblico, quando este, por exemplo, narra a busca de presentes por príncipes de Jerusalém (Isaías, 1:21-23) e condena a aceitação de subornos (Êxodo 23:8). Teixeira (2006) informa que no Egito antigo havia previsão de sanções para agentes estatais corruptos e Oliveira (1991) menciona um achado arqueológico consistente num fragmento de argila assiriano instrumentalizando um contrato pelo qual uma mulher doava uma escrava a um membro da nobreza em retribuição a impunidade de seu filho homicida. Szklarowsky (2005, p. 29) conta que os hebreus puniam os corruptos com flagelação, os gregos os puniam com a morte e, entre os persas, Cambises chegou a determinar “o esfolamento vivo de um juiz corrupto, mandando que a cadeira de seu sucessor fosse recoberta com a pele daquele”.

Em Roma, durante o período clássico, mesmo diante da gratuidade do exercício das funções públicas, a corrupção foi exaustivamente disciplinada, com a previsão da devolução de

valores pagos a magistrados e funcionários corruptos e a criminalização do excesso de exação, peculato e concussão (OLIVEIRA, 1991). Na Idade Média, dava-se o nome de *barataria* à prática de dar algo a um funcionário público em troca de algum benefício (FERNANDES E ESSADO, 2013).

Com a criação dos Estados Modernos, o corpo de funcionários públicos que antes era composto sobremaneira por familiares e apadrinhados dos monarcas alarga-se e despersonaliza-se (BRÜNING, 1997), e, com a Renascença, ressurgiu a exaustiva disciplina da corrupção formulada no período clássico de Roma.

Na Idade Contemporânea, a preocupação com a corrupção é tão evidente que consta do preâmbulo da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão formulada na França quando da Grande Revolução de 1789.

No Brasil Colônia (que se situa historicamente na Idade Moderna), o Estado era caracterizado pela morosidade, pela inércia, pela confusão das leis, pelo desnivelamento das remunerações das funções públicas, pela acumulação de cargos públicos pelos mesmos funcionários, pelos caprichos dos servidores e pelo apadrinhamento (FIGUEIREDO, 2008). A corrupção estava, portanto, na essência do organismo político e a possibilidade de locupletar-se através dela constituía uma verdadeira regalia tácita concedida pela Coroa.

Durante o período do Primeiro Império Brasileiro pouco se utilizou politicamente o vocábulo “corrupção”, haja vista o fechamento da Assembleia Constituinte por D. Pedro I e a ampla censura exercida sobre os jornais (SCHWARCZ, 2008). No Segundo Reinado, dada a boa fama de D. Pedro II de mecenas das artes e das ciências, poucas eram as críticas direcionadas diretamente ao Estado ou ao seu dirigente. As críticas eram direcionadas de maneira genérica ao regime monárquico e ao escravismo, preservando-se, contudo a pessoa do Imperador.

Schwarcz (2008), entretanto, menciona um episódio em que foram furtadas joias da Família Real, bens públicos, possivelmente por um funcionário do Paço Imperial. As joias foram encontradas, com a ajuda de uma carta anônima, no quintal deste funcionário. O suposto ladrão, apadrinhado do Imperador, contudo, não foi levado à prisão, embora os policiais responsáveis pelo deslinde do caso tenham sido agraciados com ordens honoríficas, em ato que a imprensa da época identificou uma tentativa de silenciá-los e manter o protegido imperial impune. Na ocasião não se empregou o termo corrupção, muito embora seu conceito e valoração estivessem evidentes.

Com o advento da República, a corrupção ganha espaço nos jornais e no discurso da oposição (MOTTA, 2008). Denúncias de corrupção foram, inclusive, uma das causas do suicídio do Presidente Getúlio Vargas, acusado de ter feito um “mar de lama” no Palácio do Catete

(LEITE, 2014). O golpe de Estado de 1964 deu-se sob o pretexto de combate à subversão e à corrupção, sendo esta, também, uma das causas do fim da ditadura por ele instituída (CARVALHO, 2008). A corrupção foi tema da campanha que em 1989 elegeu Fernando Collor à Presidência da República, e do movimento dos cara-pintada que em 1992 pediu o seu *impeachment* (SANTOS, 2008).

Sobre o impacto da mazela *sub examine* nas contas do Estado, Carraro, Fochezatto e Hillbrecht (2006) estimam que 11% do Produto Interno Bruto brasileiro estava comprometido, no período entre 1994 e 1998, com o custeio da corrupção, e citam um trabalho de Silva, Garcia e Bandeira (2001) que assinala o custo da corrupção em 68% do PIB. Os malefícios econômicos originados da corrupção vão além da subtração de recursos dos cofres públicos, abrangendo, também, o desestímulo de investimentos privados no mercado nacional (BRAGA, SILVA e LAURENCEL, 2009).

Com efeito, conforme assinala Giovani Clark (2005, p. 32-34), os atos de corrupção “inibem os investimentos privados nacionais e estrangeiros, retiram a credibilidade das autoridades públicas, reforçam a cultura da ilicitude e contribuem para a transformação do Estado democrático em demagógico”, ademais,

Retiram a capacidade estatal de realizar investimentos na produção, no consumo e na infraestrutura, seja pela carência de recursos públicos, sugados por aquelas, ou então em virtude de opções estratégicas focadas em prol das elites em detrimento do bem-estar social. Outrossim, estimula o cidadão comum a sonegar tributos e a destruir bens públicos por desacreditar no Estado e não se sentir representado pelos governantes.

Em relação ao tema insta ainda dizer que a corrupção se caracteriza por ser sempre dolosa, já que não se concebe corrupção decorrente de negligência, imperícia ou imprudência (NEIVA, 2005), tampouco decorrente de caso fortuito ou força maior.

2.2 MÁ GESTÃO PÚBLICA

Interpretando-se gramaticalmente a Lei de Improbidade Administrativa, constata-se a possibilidade de punição de condutas culposas, portanto, não equivalentes à corrupção.

As ações descritas no artigo 9º da Lei Federal nº 8.429, de 02 de junho de 1992, correspondentes aos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, evidentemente não podem ser praticadas culposamente e sempre constituem atos de corrupção.

As condutas apresentadas nos artigos 10 e 11 do mesmo diploma legal, entretanto, admitem prática na modalidade culposa e, por conseguinte, não podem ser sempre tidas como corruptas.

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública quando praticados dolosamente constituem corrupção, todavia, quando praticados culposamente constituem meros atos de má gestão pública, mas que podem, segundo interpretação literal da lei, sobretudo nos casos do artigo 10, ensejar a punição do agente.

2.3 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Lei Federal nº 8.429/92 reserva o artigo 11 aos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, o que pode conduzir ao equivocado entendimento de que os demais atos de improbidade administrativa não violam estes princípios. Em verdade, o que o legislador quis dizer é que estes atos constituem improbidade administrativa muito embora não importem em enriquecimento ilícito nem causem prejuízo ao erário.

O *caput* do supracitado dispositivo ao mencionar os princípios da Administração Pública não os enumera sequer exemplificativamente, deixando clara a intenção do legislador de tutelar princípios explícitos e implícitos, presentes no texto constitucional, na legislação ordinária e em trabalhos doutrinários.

Por muito tempo prevaleceu entre os teóricos da Ciência Jurídica a ideia de que os princípios desempenhavam um papel menos que secundário e subsidiário na aplicação do Direito (CUNHA JÚNIOR, 2019). Esta compreensão resta sedimentada no artigo 4º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, a antiga Lei de Introdução ao Código Civil, para quem no ápice do sistema estava o que foi positivado, e abaixo dele, nesta ordem, a analogia, que é a aplicação do próprio direito positivado a um caso análogo não regulado pela legislação, os costumes e, só então, os princípios gerais do direito (RODRIGUES, 2007).

Atualmente, prevalece entre os juristas o entendimento de que os princípios são espécie do gênero das normas, composto também da espécie das regras, diferindo destas por possuir maior grau de abstração e generalidade (CUNHA JÚNIOR, 2019).

A Lei de Improbidade Administrativa não apontou os princípios da Administração Pública que tutela, o que conduz à compreensão de que optou por tutelar todos eles. Neste trabalho, serão analisados, apenas, os princípios da moralidade e da probidade administrativa, por ser

indispensável à compreensão do elemento subjetivo exigido para a caracterização do ato de improbidade.

2.3.1 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Dentre os princípios que regem a Administração Pública, merece destaque o da moralidade administrativa haja vista que o combate à improbidade administrativa, como o próprio nome sugere, visa proteger a probidade administrativa, conceito umbilicalmente ligado ao de moralidade.

Segundo Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (1986), moralidade é palavra que deriva do termo latino *moorabolita*, e significa a qualidade do que é moral. Moral que, por seu turno, significa, entre outras coisas, o conjunto de regras tidas como válidas em qualquer época, em qualquer lugar e para qualquer pessoa, e o que está em conformidade com os bons costumes (FERREIRA, 1986). De Plácido e Silva (1975, p. 1037), aponta os mesmos significados acima apresentados, e ainda, “a parte da filosofia que estuda os costumes para assinalar o que é honesto e virtuoso, segundo os ditames da consciência e os princípios de humanidade”.

O professor Miguel Reale (2018), tratando das relações entre direito e moral, apresenta a teoria do mínimo ético, para a qual o direito integra a moral, sendo a parcela desta cuja observância é obrigatória. Tese afastada pelo citado jusfilósofo em razão da existência de mandamentos jurídicos indiferentes à moral, como, por exemplo, a determinação para que os volantes dos automóveis sejam instalados em seu lado esquerdo. Direito e moral, portanto, não necessariamente se sobrepõe, mas, em verdade, vez ou outra se interceptam.

Ainda tratando da moral, Reale (2018) afirma que, enquanto o direito se satisfaz com o mero cumprimento de suas normas, a moral só se contenta autenticamente quando seus obrigados aderem a ela voluntariamente, donde se infere que a moralidade ou a imoralidade de uma conduta depende mais da intenção do agente do que de seus efetivos resultados. Tercio Sampaio Ferraz Júnior (2003, p. 356) aduz que está é a mais famosa distinção entre o direito e moral, pois, tradicionalmente se sustenta que as “normas jurídicas dizem respeito à conduta externa do indivíduo, sendo indiferente aos motivos e às intenções, ao passo que os preceitos morais referem-se ao aspecto interno do comportamento”.

Tudo o que se falou sobre a voluntariedade da moralidade, de certa maneira, é contrariado quando se impõe, pelo *caput* do artigo 37 da Constituição da República, a obrigatoriedade de que todo integrante da Administração Pública atue moralmente, o que conduz ao necessário

entendimento de que a moralidade constante do citado dispositivo constitucional é diferente da moralidade ordinária. Corroborando isso, Hely Lopes Meirelles (2009) sustenta que a moralidade administrativa não se confunde com a moral comum, mas com uma moral jurídica, formada pelas regras da disciplina interior da administração.

O princípio de moralidade administrativa é realmente confuso, levando Odete Medauar (1993) a afirmar que talvez seja impossível conceituá-lo. Maria Sylvia Zanella di Pietro (1991), enfrentando a difícil tarefa de identificar o que seria um ato administrativo em (des) conformidade com a moralidade pontifica que

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos; entre as vantagens usufruídas pelas autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos. Por isso mesmo, a imoralidade salta aos olhos quando a Administração Pública é pródiga em despesas legais, porém inúteis, como propaganda ou mordomia, quando a população precisa de assistência médica, alimentação, moradia, segurança, educação, isso sem falar no mínimo indispensável à existência digna. Não é preciso, para invalidar despesas desse tipo, entrar na difícil análise dos fins que inspiraram a autoridade; o ato em si, o seu objeto, o seu conteúdo, contraria a ética da instituição, afronta a norma de conduta aceita como legítima pela coletividade administrada.

Percebe-se, então, que diferentemente do que ocorre com a moralidade ordinária, a conformidade com moralidade administrativa é aferível pela aparência do ato. Impende dizer que a atuação do administrador público, além de conformar-se com a lei, deve conformar-se com o sentimento de honestidade da população.

2.3.2 Proibição administrativa

Como se viu, a moralidade ordinária não se confunde com a moralidade administrativa, nem esta se confunde com a proibição administrativa, que é uma forma especial de moralidade administrativa cuja inobservância é punida com a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos (SILVA, 2008).

Marcello Caetano (1970) define a probidade administrativa como o dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer”.

Por outro ângulo, ao que tudo indica, a improbidade administrativa é uma forma qualificada de imoralidade administrativa, insta saber o que a qualifica. Numa breve análise da Lei Federal nº 8.429/92 que, entre outras coisas, tipifica os atos ímprobos, constata-se a existência de atos que importam enriquecimento ilícito, de atos que causam lesão ao erário e de atos que violam princípios da administração pública, donde se infere que nem o enriquecimento ilícito, nem a lesão ao erário, nem a violação de princípios constituem a essência da improbidade administrativa.

A essência da improbidade administrativa é, pois, a má-fé do agente, que será punida nos termos do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, quando ocasionar enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação a princípio da administração pública. Tal entendimento tem assento, inclusive, no Superior Tribunal de Justiça, que decidindo o recurso especial nº 480.387/SP, de relatoria do Ministro Luiz Fux, declarou:

É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Consectariamente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais do que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido.

A Lei Geral de Improbidade Administrativa, entretanto, previu a possibilidade de atos ímprobos culposos, fato que deve constar dentre as impropriedades legislativas brasileiras, como se verá demonstrar ao longo deste trabalho.

2.4 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A possibilidade de responsabilização de servidores públicos por atos de corrupção, má gestão e ilegalidade tem previsão, em nosso país, desde a *Constituição Política do Império do Brasil*, outorgada por D. Pedro I em 25 de março de 1824, que no artigo 133 determinava a responsabilização dos Ministros de Estado por (i) traição; (ii) peita, suborno, ou concussão; (iii) abuso do poder; (iv) falta de observância da lei; (v) obrar contra a liberdade, segurança, ou

propriedade dos cidadãos; (vi) qualquer dissipação dos bens públicos. O Imperador, entretanto, permanecia intangível.

Na vigência da Constituição de 1824 foi promulgado, em 16 de dezembro de 1830, o *Código Criminal do Império do Brasil* que dedicava todo o título V da sua parte segunda aos crimes contra a boa ordem e a Administração Pública.

Após a Proclamação da República, e antes mesmo da confecção de uma constituição republicana, foi promulgado, em 11 de outubro de 1890, o *Código Penal dos Estados Unidos do Brasil*, que coincidentemente no título V de seu livro II tratava das malversações, abusos e omissões dos funcionários públicos.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 24 de fevereiro de 1891, previa, no artigo 54, como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a “probidade administrativa” e contra “a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos”, condutas hodiernamente conceituadas como improbidade administrativa. A Constituição Republicana de 1891 foi o primeiro diploma legislativo a utilizar a expressão “probidade administrativa”.

O dispositivo acima mencionado foi repetido no artigo 57 da Constituição Republicana de 1934, bem como no artigo 85 da Constituição outorgada pelo Presidente Getúlio Vargas em 10 de novembro de 1937 e no artigo 89 da Carta Política de 1946.

Na vigência da Constituição de 1937, em 07 de dezembro de 1940, foi decretado o Código Penal que, a despeito de inúmeras modificações, ainda vige, ostentando no título XI da parte especial os crimes contra a Administração Pública.

A Constituição de 1946 inovou em matéria que hoje corresponde à improbidade administrativa ao estabelecer, no artigo 141, § 31, a possibilidade de o seqüestro e perdimento de bens “no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

Para disciplinar a possibilidade acima indicada, editou-se a Lei Federal nº 3164, de 1º de junho de 1957, legitimando o Ministério Público ou qualquer pessoa do povo à propositura da respectiva ação, que seria processada e julgada – em semelhança com a atual improbidade administrativa – pelo juízo cível, e a Lei Federal nº 3502, de 21 de dezembro de 1958, conceituando servidor público e enumerando casos de enriquecimento ilícito – o que foi novamente feito no artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa. O diploma de 1958 tinha, entretanto, um grande defeito que reduzia a viabilidade de sua aplicação, no artigo 5º, § 1º, previa a legitimidade privativa da pessoa jurídica lesada para a propositura da ação destinada a efetivar

o sequestro e o perdimento de bens.

Ainda na vigência da Constituição de 1946, foi editada a Lei Federal nº 4717/65, a Lei da Ação Popular, instituindo a faculdade de qualquer cidadão ingressar em juízo para pleitear o desfazimento de atos lesivos ao patrimônio das pessoas jurídicas de Direito Público, bem como de pessoas jurídicas de Direito Privado cuja criação ou custeio o poder público tenha concorrido ou concorra com mais de metade do patrimônio ou receita anual.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 erigiu, no artigo 150, § 31, a faculdade supracitada ao *status* de ação constitucional e repetiu, no artigo 84, a definição do ato do Presidente da República atentatório contra a probidade da administração como crime de responsabilidade.

A Emenda Constitucional nº 1, outorgada pela Junta dos Ministros Militares em 17 de outubro de 1969, manteve, no artigo 82, a definição do ato atentatório contra a probidade administrativa como crime de responsabilidade do Presidente da República e no artigo 153, § 31, a possibilidade de qualquer cidadão se insurgir contra ato lesivo ao patrimônio de entidades públicas.

O grande marco histórico e legislativo da improbidade administrativa foi a Constituição Cidadã de 05 de outubro de 1988, que no artigo 14, § 9º, determina que se edite lei complementar estabelecendo casos de inelegibilidade com a finalidade de proteger a probidade administrativa, no artigo 15, inciso V, determina que prática de improbidade administrativa deve ser causa de suspensão dos direitos políticos, no artigo 37, § 4º, determina que a prática de improbidade administrativa, além da suspensão de direitos políticos, importará em perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível. Ademais, a Carta Política de 1988 manteve, no artigo 85, a previsão do crime de responsabilidade do Presidente da República consistente na prática de ato lesivo à probidade administrativa.

Para regulamentar o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, foi editada a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que, em defesa da probidade administrativa, em sua redação original determinava, no artigo 1º, alínea g, a inelegibilidade para qualquer cargo público daqueles que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável reconhecida por decisão irrecurável do órgão jurisdicional competente e, na alínea h, dos detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político apurado em processo, com sentença transitada em julgado.

Em 02 de junho de 1992, foi sancionada pelo Presidente Fernando Collor a Lei Federal nº

8429, dispondo 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, nos casos de prejuízo ao erário e nos casos de atentado contra os princípios da Administração Pública.

Insta mencionar, não como antecedente da Lei Federal nº 8429/92, mas como integrante da história do combate à improbidade administrativa, a Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, que deu nova redação a alguns dispositivos da Lei Complementar nº 64/90.

Com a redação dada pela Lei da Ficha Limpa, a alínea g do artigo 1º das Inelegibilidades passou a mencionar expressamente o termo improbidade administrativa, a alínea h deixou de exigir o trânsito em julgado para a suspensão dos direitos políticos, bastando, para tanto decisão de órgão judicial colegiado, disposição repetida na novel alínea l para os casos dolosos de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito e lesão ao erário.

2.5 INSTITUTOS JURÍDICOS ASSEMELHADOS À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM RAZÃO DA FINALIDADE OU DA NOMENCLATURA

Antes de tratar da improbidade administrativa, é necessário apresentar, ainda que de forma abreviada, os institutos jurídicos que a ela se assemelham em razão do nome ou do objetivo perseguido, tanto para evitar sinonímias indevidas quanto para, constando-se semelhanças, impor a incidência do clássico brocardo de que onde há a mesma razão deve-se aplicar o mesmo direito.

2.5.1 Crimes contra a administração pública

Crimes contra a administração pública são aqueles previstos no Título XI do Código Penal. São crimes comuns, punidos com sanção criminal, e que visam proteger de fatos graves a normalidade funcional, a probidade, o prestígio, a incolumidade e o decoro da Administração Pública (MIRABETE; FABBRINI, 2006).

2.5.2 Crimes de responsabilidade

Na legislação brasileira, crime de responsabilidade é expressão que comporta dois sentidos, podendo significar tanto crimes quanto infrações político-administrativas não punidas

com sanções de natureza criminal (DE JESUS, 2009). Num sentido amplo, Damásio de Jesus (2009, p. 218) o define como “um fato violador do dever do cargo ou função, apenado com uma sanção criminal ou de natureza política”.

Os crimes de responsabilidade próprios, punidos com sanção criminal, estão previstos no Código Penal, no Decreto-Lei nº 201/67 e na Lei Federal nº 4.898/65; os crimes de responsabilidade impróprios, sancionados com penas políticas, encontram-se descritos na Lei Federal nº 1.079/50 e na Lei Federal nº 7.106/83.

Há, portanto, crimes de responsabilidade punidos com a privação da liberdade, e crimes de responsabilidade punidos com o afastamento do cargo público e com a suspensão de direitos políticos (penas também previstas para o ato de improbidade administrativa).

2.5.3 Infrações político-administrativas

Infrações político-administrativas, conforme leciona Carlos Henrique Borlido Haddad (2008), nada mais são que crimes de responsabilidade apenados com sanções de natureza não criminal, como os previstos na Lei Federal nº 1.079/50, cuja consequência, nos termos de seu artigo 2º, é a perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública (o chamado *impeachment*).

2.5.4 Crimes políticos

Segundo Damásio de Jesus (2009), são crimes políticos os delitos que atentam contra a personalidade do Estado ou a sua segurança, tanto no plano interno quanto no internacional. Para sua identificação, a doutrina se debruça sobre critérios objetivos e subjetivos. Considerando o objeto, o bem jurídico lesado ou exposto a perigo, há crime político quando o ordenamento político do país é atacado. Considerando os aspectos subjetivos, há crime político quando os motivos que levaram o agente a delinquir são de natureza política. Admite-se, ainda, um critério misto de identificação do crime político (DE JESUS, 2009), empregado, por exemplo, pelo Código Penal italiano, que define como crime político a conduta que ofende um interesse político do Estado, bem como a conduta que é praticada, em todo ou em parte, por motivos políticos.

Com base no artigo 1º da Lei Federal nº 7.170/83 – a Lei de Segurança Nacional – são crimes políticos as condutas que lesam ou expõem a perigo de lesão a integridade territorial e a soberania nacional, o regime representativo e democrático, a Federação e o Estado de Direito,

bem como as pessoas que chefiam os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União.

O objeto tutelado pela instituição dos crimes políticos é o Estado e suas instituições fundamentais.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Vistos os importantes conceitos de corrupção, má gestão pública, princípios da administração pública e dos institutos jurídicos assemelhados à improbidade administrativa pela nomenclatura ou pela finalidade, insta analisar pormenorizadamente a própria improbidade administrativa, desvendando o seu conceito, os elementos constitutivos e a natureza jurídica.

3.1 CONCEITO

Tendo em vista que nem a Constituição nem a lei cuidaram de veicular um conceito expresso de improbidade administrativa, coube a doutrina e a jurisprudência, sempre com os olhos voltados para aquelas, elaborar uma definição.

Dicionários jurídicos anteriores à Carta Política de 1988 definem a improbidade como a falta de “honestidade e de retidão no modo de proceder” (NÁUFEL, 1984, p. 612) e como a “qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral” (DE PLÁCIDO E SILVA, 1975, p. 799).

A despeito de não veicular um conceito, a Constituição Federal, no artigo 37, § 4º, estabelece as sanções aplicáveis ao administrador ímprobo – suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário – que deverão ser consideradas quando da elaboração de uma definição. A Lei Federal nº 8.429/92 padece da mesma omissão, entretanto indica os sujeitos ativos – agentes públicos, servidores ou não – e passivos – órgãos da administração pública direta e indireta, e empresas ou entidades criadas ou mantidas com recursos públicos – as lesões puníveis – que importam em enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios da administração pública – e as respectivas punições do ato de improbidade – inclusive inovando, prevendo a possibilidade de aplicação multa civil e de proibição de contratar com o Estado e receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios. Ciente destes elementos, deve o intérprete perscrutar a finalidade do Constituinte e do Legislador ordinário ao instituí-los, para, então, exarar seu conceito.

O professor Marino Pazziglini Filho (2009, p. 3), apesar de considerar possível a

existência da improbidade administrativa culposa nos casos em que há lesão ao erário, define-a como “ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé”.

De forma mais analítica, contudo desprezando a vontade do agente, Alexandre de Moraes (2006, p. 317) conceitua os atos de improbidade administrativa como os que “possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios da administração pública, independentemente de importarem em enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário”.

Focado na índole do agente, Kiyoshi Harada (2000, p. 01) diz ímprobo o ato “praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a administração pública”.

Com base apenas nos elementos gramaticais da Constituição e da Lei Geral de Improbidade administrativa pode-se defini-la como a ação ou omissão, dolosa ou culposa, praticada por agente público, servidor ou não, que importe em enriquecimento ilícito, lesão ao erário e/ou violação aos princípios da administração pública, em detrimento de órgão da administração pública direta ou indireta ou de empresa ou entidade criada ou de alguma forma mantida com recursos oriundos dos cofres públicos, que será sancionada com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e/ou o ressarcimento do prejuízo ao erário.

Note-se que, mesmo considerando-se tão-somente os elementos gramaticais de ambas as normas, verifica-se uma certa simbiose entre o conceito de improbidade administrativa e suas sanções. Neste sentido, José Afonso da Silva (2008, p. 669) pontifica que a “probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu especial consideração pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão dos direitos políticos”.

Por conseguinte, a definição do que seja ato de improbidade administrativa deve ser orientada pelos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade que informarão quais atos praticados por agente público em detrimento de órgão e de princípios da administração pública devem ser punidos na forma do artigo 37, § 4º, da Constituição da República. Em sede jurisprudencial, tal entendimento foi acolhido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo que, decidindo a apelação cível nº 400.147-5/5, de relatoria do Desembargador José Renato Nalini, declarou:

Improbidade é maldade, perversidade, corrupção, devassidão, desonestidade,

falsidade, qualidade de quem atenta contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. Ausentes essas características na inobservância formal do ordenamento, não há como aplicar pena por improbidade ao agente público.

Em que pese respeitável posição doutrinária em sentido diverso, defendida pelos citados Alexandre de Moraes (2006) e Marino Pazziglini Filho (2009), bem como, de forma ainda mais enfática e minudenciosa, por Fábio Medina Osório (2007), apenas os atos dolosos, em homenagem aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, e em atenção à finalidade do constituinte, ensejam o nome e a sanção de improbidade administrativa posto que são os únicos que traduzem má-fé, imoralidade e corrupção, o que será demonstrado após o estudo dos elementos, das sanções, da natureza jurídica e do objeto tutelado pelo artigo 37, § 4º, da Constituição Federal e pela Lei Federal nº 8.429/92.

3.2 ELEMENTOS

A Lei Geral de Improbidade Administrativa, regulando o artigo 37, § 4º da Carta Magna, define os elementos essenciais da improbidade administrativa, quais sejam: o agente público, como sujeito ativo; a administração pública, direta e indireta, e as empresas ou entidades criadas ou mantidas com recursos públicos, como sujeitos passivos; o enriquecimento ilícito, o dano ao erário e/ou a violação aos princípios da administração pública, como elemento material; o dolo e a culpa, como elemento subjetivo.

Diante disso, é necessário estudar minuciosamente cada elemento, e verificar sua compatibilidade com a vontade do legislador constituinte.

3.2.1 Sujeito passivo

O *caput* do artigo 1º da Lei Federal nº 8.429/92 aponta as possíveis vítimas imediatas dos atos de improbidade administrativa, quais sejam, a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, dos territórios, as empresas incorporadas ao patrimônio público ou as entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

O parágrafo único do citado dispositivo legal amplia o rol do *caput*, incluindo entre as

possíveis vítimas imediatas da improbidade as entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, bem como aqueles entes para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita anual.

Percebe-se, então, a existência de duas categorias de entidades tuteladas pelo artigo 37, § 4º, da Carta de Outubro e pela Lei Federal nº 8.429/92: as integrantes da administração pública, direta ou indireta, da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios federais ou dos municípios; e as que, embora não integrando a administração pública, recebem ou receberam de órgãos públicos subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, para sua criação ou manutenção. Esta distinção é importante porque enquanto as organizações integrantes da administração pública podem sofrer atos de improbidade administrativa independentemente de prejuízo econômico, as entidades externas à administração só podem sofrê-los quando há dano patrimonial.

Outra distinção importante referente aos sujeitos passivos diz respeito às penas aplicáveis a depender do percentual de recursos públicos no patrimônio da entidade.

No caso de lesão a organismos listados no *caput* – custeados precipuamente com recursos públicos – são aplicáveis todas as sanções previstas no § 4º do artigo 37 da Constituição Federal e nos incisos I, II e III do artigo 12 da Lei Geral de Improbidade Administrativa: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens, o ressarcimento ao erário, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente.

Entretanto, quando o organismo lesado se enquadra no parágrafo único do artigo 1º, a Lei Geral de Improbidade Administrativa diz que a sanção patrimonial (que a rigor não é sanção, é indenização) limitar-se-á à repercussão do ato aos cofres públicos, o que levanta a dúvida se as demais penas podem ser aplicadas. O professor Marino Pazzaglini Filho (2009) entende que as outras sanções também devem ser impostas, no que se afina com a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que, decidindo o agravo de instrumento nº 98.387, categoricamente afirmou que “nos termos do artigo 1º da Lei Federal nº 8.429, de 1992, onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independentemente da entidade exercer atividade de natureza pública ou privada” e com a jurisprudência sedimentada no Superior Tribunal de Justiça, que assim decidiu o recurso especial nº 1081098/DF, de relatoria do Ministro Luiz Fux:

Situação peculiar instituída pela Lei de Improbidade e extremamente relevante para o evoluir da moralidade que deve reger as relações intersubjetivas, consistiu na elevação do desfalque de montante originário do patrimônio público, ainda que o numerário seja legalmente incorporado ao patrimônio privado, à condição de elemento consubstanciador da improbidade. Em decorrência disso, os agentes privados são equiparados aos agentes públicos para o fim de melhor resguardar o destino atribuído à receita de origem pública, estando passíveis de sofrer as mesmas sanções a estes cominadas e que estejam em conformidade com a peculiaridade de não possuírem vínculo com o Poder Público. Assim, também poderão ser sujeitos passivos dos atos de improbidade as entidades, ainda que não incluídas dentre as que compõem a administração indireta, que recebam investimento ou auxílio de origem pública, o que pode ser exemplificado com o auxílio financeiro prestado pelo Banco Central do Brasil a instituições financeiras em vias de serem liquidadas, erigindo seus administradores à condição de agentes públicos para os fins da Lei nº 8.429/1992. Justifica-se a previsão legal, pois se o Poder Público cede parte de sua arrecadação a determinadas empresas, tal certamente se dá em virtude da presunção de que a atividade que desempenham é de interesse coletivo, o que torna imperativa a utilização do numerário recebido para este fim.

Com efeito, entender de modo diverso é tolerar que uma lesão desonesta contra o patrimônio público, por intermédio de uma organização privada, tenha como única consequência o perdimento dos bens ilegalmente adquiridos pelo agente ímprobo, o que não basta para desestimular esse tipo de conduta.

3.2.2 Sujeito ativo

O *caput* do artigo 1º da Lei Federal nº 8.429/92 aponta como sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa os agentes públicos, servidores ou não, e o artigo 2º, em atividade de interpretação autêntica, pontifica que se deve entender como agente público todo aquele que exerça, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função em qualquer órgão da administração pública, direta ou indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ou em qualquer entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público ou que para a criação ou o custeio tenha havido ou haja contribuição dos cofres públicos.

Estendendo este conjunto, o artigo 3º do mesmo diploma legislativo prevê a possibilidade

de se aplicar as sanções da improbidade administrativa a pessoas que, embora não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato ímprobo ou que, de qualquer maneira, dele se beneficiem.

No gênero de que trata os artigos 1º e 2º, o dos agentes públicos, se enquadram os agentes políticos e os agentes administrativos, que por sua vez subdividem-se em servidores públicos, empregados públicos, agentes honoríficos e particulares em colaboração com o poder público.

Conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 238), agentes políticos são “os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes que integram o arcabouço constitucional do Estado”, são, portanto, os responsáveis pela formação da vontade superior estatal. Segundo Bandeira de Mello (2007), Medauar (1999) e Di Pietro (2008), integram esta categoria de agentes públicos o Presidente da República, os governadores de estado, os prefeitos municipais, seus ministros e secretários, os senadores, os deputados e os vereadores. Hely Lopes Meirelles (2009) acrescenta a esta lista os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, dos Tribunais de Contas e os representantes diplomáticos.

O que caracteriza os agentes políticos, para Bandeira de Mello (2007), é o vínculo de natureza política (e não profissional) que os liga ao Estado, já que o que os habilita ao exercício da função não é uma formação específica nem uma qualificação profissional, mas o *status* de cidadão, de titular de direitos políticos. Hely Lopes Meirelles (2009, p. 77), por seu turno, caracteriza-os pela “plena liberdade funcional”.

A caracterização dos agentes políticos como detentores de plena liberdade funcional ensejou dúvidas a respeito da possibilidade de responsabilizá-los por atos de improbidade administrativa (PIMENTA e BATISTI, 2015), o que está parcialmente correto já que eles não podem ser responsabilizados pelo desacerto de suas opções políticas. Por exemplo, um governador de estado não pode ser penalizado pela sanção de uma lei inconstitucional, nem um parlamentar punido por propô-la. Entretanto, as atividades destes agentes não se restringem ao campo da política. Muitas vezes os agentes políticos praticam atos meramente administrativos como a nomeação de servidores e a dispensa de procedimentos licitatórios, estando nestes casos sujeitos à lei como qualquer agente administrativo, inclusive para os efeitos da improbidade, entendimento que resta sedimentado na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

Ressalvada a hipótese dos atos de improbidade cometidos pelo Presidente da República, aos quais se aplica o regime especial previsto no art. 86 da Carta Magna, os agentes políticos sujeitos a crime de responsabilidade não são imunes às sanções

por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4º, da CF (STJ, REsp 1190244/ RJ, rel. Min. Castro Meira).

Marlon Alberto Weichert (2011) também entende puníveis a título de improbidade administrativa os atos políticos praticados por agentes políticos com desvio de finalidade.

Os agentes administrativos, segundo o professor Meirelles (2009), ou servidores estatais, como prefere Bandeira de Mello (2007), ou servidores públicos em sentido amplo, na classificação de Di Pietro (2008), são todos aqueles ligados ao Estado por um vínculo profissional e em caráter não eventual, não sendo membro de Poder, nem seu representante. Nesta categoria se enquadram os servidores públicos e os empregados públicos.

Servidores públicos são os funcionários da administração direta e das autarquias e fundações de direito público (BANDEIRA DE MELLO, 2007), cuja relação com o Estado é regulamentada por estatuto próprio. Aqui figuram tanto os servidores civis quanto os militares (JUSTEN FILHO, 2006).

Empregados públicos são as pessoas físicas contratadas pela Administração Pública, mormente pelas empresas públicas e pelas sociedades de economia mista, submetidas ao regime da Consolidação das Leis do Trabalho (MEDAUAR, 1999). Nesta categoria, lembra Bandeira de Mello (2007, p. 240-241) também se enquadram os que foram “admitidos sob vínculo empregatício para funções materiais subalternas”, os “remanescentes do regime anterior [à Constituição]”, e os contratados para suprir necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do artigo 37, IX, da Constituição.

Os agentes honoríficos, dos quais são exemplos os jurados, mesários eleitorais, apuradores de eleição, membros de comissão de estudo e de comissão de julgamento, na dicção de Meirelles (2009, p. 81) são

Cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração.

A rigor, conforme pontificam Meirelles (2009) e Medauar (2009), os agentes honoríficos não são agentes administrativos, apesar de se submeterem às normas dos órgãos aos quais servem e de serem, em algumas situações, a eles equiparados, como para os efeitos da Lei Geral de Improbidade Administrativa. Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2008) os enquadra na categoria de

particulares em colaboração com o Poder Público.

O conjunto dos particulares em colaboração com o Poder Público, segundo Di Pietro (2008), compreende, ainda, os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, as pessoas que exercem serviços notariais e de registro, os leiloeiros, os tradutores, os intérpretes públicos e “os gestores de negócios que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência” (p. 492).

Entre os sujeitos ativos indicados pelos artigos 1º e 2º da Lei Federal nº 8.429/92 enquadram-se, ainda, as pessoas físicas que manuseiam recursos de empresas privadas controladas pelo Estado, ou que dele recebam ou tenham recebido subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, ou qualquer recurso para sua criação ou custeio (PAZZAGLINI FILHO, 2009).

É também sujeito ativo da improbidade administrativa, por força do artigo 3º do multicitado diploma legislativo, todo aquele que induza ou concorra para a sua prática ou que dele, de qualquer maneira, se beneficie. Esta figura, afirma Marcelo Figueiredo (2004), só pratica atos ímprobos em conjunto com agente público, que é quem tem poderes para a prática do ato estatal, o que, por outro lado não impede que o agente externo seja o verdadeiro mentor da atividade ilícita.

Tratando deste terceiro coautor do ato de improbidade administrativa, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, num dos vários casos originados da famosa operação “sanguessuga” da Polícia Federal, declarou:

Mesmo o terceiro - que não se qualifica como agente público - pode ser sujeito passivo de ação de improbidade administrativa, desde que induza ou concorra para a prática do ato ímprobo ou dele se beneficie, sob qualquer forma, direta ou indiretamente, nos termos do art. 3º da Lei 8.429/92 (TRF1, AG 0054598-84.2010.4.01.0000/MT, rel. Des. Assusete Magalhães).

Ciente e em conluio com agente público, o terceiro responde pela prática da improbidade administrativa, independentemente de ter auferido vantagem financeira, submetendo a todas as penas com exceção da perda da função pública (PAZZAGLINI FILHO, 2009).

3.2.3 Conduta lesiva

A Lei Geral de Improbidade Administrativa, nos artigos 9º, 10 e 11, apresenta condutas

caracterizáveis como improbidade administrativa, dividindo-as em três grupos: a dos atos que importam enriquecimento ilícito, a dos atos que causam lesão e erário e a dos atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Alexandre de Moraes (2006) afirma que os atos de improbidade administrativa, por terem natureza civil, podem ter definições mais imprecisas que os ilícitos penais, e Marino Pazzaglini Filho (2009) entende que as condutas que constam dos incisos dos citados artigos constituem apenas uma enumeração exemplificativa de como pode se dar o ato ímprobo, de onde se infere que a descrição que interessa à caracterização do ato é a do *caput* dos artigos, que deve sempre ser acompanhada das qualificações da desonestidade (NÁUFEL, 1984), da indignidade, da indecência e da imoralidade (DE PLÁCIDO E SILVA, 1975).

3.2.3.1 Atos de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito

O artigo 9º da Lei Federal nº 8.429/92 trata dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito definindo-os como aqueles em que há o auferimento de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade, nas entidades de que trata o artigo 1º da citada lei.

Comentando a espécie, Marino Pazzaglini Filho (2009) indica como seus requisitos mínimos o recebimento de vantagem econômica indevida, que esta vantagem seja decorrente de comportamento ilegal, que o agente público esteja ciente da ilicitude da vantagem obtida, que haja conexão entre a vantagem e o exercício abusivo da função pública.

Alexandre de Moraes (2006), analisando o mesmo objeto, aponta como seus requisitos o dolo do agente, a obtenção de vantagem patrimonial, a ilicitude da vantagem obtida e a existência de nexo causal entre o exercício funcional e a vantagem indevida.

Apesar de serem tênues as diferenças entre as concepções de Pazzaglini Filho (2009) e de Moraes (2006), insta evidenciá-las para, então, escolher por uma delas. Como ambos são uníssomos em relação à obtenção da vantagem patrimonial, a ilicitude da vantagem e o nexo de causalidade entre a vantagem e o exercício da função pública, só há divergência quanto ao dolo do agente, pois, enquanto Moraes (2006) entende que, para a caracterização do ato, o agente deve ter a vontade livre e consciente de praticá-lo, Pazzaglini Filho (2009) entende que é necessário que agente tenha consciência da ilicitude do ato que pratica. Numa analogia com o Direito Penal, Pazzaglini Filho (2009) parece ter confundido o dolo, elemento subjetivo do tipo, integrando-o, com a (potencial) consciência da ilicitude, pressuposto de culpabilidade do delito.

O entendimento de Pazzaglini Filho (2009) deve ser afastado por autorizar a impunidade de certos costumes arraigados no serviço público brasileiro como, por exemplo, o uso de taifeiros como empregados domésticos de oficiais gerais das forças armadas, situação examinada nos autos da ação civil pública n. 5007180-81.2011.404.7102/RS.

Quanto aos demais elementos, em que consentem ambos os autores, a vantagem obtida deve ter conteúdo econômico, o que não significa dizer que é necessário que ele receba dinheiro, podendo a vantagem materializar-se em presentes e serviços (PAZZAGLINI FILHO, 2009; MORAES, 2006); deve ser indevida; e seu recebimento deve estar relacionado ao exercício da atividade pública pelo agente.

A leitura dos incisos do artigo 9º evidencia que o ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito pode se dar tanto pela apropriação de valores públicos, quanto pelo recebimento de valores de terceiros, bem como pela utilização indevida de bens públicos, como o uso de tratores do município numa obra particular.

3.3.3.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

O artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/92 trata dos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, definindo-os como qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º do mesmo diploma legal.

Inicialmente, insta esclarecer que o erário é a parcela do patrimônio público com conteúdo eminentemente econômico-financeiro. Enquanto o patrimônio público (mais amplo) compreende bens de valor artístico, arquitetônico, ambiental, histórico, econômico *et coetera*, o erário é composto apenas por bens e direitos com conteúdo pecuniário.

Como requisitos essenciais deste ato, Moraes (2006, p. 325) aponta a conduta culposa ou dolosa, a conduta “inicialmente ilícita”, a lesão ao erário e o nexo de causalidade entre a lesão e a conduta. Comentando o requisito da conduta ilícita, o citado constitucionalista afirma que ela deve ser inicialmente ilícita, diferindo-a daquela que se inicia lícita, mas que acaba originando um dano indevido ao erário

Exemplificando seu entendimento, Moraes (2006) afirma que se um motorista de órgão público, dirigindo embriagado um automóvel oficial, em atividade oficial, por imprudência, causa dano ao veículo que dirige e a terceiros, não responde por improbidade administrativa porque a atividade era inicialmente lícita. O desfecho do caso deste motorista coaduna-se com as

conclusões deste trabalho monográfico, entretanto, a razão que exclui este ato do campo da improbidade é a de que não há ato ímprobo culposo, o que será esclarecido quando se tratar da natureza jurídica e do objeto tutelado pela improbidade administrativa.

Pazzaglini Filho (2009) aponta, em outros termos, os mesmos requisitos acima apresentados, e mais um: que a ação ou omissão seja decorrente de má-fé ou desonestidade, dolosa ou culposa. Apesar de considerar possível a existência de improbidade administrativa culposa, este autor afirma que “na realidade, é muito difícil harmonizar em uma atitude ilícita do administrador as marcas simultâneas de improbidade e de culpa” (PAZZAGLINI FILHO, 2009, p. 64).

Defendendo a tese da improbidade administrativa culposa para os casos em que há lesão ao erário, Fábio Medina Osório (2007) fundamenta sua opinião na ausência de proibição constitucional e na proteção de valores como a eficiência e a economicidade, já que, segundo este autor “improbidade não se confunde com desonestidade” (p. 270).

Também tratando da possibilidade do ato de improbidade administrativa culposo, Francisco Octávio de Almeida Prado (2001) observa que a maioria dos exemplos constantes nos incisos do artigo 10, por sua própria formulação, não admitem a modalidade culposa e que o tratamento constitucional da matéria rejeita a “possibilidade de sancionar, como ímprobos, atos que não evidenciem um desvio ético, uma desonestidade, uma transgressão consciente a preceito de observância obrigatória” (PRADO, 2001, p. 38).

Afastando-se completamente da tese da improbidade culposa, na mesma linha de inteligência deste trabalho, mas não exatamente pelos mesmos motivos, Gustavo Senna Miranda (2011, p. 10) sustenta que

A previsão de ato de improbidade praticado por meio de conduta culposa, a nosso sentir, é criticável, notadamente pelo sentido que se extrai da palavra improbidade, que, como visto anteriormente, deriva de desonestidade, conduta incompatível com o agir culposo, não intencional do administrador público.

De fato, deveria a lei, pela gravidade de suas sanções, se preocupar tão-somente com o administrador desonesto, corrupto, e não com o administrador negligente e imprudente, relegando para estes outros mecanismos de controle, mormente quando a Lei nº 8.429/1992, diferentemente do que ocorre com a Lei de Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), não admite transação, acordo ou conciliação, conforme se nota pelo § 1º do art. 179, o que também merece crítica, mas que, porém, não cabe nesse breve estudo.

Sobre os atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário, insta dizer que não se exige vantagem patrimonial do agente público (MORAES, 2006).

3.3.3.2 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública

O artigo 11 da Lei Federal nº 8.429/92 trata dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, definindo-os como aquelas ações ou omissões que violam os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas ou que gerem recursos públicos.

Em verdade, todos os atos de improbidade administrativa violam os princípios da administração pública. Os atos descritos no artigo 9º violam os princípios administrativos, ensejam enriquecimento ilícito e eventualmente causam lesão ao erário; e os atos descritos no artigo 10 ofendem princípios administrativos e lesionam o erário (PAZZAGLINI FILHO, 2009).

Com efeito, a lesão aos princípios da administração pública constitui a razão de ser da improbidade, porque o combate ao enriquecimento ilícito e o dano ao erário, desacompanhados de lesão a princípio, podem ser facilmente combatidos com uma ação ordinária de reparação de danos patrimoniais.

Comentando a espécie, Moraes (2006) aponta como seus requisitos mínimos a conduta dolosa do agente, a violação a princípio da administração pública, o nexo de causalidade entre o exercício da função pública e a lesão ao princípio, e a ausência de enriquecimento ilícito do agente e de lesão ao erário.

3.3. PENALIDADES APLICÁVEIS À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

As penalidades aplicáveis aos atos de improbidade administrativa estão previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal e no artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/92. Em sede constitucional há previsão de punição com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Em sede legal, além das penas previstas na Constituição, há previsão da perda dos bens ou valores ilicitamente adquiridos, de aplicação de multa civil, de proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios de órgãos estatais.

A rigor, a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e a perda dos bens e valores

ilicitamente adquiridos não são penas, nem são consequências exclusivas da improbidade administrativa. A indisponibilidade de bens é uma medida cautelar que visa garantir a efetividade de eventual decisão judicial que reconheça o dever do agente reparar um dano causado à fazenda pública (MORAES, 2006). O ressarcimento ao erário e a perda dos bens e valores indevidamente acrescidos ao patrimônio do agente são obrigações de natureza indenizatória (PAZZAGLINI FILHO, 2009) de todas as pessoas que causam dano ou que enriquecem sem causa, são manifestações do dever de restabelecer o *status quo ante*. Tal assertiva se confirma, inclusive, pelo mandamento veiculado pelo artigo 8º da Lei Geral de Improbidade Administrativa, que impõe ao sucessor daquele que lesou ao erário o dever de reparar o dano até o limite da herança.

Com natureza de sanção, é possível impor ao agente ímprobo a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a multa civil e a proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

O artigo 12 da Lei Federal nº 8.429/92 gradua as sanções aplicáveis aos agentes ímprobos, reprovando mais energicamente a prática dos atos que importam enriquecimento ilícito e mais brandamente a prática dos atentam contra os princípios da administração pública.

Ao agente que praticou o ato previsto no artigo 9º é imponible a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, quando houver, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, o pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios de órgãos públicos pelo prazo de dez anos. Ao praticante do ato previsto no artigo 10 pode ser imposto o ressarcimento integral do dano, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, o pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios de órgãos públicos pelo prazo de cinco anos. Ao responsável pela prática do ato descrito no artigo 11 é possível impor o ressarcimento integral do dano, se houver, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios de órgãos públicos pelo prazo de três anos.

As consequências da improbidade administrativa com natureza de sanção (perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil e proibição de contratar com o poder público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios) são extremamente graves e deixam

clara a intenção do constituinte e do legislador ordinário de afastar o ímprobo da coisa pública, não lhe permitindo, sequer, a participação na formação da vontade estatal através do voto.

Apesar de alguns autores como Gonçalves (2009) afirmarem que o juiz pode escolher, dentre as penas possíveis, quais devem ser aplicadas ao administrador ímprobo, Moraes (2006) entende que as sanções da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos devem sempre ser aplicadas, o que, de fato, satisfaria a intenção da Constituição de afastar completamente o desonesto dos negócios do Estado.

Ademais, também justifica a obrigatoriedade da aplicação das sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos o fato de que para haja o mero ressarcimento ao erário é suficiente uma ação civil pública ordinária ou uma ação popular.

Em sede jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça entende que quando se constata o ato de improbidade, deve-se aplicar pelo menos uma de suas sanções propriamente ditas, não podendo o julgador se limitar a determinar o ressarcimento dos bens ao Erário (cf. Recurso Especial nº 1184897/PE), entretanto, esta corte compreende que a multa civil (não prevista em sede constitucional) integra essas sanções (cf. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1121647/MG), o que afasta a obrigatoriedade de se impor a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos.

4 NATUREZA JURÍDICA DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, BEM JURÍDICO TUTELADO E ELEMENTO SUBJETIVO DOS ATOS ÍMPROBOS

Vistas as condutas definidas com ímprobos e as penas a elas aplicáveis, deve-se perquirir qual a natureza jurídica destas sanções, que objeto elas visam proteger e, então, se o objeto tutelado pode sofrer ofensas culposas.

4.1 NATUREZA JURÍDICA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A natureza jurídica do instituto da improbidade administrativa é tema pouco aprofundado pela doutrina jurídica em razão da aparente clareza do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal que preceitua que as sanções da improbidade administrativa serão aplicadas independentemente das sanções penais. Neste sentido, Moraes (2006, p. 319) declara que

A natureza civil dos atos de improbidade administrativa decorre da redação

constitucional, que é bastante clara ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula “... sem prejuízo da ação penal cabível”.

No mesmo sentido, e pelas mesmas razões, Comparato (1999, p. 06-09) aduz que se a “Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal”.

Marino Pazzaglini Filho (2009) também rejeita a ideia de que as sanções do ato de improbidade administrativa têm natureza penal, mas não se limita em dizer que eles têm natureza civil. Este autor identifica a natureza jurídica das sanções da improbidade como políticas, político-administrativas, administrativas e civis.

Dentre os que se opõe a natureza jurídica penal das sanções do ato ímprobo destaca-se Fábio Medina Osório (2007, p. 218), para quem estas sanções têm natureza de sanção administrativa, o que, para este autor, não significa dizer que as sanções da improbidade administrativa podem ser aplicáveis através de um processo administrativo, mas sim que estas sanções são típicas de ilícitos administrativos, ou seja, “aqueles que têm como figurante no polo passivo da agressão a Administração Pública”. Segundo Osório (2007, p. 227) sanção administrativa é

Um mal ou castigo, com alcance geral e *pro futuro*, imposto pela Administração Pública, considerada materialmente, pelo Poder Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado(r), agente público, indivíduo ou pessoa jurídica, expostos ou não a relações especiais de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora, ou disciplinar, no âmbito de aplicação formal ou material do direito administrativo.

O entendimento de Osório (2007), entretanto, não se coaduna com a conceituação predominante de sanção administrativa, qual seja, o de sanção aplicável pela Administração Pública (BANDEIRA DE MELLO, 2007). Como exemplo de sanção administrativa tem-se a multa, que pode ser imposta diretamente pela Administração Pública, o que não afasta a possibilidade de ser cobrada judicialmente caso não seja voluntariamente adimplida. As sanções da improbidade administrativa, como a suspensão dos direitos políticos, não podem ser impostas

diretamente pela Administração, e sequer voluntariamente aceitas.

O centro da controvérsia sobre a natureza jurídica das sanções da improbidade administrativa reside no reputado claro artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, não sendo suficiente interpretá-lo apenas dizendo que a aplicação das sanções ali previstas não impede a aplicação das sanções penais.

Com efeito, a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível”, constante do § 4º do artigo 37 da Constituição Federal deixa claro que a aplicação das sanções ali previstas não impede a subsunção e a punição dos mesmos fatos na esfera criminal (comum), o que, por si não é suficiente para dizer que as sanções da improbidade têm natureza civil. O que a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível” significa é que as aplicações das sanções de improbidade administrativa cumulada às sanções criminais (comuns) não constitui *bis in idem*.

Insta saber com que lentes os institutos da improbidade administrativa devem ser lidos, se com as lentes do direito penal ou se com as lentes do direito não-penal.

4.1.1 Natureza penal da improbidade administrativa

Já se viu neste trabalho que nem a Constituição nem a Lei Federal nº 8.429/92 cuidaram de um conceito de improbidade administrativa e, inclusive, que a Carta Magna restringiu-se a dizer que os atos ímprobos importariam na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário. Também já se viu que o ressarcimento ao erário não é pena, mas obrigação de todo aquele que causa um dano e que a indisponibilidade de bens é apenas uma medida cautelar visando garantir o cumprimento dessa obrigação, donde se infere que a improbidade administrativa é verdadeiramente punida com a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos.

Tendo em vista que o que a Constituição diz sobre a improbidade administrativa é que ela deve ser punida com a perda da função pública e com a suspensão dos direitos políticos, pode-se conceituar os atos de improbidade como aqueles que, em face dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, devem ser punidos com o total, ainda que temporário, afastamento do agente dos negócios do Estado. O conceito de improbidade administrativa, portanto, está umbilicalmente ligado as suas sanções. O ato de agente público que enseje apenas o ressarcimento do dano ao erário não pode ser classificado como de improbidade administrativa.

A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos são penas extremamente gravosas e a informação de que sua imposição não impede a imposição de sanções criminais não

basta para identificar sua natureza jurídica como civil. Inicialmente, o que se pode concluir é que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos podem ser aplicadas cumulativamente com uma sanção criminal sem que haja *bis in idem*.

Resta identificar o que caracteriza um ato como crime, para, então, verificar se o ato de improbidade administrativa apresenta os mesmos elementos.

Insta desde logo analisar a concepção meramente formal de crime como o fato típico e antijurídico conforme preconizado pelos adeptos da teoria bipartite como Damásio de Jesus (2009), Júlio Mirabete e Renato Fabbrini (2008) ou como o fato típico, antijurídico e culpável na compreensão dos que se filiam a teoria tripartite, a exemplo de Rogério Greco (2018). Em ambos os casos se afirma que crime é o que o Estado define como tal, ou, nas palavras de Von Liszt citado por Luiz Regis Prado (2006, p. 235), é “o fato ao qual a ordem jurídica associa a pena como legítima consequência”.

Apesar de não nos atermos a este fundamento, não há dúvida de que do ponto de vista formal a improbidade administrativa pode ser associada ao crime porque a ela o direito vigente comina graves sanções. O único empecilho para esta associação, também de ordem formal, seria a manifesta exclusão efetuada pelo Constituinte no § 4º do artigo 37 através da fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Com efeito, os artigos 9º, 10 e 11 da Lei Federal nº 8.429/92 identificam (tipificam) os atos de improbidade administrativa e o artigo 12 lhes atribui, como legítima consequência, as graves sanções da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos.

A definição de crime, entretanto, não deve se ater ao aspecto meramente formal porque o legislador ordinário não está autorizado a definir qualquer conduta como criminosa. Da mesma forma que não há crime sem que haja uma declaração formal do legislador, não há crime apenas quando o legislador define uma conduta inofensiva como crime.

Do ponto de vista material, Damásio de Jesus (2009, p. 149) diz que crime é “a violação de um bem penalmente protegido” o que não contribui tanto para o esclarecimento da matéria porque não declara que bens devem ser penalmente tutelados. Prado (2006, p. 235), é mais profícuo neste expediente utilizando as palavras de Ihering e Bettiol para definir materialmente o crime como “o atentado às condições de vida da sociedade, comprovada pela legislação e só evitável mediante a pena” ou “todo fato humano lesivo de um interesse capaz de comprometer as condições de existência, de conservação e de desenvolvimento da sociedade”. Mirabete e Fabbrini (2008, p. 82), sobre o tema, sustentam que:

Tem o Estado a finalidade de obter o bem coletivo, mantendo a ordem, a harmonia e o equilíbrio social, qualquer que seja a finalidade do Estado (bem comum, bem do proletariado etc.) ou seu regime político (democracia, autoritarismo, socialismo etc.). Tem o Estado que velar pela paz interna, pela segurança e estabilidade coletivas diante dos conflitos inevitáveis entre os interesses dos indivíduos e entre os destes e os do poder constituído. Para isso, é necessário valorar os bens a ser juridicamente tutelados pela lei penal.

Também sob este aspecto a improbidade administrativa se identifica ao crime haja vista que, nos dizeres de André Pimentel Filho (2011, p. 1), “a improbidade é prima-irmã da corrupção”, um “dos maiores males das sociedades contemporâneas e [que] se coloca como uma das patologias que mais ameaçam os Estados democráticos e o desenvolvimento dos povos”.

Reconhecer na improbidade administrativa um instituto de direito penal, que, por força do juridicamente ilimitado Poder Constituinte originário (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008), não impede a imposição de outras sanções penais, conduz ao entendimento de que a ela devem incidir algumas regras criminais como, por exemplo, a que só permite a punição de ato culposo quando há expressa previsão desta modalidade (Código Penal, artigo 18, parágrafo único) – que inclusive já é aplicada, mesmo por quem sustenta a natureza civil da improbidade – e a que possibilita a desconstituição da sentença condenatória a qualquer tempo – diferentemente do que ocorre com as sentenças do processo civil, cuja ação rescisória deve ser proposta no prazo de dois anos.

Nesta senda, editou-se a Lei Federal nº 10.628/02, que modificou o artigo 84 do Código de Processo Penal, cujo § 2º passou a determinar o processamento da ação destinada a impor as sanções da improbidade administrativa perante os órgãos jurisdicionais competentes para apreciar ações penais quando o réu tem foro diferenciado por prerrogativa de função. Esta lei, entretanto, foi declarada inconstitucional na ação direta de inconstitucionalidade nº 2797, sob o fundamento de que o foro por prerrogativa de função diz respeito apenas às ações penais, enquanto a ação por ato de improbidade administrativa tem natureza civil.

Por força desta natureza penal da improbidade administrativa, também se deve aplicar a ela o princípio da ofensividade, que somente autoriza a aplicação de sanção criminal (ou por ato de improbidade administrativa) quando a conduta lesa ou expõe a perigo o bem jurídico tutelado.

Insta, portanto, saber qual o bem jurídico tutelado pelo instituto da improbidade administrativa.

4.2 OBJETO TUTELADO PELO INSTITUTO DA IMPROBIDADE

Após identificar a improbidade administrativa como um instituto de direito penal, há de se descobrir o objeto por ele tutelado, para, então, verificar quais condutas podem lesioná-lo. O objeto jurídico de um crime é o bem, interesse (MIRABETE; FABBRINI, 2008) ou valor (ZAFFARONI; PIERANGELI, 2004) protegido pela lei penal, como, por exemplo, a vida, a liberdade sexual, a incolumidade física, o patrimônio e a honra.

Interpretando literalmente a Lei Federal nº 8.429/92 contata-se três possíveis objetos tutelados pela improbidade administrativa: o patrimônio público, a moralidade pública e a probidade administrativa.

Afasta-se desde logo o patrimônio público como objeto tutelado pela improbidade administrativa porque pode haver ato ímprobo que não lesa nem expõe a perigo o Erário, quando, por exemplo, um agente público contrata uma estagiária para a obtenção de favores sexuais, conforme já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, no bojo da apelação cível nº 70033396854, de relatoria da Desembargadora Maria Isabel de Azevedo Souza.

Sobre casos como o acima apresentado deve-se observar, como fizeram os magistrados que decidiram a questão, que nada obsta um relacionamento entre o agente público e a estagiária (talvez o fato, neste caso concreto, de ela ser menor). Ilegal, imoral e ímprobo é admitir um estagiário com a finalidade de obter favores sexuais, havendo improbidade mesmo que o serviço público seja prestado sem qualquer prejuízo aos cofres públicos e aos seus destinatários.

A título de improbidade administrativa não se pune, então, toda e qualquer lesão ao patrimônio público, mas tão somente aquelas qualificadas pela má-fé do agente. Para combater o simples dano ao patrimônio público há previsão da ação de indenização por danos patrimoniais, da ação civil pública (regrada pela Lei Federal nº 7.347/85) e, sob a titularidade do cidadão, a ação popular (disciplinada pela Lei Federal nº 4.717/65).

Por outro lado, as sanções da improbidade administrativa devem ser impostas mesmo em casos em que, a despeito de inexistir prejuízo ao erário, há enriquecimento ilícito ou violação dos princípios da Administração Pública.

Nestes casos, mesmo a doutrina que sustenta a existência do ato ímprobo culposos (OSÓRIO, 2007; MORAES, 2006; PAZZAGLINI FILHO, 2009) entende que é necessário o dolo do agente para a imposição das sanções da improbidade administrativa. Tal entendimento também prevalece na jurisprudência. Entretanto, o Superior Tribunal de Justiça, decidindo o recurso especial nº 892818/RS, declarou que “o bem jurídico que a Lei de Improbidade busca

salvaguardar é, por excelência, a moralidade administrativa”.

Já se viu, contudo, que moralidade, moralidade pública e improbidade administrativa não são sinônimos, sendo a improbidade uma parcela qualificada da moralidade pública punida com a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos (SILVA, 2008). Também se viu que só se age conforme a moral voluntariamente (REALE, 2018) e que se respeita a moral pública quando o ato não ofende ao sentimento de honestidade da coletividade (DI PIETRO, 1991).

Nota-se, portanto, que nem toda conduta contrária à moralidade administrativa é inspirada por má-fé, como, por exemplo, a compra de carros de luxo para o uso de vereadores enquanto os hospitais públicos estão sucateados.

Para a proteção da moralidade administrativa, dispõe-se da ação civil pública e da ação popular, que, julgadas procedentes, declaram a nulidade do ato imoral e podem impor aos responsáveis o dever de indenizar o Estado, mas não a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos.

Vê-se, então, que as condutas que se pretende desestimular com as sanções da improbidade administrativa são aquelas que, inspiradas por má-fé, importam enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios da Administração Pública (dentre os quais merecem destaque o da legalidade e o da moralidade).

O valor jurídico tutelado pela improbidade administrativa é, portanto, a probidade administrativa, ou seja, a moralidade ou boa-fé subjetiva do agente público (GIACOMUZZI, 2001).

4.3 ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Quando a Lei Federal nº 8.429/92 tipificou os atos de improbidade administrativa, declarou que os atos previstos no artigo 10, caracterizados pela lesão ao erário, podem ser praticados dolosa ou culposamente. Nos demais casos, os do artigo 9º, caracterizados pelo enriquecimento ilícito, e os do artigo 11, caracterizados pela violação de princípios da administração pública, a lei foi silente a respeito da intenção do agente.

Numa clara aplicação de normas do direito penal (Código Penal, artigo 18, parágrafo único), embora sem apontar este argumento, Moraes (2006), Osório (2009) e Pazzaglini Filho (2007) sustentam que, nos casos em que a lei silenciou a respeito do elemento subjetivo, exige-se o dolo do agente, e, nos casos em que dispôs expressamente, o ato é punível tanto na modalidade culposa quanto na dolosa. Dessa forma também entende o Superior Tribunal de Justiça que, nos

embargos de divergência no recurso especial nº 875163/RS, de relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, declarou que em seu âmbito:

restou consolidada a orientação de que somente a modalidade dolosa é comum a todos os tipos de improbidade administrativa, especificamente os atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º), causem prejuízo ao erário (art. 10) e atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), e que a modalidade culposa somente incide por ato que cause lesão ao erário (art. 10 da LIA).

Entretanto, como se viu, a improbidade administrativa é um tipo especial de imoralidade administrativa qualificada pela má-fé, conforme declarou o próprio Superior Tribunal de Justiça, no recurso especial nº 827445/SP, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, “a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente”.

É necessário saber se podem coexistir, numa mesma conduta, culpa em sentido estrito e má-fé.

Sérgio Cavaliere Filho (2010, p.35), tratando da culpa em sentido estrito no âmbito da responsabilidade civil, define-a como “conduta voluntária contrária ao dever de cuidado imposto pelo Direito, com a produção de um evento danoso involuntário, porém previsto ou previsível”. Rui Stoco (2001, p. 97), também tratando do tema na seara do direito civil, aduz que

Quando existe intenção deliberada de ofender o direito, ou de ocasionar prejuízo a outrem, há o dolo, isto é, o pleno conhecimento do mal e o direto propósito de o praticar. Se não houvesse esse intento deliberado, proposital, mas o prejuízo veio a surgir, por imprudência ou negligência, existe a culpa (*stricto sensu*).

Ainda em sede de doutrina civilista, Pablo Stolze Gagliano e Rodolfo Pamplona Filho (2008) apresenta cinco espécies de culpa em sentido estrito: a culpa in vigilando; a culpa in eligendo; a culpa in custodiendo; a culpa in comittendo (ou in faciendo); e a culpa in omittendo (ou in negligendo ou in non faciendo), todas exprimindo a ideia de alguém que não quis causar um dano, mas que é responsável por repará-lo.

No direito penal, a noção de culpa é idêntica. Mirabete e Fabbrini (2008, p. 136) dizem que age com culpa quem “produz resultado antijurídico não querido, mas previsível, e excepcionalmente previsto, que podia, com a devida atenção, ser evitado”. Damásio de Jesus (2009) apresenta seis espécies de culpa no âmbito criminal: a culpa consciente; a culpa

inconsciente; a culpa própria; a culpa imprópria; a culpa mediata; e a culpa imediata.

Não existe uma definição legislativa de culpa, mas o artigo 18, II, do Código Penal preceitua que há crime culposo quando o agente dá causa ao resultado por negligência imperícia ou imprudência.

Ato culposo é, portanto, aquele que causa um dano que poderia ter sido evitado caso o agente procedesse com a devida cautela.

A má-fé, por seu turno, significa “intenção dolosa; perfídia” (FERREIRA, 1986, p. 1073), “intenção de lesar a outrem” (MARTINS-COSTA, 2000, p. 411), donde se infere que é ela incompatível com a culpa. Neste sentido, José Antônio Lisboa Neiva (2005, p. 15) leciona que contraria a

ideia de ímprobo aceitar um enquadramento com base na culpa. A conceituação exige necessariamente o dolo, pois não se pode admitir desonestidade, deslealdade e corrupção por negligência, imprudência ou imperícia.

A despeito do que diz o *caput* do artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/92, só existe improbidade administrativa na modalidade dolosa porquanto a má-fé é sempre proposital e, conseqüentemente, incompatível com a culpa em sentido estrito. A despeito de amplamente aceita na doutrina e na jurisprudência, é muito provável que a previsão da modalidade culposa de improbidade administrativa seja fruto de mera falha legislativa (DI PIETRO, 2008).

5 CONCLUSÃO

Entender que a improbidade administrativa é um instituto de natureza jurídica civil pode acarretar algumas impropriedades, como a sua equiparação com uma ação ordinária de reparação de danos ou a admissão de que algum acusado de um ato de improbidade possa ser condenado às suas duras penas porque não apresentou defesa (sendo revel e presumindo-se verdadeiros os fatos não controvertidos).

Por outro lado, vislumbrar na improbidade administrativa um instituto de natureza jurídica penal, assegura ao réu as garantias consagradas na Constituição Federal e permite a clara identificação do bem jurídico por ela tutelado.

Entendendo-a como instituto de natureza jurídica penal, em razão das gravidades das condutas que lhe interessam e de suas sanções por ela previstas, constata-se que a improbidade

administrativa não tutela diretamente o patrimônio público, mas a probidade administrativa, que é a parte subjetiva da moralidade administrativa.

Enquanto a moralidade administrativa admite tanto agressões dolosas, como a apropriação indevida de valores destinados à merenda escolar, quanto culposas, como a compra de tapetes persas por um município que está com o pagamento dos servidores atrasados, a probidade administrativa somente sofre lesões dolosas.

Admitida a probidade administrativa como valor tutelado pelo instituto da improbidade administrativa, percebe-se a inadequação da expressão “culposa” no *caput* do artigo 10 da Lei Federal nº 8.429/92.

A primeira vista, pode parecer que essa compreensão enfraquece o instituto da improbidade administrativa, porque lhe diminui o campo de incidência.

Entretanto, o que de fato ocorre é o seu fortalecimento. Conceber a improbidade administrativa como instituto voltado ao combate da má-fé e da corrupção, imprime nas pessoas condenadas as suas penas um estigma de traidor e inimigo do serviço público, o que parece ser a intenção do Constituinte que cominou as penas de perda da função pública e de suspensão de direitos políticos.

O que verdadeiramente enfraquece o instituto é aplicá-lo indiscriminadamente tanto a condutas orientadas pela má-fé quanto a condutas negligentes, imperitas ou imprudentes – como a de um professor desastrado que, deixando um copo com água perto de um computador, acabe despejando o líquido sobre o equipamento eletrônico, conduta que se subsume a interpretação literal do artigo 10.

Ao cominar à improbidade administrativa as graves sanções da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos, o constituinte originário dotou-a de natureza penal, a despeito da fórmula “sem prejuízo da ação penal cabível” que apenas significa que estas sanções podem ser cumuladas com outras sanções penais sem que haja *bis in idem*.

Assim como o direito penal comum, as sanções da improbidade administrativa constituem a *ultima ratio* do ordenamento jurídico, não podendo ser aplicadas a condutas inofensivas ou pouco graves, que não afetam nem colocam em risco a vida em sociedade.

O ato meramente ilegal ou objetivamente imoral são suficientemente desestimulados com a sanção da sua anulação e da responsabilização de seus autores pelo dano material eventualmente causado aos cofres públicos, não sendo razoável aplicar as sanções da perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos, na mesma medida em que não é razoável que a Administração Pública arque com o prejuízo.

Quem enseja o afastamento de funções públicas e de todos os negócios do Estado, inclusive da eleição dos representantes do povo, é quem age dolosamente, com má-fé, buscando locupletar-se ilicitamente ou a outros, e quem intencionalmente viola os princípios que presidem a Administração. São estas pessoas que, na lição de Cícero, prejudicam a vida em sociedade por corromperem-se e, sobretudo, pelo exemplo, corromperem aos demais.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRÜNING, Raulino Jacó. **Corrupção: causas e tratamento**. Tese apresentada no Curso de Doutorado em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina. 1997.

CAETANO, M. **Manual de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1970. Tomo 2.

CARRARO, A.; FOCHEZATTO, A.; HILLBRECHT, R. O impacto da corrupção sobre o crescimento econômico do Brasil: aplicação de um modelo de equilíbrio geral para o período 1994-1998. **Anais do XXXIV Encontro Nacional de Economia**, Salvador, 2006.

CARVALHO, José Murilo de. Passado, presente e futuro da corrupção brasileira. In AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de responsabilidade civil**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

CLARK, G. Dominação e corrupção. **Consulex**, Brasília, ano 9, n. 207, p. 32-34, ago. 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. Ação de improbidade: lei nº 8.429/92: competência ao juízo de 1º grau. **Boletim dos Procuradores da República**, São Paulo, n. 9, p. 6-9, jan. 1999.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 13 ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.

DE JESUS, Damásio. **Direito penal: parte geral**. 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. Vol. 1.

DE PLÁCIDO E SILVA, Oscar Joseph. **Vocabulário jurídico**. 4. ed. São Paulo: Forense, 1975. Vol. 2.

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERNANDES, A. S.; ESSADO, T. C. Corrupção: aspectos processuais. In **Estudios sobre la corrupción: una reflexión hispano brasileña**. Universidad de Salamanca, p. 115-133, 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção: ensaios e críticas**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. Vol. 3.

GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão jurídico-sociológica. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 7, no 26, p. 203-245, 2004.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A moralidade administrativa e a boa-fé da Administração**. São Paulo: Malheiros, 2001.

GONÇALVES, Fabiano Pereira. Lei de improbidade administrativa: proporcionalidade, agentes políticos, prescrição e inconstitucionalidade. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, v.25, n.7, p. 793-803, jul. 2009.

GRECO, Rogério. **Curso de direito penal: parte geral**. 20. ed. Niterói: Impetus, 2018. Vol. 1.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido. Normas penais brasileiras. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XII, n. 41, p. 15-23, abr./jun. 2008.

HARADA, Kiyoshi. Ato de improbidade administrativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 5, n. 41, 1 maio 2000. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/361/>>. Acesso em: 17 mai. 2020.

LEITE, Glauco Costa. Instrumentos de fomento a denúncias relacionadas à corrupção. **Revista Brasileira de Direito**, v. 10, n. 1, p. 59-67, 2014.

MARTINS-COSTA, Judith. **A boa-fé no direito privado**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

_____. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato. **Manual de direito penal: parte geral**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2008. vol. 1.

_____. **Manual de direito penal**: parte especial. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2006. vol. 3.

MIRANDA, Gustavo Senna. **A natureza dos atos de improbidade administrativa**. Coleção Do Averso ao Direito. Vitória: Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional, v. 6, p. 229-244, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Direito constitucional administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. Corrupção no Brasil republicano – 1954-1964. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

NÁUFEL, José. **Novo dicionário jurídico brasileiro**. 7. ed. Guarulhos: Parma, 1984.

NEIVA, José Antonio Lisbôa. **Improbidade administrativa**. Niterói: Impetus, 2005.

OLIVEIRA, Edmundo. **Crimes de corrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PIMENTEL FILHO, André. Desafios na aplicação da lei de improbidade. **Revista da Procuradoria Geral do Estado do Espírito Santo**, v. 11, n. 11, p. 15-55, 2011.

PRADO, Francisco O. de A. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de direito penal brasileiro**: parte geral. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. vol. 1.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RODRIGUES, Silvio. **Direito civil**: parte geral. 34. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. vol. 1.

SANTOS, Anderson dos. **O espetáculo na política brasileira**: a despolitização do político através das imagens de Fernando Collor nas capas da revista VEJA (1988-1992). Dissertação apresentada no Curso de Mestrado em História da Universidade Federal do Paraná. 2008.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Corrupção no Brasil Império. In: AVRITZER, Leonardo et al. **Corrupção**: ensaios e críticas. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

STOCO, R. **Tratado de responsabilidade civil**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

SZKLAROWSKY, L. F. A corrupção. **Consulex**, Brasília, ano 9, n. 207, p. 29, ago. 2005.

TEIXEIRA, Vilmar Agapito. O controle da corrupção: desafios e oportunidades para o TCU. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 35, n. 105, p. 333-356, 2006.

PIMENTA, Júlia Acioli; BATISTI, Nelia Edna Miranda. A aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. **Revista do Direito Público**, v. 10, n. 3, p. 119-140, 2015.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; PIERANGELI, José Henrique. **Direito penal brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. Vol. 1.