

DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: APONTAMENTOS SOBRE DOLO E CULPA¹.

**Chayane Kuss de Souza²
Horácio Monteschio³**

RESUMO:

O presente trabalho tem por finalidade a análise da necessidade ou não de elemento subjetivo na conduta do agente público ou terceiro, para fins de caracterização de ato de improbidade administrativa. Sem perder foco na problemática sugerida, analisa-se a evolução da legislação brasileira do ponto de vista da repressão a atos de corrupção e improbidade. Será enfrentado também o conceito de moralidade administrativa e de improbidade administrativa. Será analisada a Lei de 8.429/92, mais especificamente os sujeitos, os atos e as sanções previstas na legislação, e finalmente, realizar-se-á apontamentos sobre a necessidade de dolo ou culpa nas condutas dos sujeitos para fins de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Palavras – chave: Moralidade. Improbidade. Elemento subjetivo. Culpa. Dolo. Corrupção.

1. INTRODUÇÃO

O tema a ser enfrentado é o da ação de improbidade administrativa, mais especificamente sobre a necessidade de cautela na aferição de conduta dolosa ou culposa para responsabilização do agente público que incorra nas penalidades elencadas na Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Num cenário em que vieram à tona numerosos escândalos envolvendo agentes públicos em atos de corrupção, a ação de improbidade administrativa é importante ferramenta, que possibilita tutelar por moralidade na condução dos negócios do Estado.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Desde sempre foi positivado o combate à improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. Resta então buscar na história, fundamentos que permitam assimilar o conceito norteador da matéria objeto de estudo, eis que, nos

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado pela alunas as Faculdades OPET – Organização Paranaense de Ensino Técnico, ao Curso de Direito, como requisito final à obtenção de grau de bacharel em Direito.

² Bacharelanda em Direito, e-mail: chayanekus@gmail.com.

³Doutorando em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo - FADISP. Mestre em Ciências Jurídicas pelo UNICESUMAR de Maringá. Especialista em Direito Público e Direito Processual Civil pelo IBEJ, em Direito Tributário pela UFSC; em Direito Administrativo pelo IRFB; em Direito contemporâneo pela Escola da Magistratura do Estado do Paraná. Integrante da Comissão de Direito Eleitoral da OAB/PR. Membro do IPRADE/PR. Professor das Faculdades OPET, advogado militante. Orientador.

dizeres de Antonio Carlos Wolkmer (2009, p.14),⁴ “a história expressa a complexa manifestação da experiência humana interagida no bojo dos fatos, acontecimentos e instituições”, portanto, o estudo da recepção da repreensão dos atos de improbidade no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro irá aclarar a função e o conceito de improbidade administrativa.

As ordenações Filipinas já traziam em seu texto previsão de sanção para crimes contra a Administração Pública, na medida em que já vedava o recebimento de vantagens por Oficiais da Justiça e da Fazenda, na Constituição da República de 1824, mesmo que fosse dado tratamento ao imperador de majestade sagrada e a sociedade como súditos, existiam sanções a Ministros de Estado que agissem em desrespeito a probidade dos cidadãos, ou pela dissipação de bens públicos, além de exigir probidade para ser membro dos Conselhos Gerais da Província.

Com o advento da Constituição Federal de 1891, considerava-se crime de responsabilidade determinados atos do Presidente, inclusive aqueles atrelados ao dever de probidade na administração.

A norma constitucional do ano de 1934 não inovou em relação à Improbidade Administrativa, a constituição de 1937 também manteve estas previsões no concernente a crimes de responsabilidade.

No ano de 1941, teve edição o Decreto-Lei Federal nº. 3.240, que regulou o sequestro de bens de pessoa indiciada por crimes que prejudicassem o erário, ou ainda, questões atinentes a locupletamento ilícito.

A Constituição Federal de 1946 manteve as mesmas disposições correlatas a crimes de responsabilidade do Presidente, mas não foi só isso, trouxe também inovação importante no art. 141, §31, sobre perdimentos de bens e função pública.

Para dar efetividade à inovação foi necessária a criação de leis, que ficaram conhecidas como Lei Pitombo-Godoy Ilha (Lei n.º 3.164/1957) que apenas complementou alguns aspectos mas inovou ao prever que deveria ser objeto de registro público, bens particulares de titulares de cargos ou funções públicas, mediante declaração do próprio servidor público. e a Lei Bilac Pinto (Lei n.º 3.502/1958), que deu maior clareza as questões relacionadas ao sequestro de bens em casos de enriquecimento ilícito. Prova disto é que já no seu art. 1º, antes de qualquer providencia cuidou de delimitar o conceito de servidor público.

⁴ WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 14.

Foi além ainda a legislação, que derradeiramente previu o conceito de enriquecimento ilícito, elencando vários atos que assim poderiam ser considerados, sendo tal rol apenas exemplificativo, pois além de citar alguns atos, rigorosamente abrangia conceitos genéricos, conforme se extrai da leitura do art. 2º da citada lei.

Quanto a Ação Popular, esta está limitada à declaração de nulidade ou a anulação de ato lesivo ao patrimônio público. Por via desta ação constitucional, qualquer cidadão pode intentar perante o Poder Judiciário a anulação ou a declaração de nulidade de atos comprovadamente lesivos aos cofres públicos, estando ainda em vigor.

Mesmo diante de caso de conduta que coincida com aquelas tipificadas na Lei de Improbidade Administrativa, pode ser o mesmo fato aplicado subsidiariamente a ação popular, no entanto, somente poderá ser objeto de requerimento de ressarcimento ao erário por via de ação de Improbidade Administrativa, por isto, se o objetivo for o ressarcimento ao erário, a via eleita correta é aquela insculpida na Lei 8.249/92.

Na constituição de 1967, apenas se preservou a preocupação na definição das sanções concernentes a atos de irresponsabilidade. Já na Constituição de 1969, restou prevista sanção de suspensão de direitos políticos, consoante previsão expressa no art. 154, matéria que até os dias de hoje ainda é alvo de divergentes opiniões em vários aspectos.

A Ação Civil Pública, assim como a Ação Popular, também pode ser intentada subsidiariamente a de Improbidade Administrativa. Em seu art. 3º da lei ora estudada restou estipulado que será o objetivo da ação civil pública a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer. A sentença condenará, se for o caso, o causador do dano à indenização ou cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, somente. Não poderá existir condenação relacionada às sanções elencadas na Lei de Improbidade Administrativa, como a suspensão de direitos políticos, por exemplo.

E ainda, no caso da Ação Civil Pública, os valores referentes à indenização serão revertidos para fundos, todavia, por intermédio da Ação de Improbidade Administrativa, os valores arrecadados em decorrência de condenação, são revertidos diretamente para a pessoa jurídica lesada pela conduta corrupta e ímproba.

Conforme visto, sempre esteve presente no ordenamento jurídico brasileiro intenções de combate à corrupção estampadas nas previsões legais. No entanto, tais previsões estavam eivadas de caráter genérico.

Nesse cenário, a Constituição de 1988 inovou de forma nunca vista antes no concernente à repressão, corrupção e atos de improbidade. Da leitura do art. 37, principalmente do §4º, resta indubitável a intenção do legislador. Observe-se que a Constituição Federal de 1988 inovou ao incluir a moralidade como princípio da Administração Pública, e cuidou também de tutelar pela necessária repreensão a atos que contra este princípio atentem. Da mesma forma entende Mauro Roberto Gomes de Mattos (2006, p. 29).

Não vigora mais a ideia da falta de controle dos Poderes quanto ao Poder Discricionário ligado às razões de conveniência e oportunidade do administrador.

Antes da promulgação da atual Carta Federal esse dogma era impenetrável, onde o Poder Público gozava de imunidade quanto aos atos discricionários. O ato discricionário, por mais ilegal que fosse, não sofria controle do Poder Judiciário – os anos se passaram e muitas injustiças ficaram enterradas na consciência do administrador, que em nome do seu discricionarismo maltratava a coisa pública.⁵

É, pois, de clareza solar o novo fôlego que deu impulso a atuação firme ao combate a atos de improbidade, é esse, inclusive, o ensinamento do hoje ministro do Supremo Tribunal Federal Teori Albino Zavascki (p. 107).

O ponto de referência, aqui, já não é o de preservar ou recompor o patrimônio público ou os atos da administração (objetivo primordial da ação civil pública e da ação popular), mas sim, fundamentalmente, o de punir os responsáveis por atos de improbidade. Foi, pois, com esse objetivo que, regulamentando o dispositivo da Constituição, surgiu a Lei 8.429, de 02.06.1992.⁶

Com fito de dar aplicabilidade à inovação do constituinte de 1988, foi criada a Lei 8.249 em 1992, lei esta que regulamentou e delineou a estrutura da ação de improbidade administrativa.

3. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA:

A conduta do administrador público deve, sobretudo, pautar-se em valores de cunho moral, prova disto foi ter elencando, a Constituição Federal de 1988, como visto,

⁵ GOMES DE MATTOS, Mauro Roberto. **O limite da Improbidade Administrativa – O direito dos administrados dentro da Lei 8.429/92**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006. p. 29.

⁶ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Porto Alegre: Revista dos Tribunais, p. 107.

a moralidade administrativa como um dos princípios da Administração Pública. Com efeito, sobre a importância do princípio da moralidade, merece transcrição o ensinamento do sempre oportuno Uadi Lammêgo Bulos (2002, p. 578).

a moralidade administrativa equivale ao conjunto de preceitos tirados da estrutura interna da Administração, os quais têm em vista a moral profissional, isto é, conduta honesta, proba e honrada do “bom administrador” (Hauriou). Em grau, porquanto, numa acepção ampla, evidencia o comportamento zeloso, sério, dedicado, isento dos vícios e das mazelas humanas, as quais comprometem o espírito público mandatário de uma coletividade. Em densidade, porque o pórtico da moralidade administrativa, estritamente tomado, é algo que equivale à boa-fé e à lealdade, não como categorias que se confundam com ela, mas em oposição à astúcia, a malícia e à dissimulação.⁷

No mesmo pensar Juarez Freitas (2004, p. 136), destaca a moralidade no âmbito do direito positivo quando sopesa que “A inserção de preocupações com a moralidade (e com a justiça material) no âmbito do direito positivo, longe de destruí-lo, constitui uma condição *sine qua non* para a sustentação democraticamente fundamentável do Estado”.⁸

Certo é que antes da Constituição Federal de 1988 somente questões atreladas ao princípio da legalidade mereciam análise pelo Poder Judiciário.

Sobre a importância do devido respeito ao princípio da moralidade, comentou Márcio Cammarosano (2006, p. 41) que “preceitos morais não se modificam, não se revogam, não se criam por decisões do Estado Legislador”⁹, levando à única conclusão de que o conceito do princípio de moralidade deve estar impregnado na conduta do agente público.

Visando conceituar a importância da moralidade para a Administração Pública, desenvolveu estudo Cármen Lúcia Antunes Rocha (1994, p. 191)¹⁰, que entendeu que embora não se confunda direito com moral, ambos são indispensáveis na atividade estatal, não sobrevivendo um sem o outro.

A moralidade administrativa legitima o comportamento da Administração Pública, elaborada como ela é por um Direito nascido do próprio povo. Por

⁷ BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. 4ª. Ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 578.

⁸ FREITAS, Juarez. **Direito administrativo contemporâneo**, coord: Romeu Felipe Bacellar Filho, Paulo Roberto Moreira Mota e Rodrigo Pironti Aguirre de Castro. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 136.

⁹ CAMMAROSANO, Marcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006, p. 41.

¹⁰ ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994, p. 191.

isso, é o acatamento da moralidade administrativa, como princípio de Direito que dota o sistema de legitimidade.

Por sua vez, Oswaldo Aranha Bandeira de Mello (1969, p. 430-431) ensina sobre limites na execução de atividades com características discricionárias por agentes públicos:

Não lhe é lícito se desviar dos fins do ato administrativo, e tal se verifica quando pratica ato de sua competência tendo em vista objetivo diverso do legalmente considerado como próprio da sua atribuição. Por conseguinte, se impõem, neste caso, perscrutar a intenção do agente público, para se verificar se se conformou com o interesse geral, ou ao contrário, se se prendeu a razões subalternas, pessoais, e ainda, se, em praticando o ato no interesse geral, o realiza em atenção a razões estranhas à finalidade por que lhe foi outorgada a competência para praticá-lo.¹¹

Mesmo delineamento pode ser encontrado na conceituação do princípio em estudo, desenvolvido pelo doutrinador Hely Lopes Meirelles (1999. p. 54-56):

tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais ou desonestos como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido por zelo profissional, invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua guarda.¹²

De forma a exemplificar o contexto, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (nº. 190, p. 7), encontra no resultado alcançado o objetivo previamente utilizado como fim.

Considera-se, portanto, na moral administrativa, o resultado, desvinculadamente da intenção de produzi-lo, pois estamos diante de um conceito finalisticamente orientado. Não se que julgar, aqui, a atitude de um agente administrativo, mas sua conduta. A atitude não conduz a um bom resultado administrativo, capaz de satisfazer a finalidade institucional da Administração Pública; mas a conduta, sim, produz resultados moral-administrativamente sadios ou viciados.¹³

Conclui-se então, que o princípio da moralidade esta interligado à noção de perseguir a finalidade e ao bem comum, além dos anseios sociais à que está obrigada a atividade estatal, e não a fins egoísticos, ilícitos, e, portanto, imorais.

4. PRINCÍPIO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

¹¹ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 1969, p. 430-431.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999. P. 54-56.

¹³ MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Moralidade Administrativa: do Conceito à Efetivação**. RDA, nº. 190, p. 7.

Respeitados os entendimentos divergentes, a probidade administrativa decorre do princípio da moralidade administrativa, vez que tem por objeto proibir àqueles atos considerados imorais, cabendo por oportuno destacar entendimento de José Afonso da Silva (2001, p. 646), no que concerne improbidade administrativa.

é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, parágrafo quarto). A probidade administrativa consiste no dever de o 'funcionário público 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'.¹⁴

É possível afirmar então, que a probidade administrativa pode ser considerada espécie do gênero moralidade administrativa. Juarez Freitas (2004, p. 142) destacou a importância da probidade administrativa, nos seguintes termos.

O princípio da probidade administrativa consiste na proibição de atos inequivocamente desonestos ou desleais para com o Poder Público, praticados por agentes seus ou terceiros, concretizado por tipificações e mecanismos sancionatórios inscritos na Lei nº 8.429/92, que exigem aplicação cercada das devidas cautelas para não transpor os limites finalísticos traçados pelo próprio princípio.¹⁵

Improbidade deriva da palavra latina *improbitate* que tem como significado: desonestidade. Fábio Medina Osório (2007, p. 39) ensinou que os atos decorrentes da inobservância ao princípio de moralidade geram a improbidade administrativa, ou má gestão pública, como chamou:

realmente, a novidade consiste em posicionar a improbidade no universo rico e complexo da má gestão pública, deixando claro que se trata de conceitos próximos, porém distintos, na medida em que nem toda má gestão pública será expressão da improbidade, ainda que o inverso seja verdadeiro. E as consequências a serem paulatinamente extraídas dessa assertiva são complexas, a começar pelo (re) posicionamento de ilícitos como o de corrupção pública em lugares adequados, sem falar no reconhecimento de ilícitos intermediários igualmente dignos de sancionamento severo.¹⁶

¹⁴ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 646.

¹⁵ Id. 2004, p. 142.

¹⁶ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 2007, p 39.

Há quem confunda moralidade com improbidade. Marcelo Figueiredo (2004, p. 40), bem definiu que a moralidade é conceito genérico, amplo, enquanto que a probidade seria a materialização da imoralidade, ou seja, seria a conduta imoral em que incorreu o agente público.

Preliminarmente diga-se que a Constituição utiliza ambos os termos. São condutas e institutos diversos. Ou, por outra, o princípio da moralidade administrativa é de alcance maior, é conceito mais genérico, a determinar, a todos os “poderes” e funções do Estado, atuação conforme o padrão jurídico da moral, da boa-fé, da lealdade, da honestidade. Já a probidade, que alhures denominamos “moralidade administrativa qualificada” volta-se a particular aspecto da moralidade administrativa. Parece-nos que a probidade esta exclusivamente vinculada ao aspecto da conduta (do ilícito) do administrador.¹⁷

Ana Maria Pedreira (2006, p. 137) destaca a tipificação prevista na lei, como um dos seus fundamentos.

Atos de improbidade administrativa são aqueles praticados em contrariedade às normas morais, à lei e aos bons costumes, ou seja, aqueles que indicam falta de retidão no modo de proceder perante a Administração Direta ou Indireta, devidamente tipificados em lei, ferem direta e indiretamente os princípios constitucionais e legais da Administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou causarem prejuízo material ao erário.¹⁸

Diante desses entendimentos, esclarecedor é que está a improbidade administrativa intimamente relacionada com o princípio da moralidade administrativa, concluindo-se ainda que, é na conduta do agente ímprobo que se materializa a imoralidade.

5. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

Em 3 de junho de 1992, entrava em vigor a legislação de nº. 8.429, a Lei da Improbidade Administrativa, com o fito de regulamentar e materializar a matéria constitucionalmente prevista e revogou as legislações anteriores (Lei Bilac Pinto e Pitombo-Godói Ilha).

5.1 SUJEITOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:

¹⁷ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros. 2004, p 40.

¹⁸ PEDREIRA, Ana Maria, coordenador: José Cretella Neto. **Direito Administrativo e processo administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 137.

São duas as esferas abrangidas pela Lei de Improbidade Administrativa, nas quais figuram os chamados sujeito ativo e sujeito passivo. Desde já pode ser adiantado que o sujeito ativo é aquele que incorreu na prática do ato de improbidade, e passivo é aquele que suportou as consequências do ato ímprobo (vítima). A definição do sujeito ativo se encontra delimitada logo no início da legislação, em seu art. 1º.

A legislação adotou conceito ampliado do sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, sendo certa a aplicação legal até mesmo àqueles que tradicionalmente não seriam considerados agentes públicos, bastando que tenha incorrendo nas formas tipificadas na LIA.

Sobre a conceituação do sujeito ativo, é o entendimento de que é necessário considerar o desempenho de função administrativa, como fator determinante para caracterizar os sujeitos ativos, conforme restou positivado na Lei 8.429/92, sendo oportuno citar Waldo Fazzio Junior (2015, p. 47).

Toda pessoa natural que exerce cargo, emprego, ou função pública é agente público. (...)
Esclareça-se, ainda, que não é o fato de receber remuneração da Administração direta ou indireta que caracteriza, essencialmente, o agente público, mas o exercício da atividade pública.¹⁹

Portanto, é imprescindível para fins de caracterização do ato administrativo, a presença de um agente público. Mesmo que exista a figura do particular, inovação do art. 3º da Lei 8.429/92 existirá de alguma forma relação com o Estado e um agente público. Mas, para ambos será aplicada a referida lei, consoante a doutrina de Marcelo Figueiredo.

De fato, o agente ou servidor público é quem dispõe efetivamente de meios e condições muito eficazes de realização das condutas materiais (positivas ou negativas), porquanto é dele o poder de praticar o ato estatal lesivo. Isso não impede que o particular ou terceiro seja o mentor intelectual da ação de improbidade, seja o verdadeiro 'gerente' dos atos ilícitos.²⁰

Tal como o sujeito ativo, o conceito de sujeito passivo também restou prescrito no diploma legal, logo no seu art. 1º, pois descreve que os atos de improbidade são aqueles praticados.

¹⁹ FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 2015, p. 47.

²⁰ Id. 2004, p. 53.

Contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.²¹

Em suma, como indicou o texto da lei, sujeito passivo é aquele contra o qual foi praticado o ato ímprobo, e tanto quanto o sujeito ativo, precisa estar presente para fins de caracterização do ato de improbidade administrativa.

Sobre o conceito amplo com que a Lei de Improbidade Administrativa encara a Administração pública, entendeu-se que necessário foi, diante do complexo alcance que hoje encontra tal termo em situações práticas, veja-se entendimento de Waldo Fazzio Junior (2015, p. 29).

Deve ficar registrado que não é razoável a assertiva de que a Lei nº. 8.429/92 foi ambiciosa na caracterização ampla da Administração Pública, como estratégia normativa destinada a ampliar a proteção do interesse republicano. Com a preponderância do domínio econômico e a crescente complexidade das expectativas sociais determinam o crescente compartilhamento administrativo, envolvendo órgãos públicos e entidades privadas, operando-se a necessária descentralização setorial e ampliando-se a autonomia técnica, não é mais suficiente cuidar da integridade do núcleo administrativo, impondo-se às pretensões normativas, para que sejam eficazes, a tutela dessa periferia administrativa que tende a evoluir.²²

Também ocorre ato de Improbidade Administrativa mesmo quando esteja no polo passivo, empresas de direito privado que recebam recursos públicos ou mesmo subsidiadas pelo Estado.

5.2 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei Federal n. 8.429/92 tipifica imoralidade administrativa qualificada, descrevendo as condutas definidas como improbidade administrativa. Essas condutas são divididas em três espécies, respectivamente nos arts. 9º, 10 e 11, cujas condutas implicam em enriquecimento ilícito; (ii) as condutas que causam prejuízo ao erário; e (iii) as condutas que atentam contra os princípios da Administração Pública, assim descrita por Fábio Medina Osório (2007, p. 69).

Improbidade é conceito jurídico indeterminado vazado em cláusulas gerais, que exige, portanto, esforço de sistematização e concreção por parte do

²¹ BRASIL. **Lei 8.429 de 1992**. In VADE MECUM. São Paulo. Saraiva. 2014.

²² Id. 2015, p. 29.

intérprete. Reveste-se de ilicitude acentuadamente grave e exige – o ato ímprobo – requisitos de tipicidade objetiva e subjetiva, acentuadamente o dolo (nos casos de enriquecimento ilícito e prática atentatória aos princípios) e a culpa grave (nos casos de lesão ao erário).²³

Ao comentar a Lei de Improbidade Administrativa, Luís Otávio Serqueira de Cerqueira (2010 p. 36-37) destaca a base constitucional da punição a ser estabelecida ao violador.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal 8.429/92) e a Lei de Ação Popular (Lei Federal 4.717/65) integram o Sistema Único das Ações Coletivas, ainda que possua, a primeira, disposições cujo conteúdo muito se aproxima daquele típico de normas penais, razão pela qual suas sanções, como advertem Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestro Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, “devem ser interpretadas à luz dos princípios atinentes aos direitos fundamentais que informam o Direito Penal, destacando-se o princípio da culpabilidade, cujo teor prega que a punição ou a sanção só tem base constitucional para a conduta dolosa ou culposa”, ressaltando o autor que, em seu entender, somente o agente ímprobo, desonesto, ficará sujeito às sanções, não aquele que agiu com imprudência, negligência ou imperícia.²⁴

Desta forma, para a caracterização de um ato de improbidade administrativa, do qual decorrerá a imposição de uma penalidade, a conduta do agente público e do terceiro partícipe deverá subsumir-se estritamente às condutas tipificadas nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA e seus incisos.

5.2.1 Atos que importam enriquecimento ilícito

Dentre a classificação legal existe a elencada no art. 9º da Lei 8.429/92, que são àqueles que auferem vantagem patrimonial indevida pelo agente, para si, ou para outrem.

Embora seja bem extensa a lista de atos e condutas que ensejam enriquecimento indevido, não é o rol do artigo 9º da Lei em estudo taxativo, sendo assente na doutrina e jurisprudência que é de caráter exemplificativo, de modo que pode tipificar ato de improbidade administrativa previsto no art 9º citado acima, outras condutas que não estejam ali especificamente delineadas.

²³ Id. 2007, p. 69.

²⁴ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo et al. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 36-37.

Na conceituação do tipo de conduta de enriquecimento ilícito que importa para fins de configuração de improbidade administrativa, fica evidente a necessária intenção do agente, o que faz com que seja adiantado, em partes, o tema que será abordado no próximo capítulo, eis que importante já de plano socorrer-se nos ensinamentos de Waldo Fazzio Junior (2015, p. 88).

Não se deve perder de vista de gerar enriquecimento ilícito pressupõe a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido. A própria conduta delinea o dolo: a agente obtém vantagem que sabe indevida.

Nenhum ocupante de posição administrativa desconhece a proibição de se enriquecer mediante o desvirtuamento do exercício funcional ou de permitir que, por ilegalidade de sua conduta, outro o faça. A consciência de antijuridicidade é manifesta.

Inexiste enriquecimento ilícito culposo, assente a impossibilidade de se cogitar de um paradoxal enriquecimento indevido por imperícia, imprudência ou negligência.

É certo que a desídia ou a imprudência do agente público pode habilitar o desfrute indevido de vantagem por terceiro, mas isso é matéria do art. 10 da Lei nº. 8.429/92, não do 9º. Neste, os atos de improbidade são dolosos.²⁵

Torna-se indispensável, portanto, a conduta consciente do agente público para caracterização do tipo ímprobo previsto no art. 9º da Lei Improbidade Administrativa, não sendo possível a modalidade culposa. Importante destacar que o enriquecimento não está exclusiva e diretamente relacionado ao conceito econômico, mas sim com qualquer benefício, como bem vislumbrou Marcelo Figueiredo (2004, p. 88), nos seguintes termos.

Não se trata apenas e tão-somente de receber, direta ou indiretamente, dinheiro, recursos, comissões, propinas. A conduta e a previsão legal não se prendem exclusivamente ao “econômico”. Traduzem-se, no mais das vezes, em acréscimo patrimonial (...). Contudo, o legislador não pretendeu esgotar o rol das variadas formas que o enriquecimento ilícito pode assumir. O rol de condutas é exemplificativo. Há outras formas de obter vantagens patrimoniais indevidas.²⁶

Resta evidente que não existe a possibilidade de configurar conduta negligente, imperita e imprudente como ato corrupto e desonesto, pois claramente haverá intenção no aumento patrimonial indevido, em paralelo ao fato de ter conhecimento o agente de que tal conduta é ilícita e/ou imoral, de modo que se existente o nexos causal entre a conduta e o enriquecimento, além do dolo, estará configurado o ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito.

²⁵ Id. 2015. p. 88.

²⁶ Id. 2004. p. 88.

5.2.2 Atos que causam prejuízo ao erário

A Lei configurou como improbidade administrativa atos que causem prejuízo ao erário, no art. nº 10, contudo, previu que existiria a modalidade culposa, e ainda, que será tipicamente ato de improbidade independentemente de obtenção de vantagem indevida, bastando que tenha restado prejudicado o erário.

Seja por ação ou omissão, deve a conduta do agente público causar prejuízo aos cofres públicos, e ainda, necessária então a existência de nexo causal entre a conduta e o dano. Bem exemplifica Waldo Fazzio Junior (2015, p. 208).

A conduta que caracteriza a improbidade administrativa lesiva ao erário, expressa no art. 10 da Lei ,º 8.429/92, pode se qualquer ação ou omissão dolosa bem como qualquer ação ou omissão culposa. Também são ímprobos o relaxado e o desidioso. Não tanto quanto os que laboram nos domínios da má-fé, mas tão prejudiciais quanto. Deixar as portas abertas e abrir portas, nessa área, proporcionam os mesmos resultados nocivos.²⁷

É cediço também que para fins de configuração desta espécie de improbidade administrativa, a culpa deve ser grave, vez que, como visto, é necessária consciência da imoralidade e, conseqüente improbidade da conduta. Então, mesmo que exista a previsão legal da modalidade culposa, tal não seria cabível nem mesmo neste caso, conforme entendimento do próprio Waldo Fazzio Junior (2015, p. 304).

Não há espaço para considerações sobre negligência, imperícia ou imprudência, quando se cuida de conduta deflagrada pela má-fé, máxime no plano da Administração Pública, em que a conduta ímproba atinge todos os segmentos da sociedade. Os atos descritos no art. 11 são dolosos, compõem uma coletânea de condutas gravadas com a má-fé.²⁸

5.2.3 Atos que atentam contra os princípios da administração

No art. 11 da LIA, restou tipificada conduta que atenta contra princípios da Administração, em rol exemplificativo. Com efeito, seriam estas condutas as que atentam contra os princípios da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, daí extrai-se a importância de tal previsão legal, eis que protege atos que vão de encontro com princípios norteadores do Direito Público.

²⁷ Id. 2015. p. 208.

²⁸ Id. 2015. p. 304.

Ao estabelecer a forma como a Administração se apresenta perante a sociedade, Odete Medauar (2009, p. 124) destaca a importância dos princípios constitucionais:

Os órgãos e entes da Administração direta e indireta, na realização das atividades que lhe competem, regem-se por normas. Além das normas específicas para cada matéria ou setor, há preceitos gerais que informam amplos campos de atuação. São os princípios do direito administrativo. Tendo em vista que as atividades da Administração Pública são disciplinadas preponderantemente pelo direito administrativo, tais princípios podem ser considerados também princípios jurídicos da Administração Pública brasileira.²⁹

Há que se preocupar então com a definição clara de que é aos princípios da Administração Pública, que socorre a Lei de Improbidade Administrativa Francisco Octávio de Almeida Prado (2001, p. 50-51), quando chama atenção ao fato da tipicidade da conduta a ser subsumida.

Cabe registrar que, dentre os princípios informadores da Administração Pública, nem todos foram considerados pela Lei 8.429 de 1992, como objeto de tutela específica. Assim é que no art. 11, ao definir as hipóteses de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, a lei só contemplou as ações ou omissões que violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Só estes, portanto, mereceram do legislador proteção especial.³⁰

Entendem alguns poucos autores que é a listagem rol exemplificativo, podendo existir na prática incidência e tipificação de conduta de agente público em ato de improbidade administrativa, por ferir outro princípio correlato à Administração Pública, cita-se entendimento perfilado por Raphael Otávio Bueno Santos (jan./dez. 2009).

o legislador utilizou a expressão “notadamente”, deixando claro que as condutas descritas nos incisos do art. 11 são exemplificativas. Ainda, deve-se registrar que o art. 11 tem incidência independentemente de qualquer prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito do agente público, sendo norma que tutela a probidade administrativa em si mesma considerada.³¹

²⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 124.

³⁰ ALMEIDA PRADO, Francisco Octavio de. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 50-51.

³¹ BUENO SANTOS, Raphael Otavio. **O elemento Subjetivo do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 8 – n. 30/31, p. 235-270 – jan./dez. 2009

Com efeito, além da questão sobre quais os princípios abrangidos pela LIA e se é ou não taxativo o rol do texto legal, existe também divergência quanto a necessidade ou não de enriquecimento ilícito e/ou dano ao erário. Maria Sylvia Zanella di Pietro (p. 674) tem compreensão de que não seria necessário dano ou enriquecimento ilícito, para tipificação dos atos previstos em seu art. 11, nos seguintes termos.

a hipótese prevista no inciso I do artigo 21, que dispensa a ocorrência de dano para aplicação das sanções da lei, merece meditação mais cautelosa. Seria inconcebível punir-se uma pessoa se de seu ato não resultasse qualquer tipo de dano. Tem-se que entender que o dispositivo, ao dispensar o 'dano ao patrimônio público' utilizou a expressão patrimônio público em seu sentido restrito de patrimônio econômico.³²

Diverso é o entendimento de Marçal Justen Filho (2008, p. 836) que defende tese de que seria sim necessária existência de dano ou enriquecimento ilícito causados de forma dolosa:

No art. 11, há uma definição ampla, que exige interpretação restritiva, sob pena de transformação de qualquer infração em ato de improbidade. Ali se determina que a improbidade pode consumir-se por ação ou omissão violadora dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

(...)

Não se admite infração de improbidade, subsumível ao art. 11, sem um elemento de dolo. A atuação culposa é insuficiente – o que, insista-se não equivale a afirmar a regularidade dela.

É perfeitamente possível, senão obrigatório, punir condutas irregulares ilícitas praticadas por agentes estatais. Mas isso não autoriza impor sanção de improbidade para toda e qualquer conduta administrativa irregular. A tanto se opõe o princípio da proporcionalidade.³³

É deveras importante ao ordenamento jurídico a correta interpretação quanto aos atos de improbidade previstos no art. 11 da LIA, pois a aplicação das sanções deve ser realizada com prudência e razoabilidade. Este também é o entendimento perfilhado por Francisco Octávio de Almeida Prado (2001, p. 153-154).

Cabe lembrar, no entanto, que toda disciplina punitiva, subordina-se ao princípio da proporcionalidade em sentido amplo, que contém a razoabilidade e que impõe equivalência entre agressão e repressão, que restaria definitivamente comprometida com a obrigatoriedade de imposição da totalidade de uma extensa relação de penalidades a fato substancialmente diferentes no que concerne ao comprometimento dos bens tutelados pelo Direito. O princípio da proporcionalidade em sentido amplo, envolvendo a conformidade ou adequação (razoabilidade), exigibilidade ou necessidade (seleção do meio menos oneroso) e a proporcionalidade em sentido restrito

³² PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, p. 674.

³³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 836.

(meio proporcionado ao fim), impõe-se como diretriz para a dosagem das penalidades e seleção daquelas que se apresentem compatíveis com a efetiva gravidade das infrações.

Assim, o Judiciário, atento aos ditames desse princípio, deverá considerar cada caso concreto em face dele, podendo perfeitamente deixar de aplicar uma ou mais sanções dentre as previstas no art. 12 da Lei 8429, de 1992.³⁴

De todo modo, é uniforme o entendimento, que nem todo ato ilegal é ímprobo, eis que necessária a presença de imoralidade, sob o prisma da improbidade.

5.3 Das Sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa

Cuidou a própria Constituição Federal de 1988 em prever as sanções que mereciam aplicação, quais sejam, suspensão de direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário. A LIA inovou ao prever possibilidade de sanções de perda da função pública, multa civil, proibição de contratar com o Poder Público.

O artigo nº 12 da LIA prescreve em seu *caput*:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

Conforme se extrai da leitura, o texto legal já de plano, no *caput* do artigo ressalva que poderão ser cumuladas as sanções. Sabe-se também que, para fins de análise e aplicação de multa, sanção e/ou pena, sempre examinar-se-á a conduta do agente, *in casu*, agente público.

As sanções e implicações da lei devem ser com todo o rigor aplicadas, mas também com cautela e respeito aos princípios processuais, sejam constitucionais ou infraconstitucionais, que sim, também se aplicam à hipótese de Ação de Improbidade Administrativa, valendo mencionar, o devido processo legal, o contraditório, a ampla defesa, a anterioridade, como forma de observância ao princípio de segurança jurídica, em reverência à preservação do Estado Democrático de Direito.

6. APONTAMENTOS SOBRE DOLO E CULPA

³⁴ Id. 2001, p. 153-154.

A maioria esmagadora da doutrina entende que deve existir consciência para que se caracterize ato ímprobo por excelência, conforme apontou Juarez Freitas (2004, p. 136).

a violação grave do princípio da moralidade já possui o condão de configurar a improbidade administrativa do art. 37, §4º da Carta, havendo improbidade por violação a princípio, desde que – como será enfatizado – haja inequívoca intenção e grave violação ao senso médio superior da moralidade vigente numa determinada comunidade.³⁵

Continua ainda o ensinamento, delimitando que não é caso de caracterização da conduta como ato de improbidade administrativa, nos casos relacionados à culpa leve ou levíssima.

as cominações relativas às múltiplas espécies de improbidade administrativa não se devem aplicar aos agentes que tenham condutas “culposas leves ou levíssimas”, exatamente em função do *télos* em pauta e por não se configurar a improbidade, nestas situações, sequer por violação aos princípios, sendo de grifar que a preservação do sistema não se coaduna com excessos ou desproporcionalidades supostamente idealistas³⁶.

Já Fabio Medina Osório (2007, p. 45) desenvolveu importantíssimo estudo sobre improbidade administrativa, no qual entendeu que pode sim aplicar-se a LIA a atos eivados de culpabilidade, desde que com necessária cautela e proporcionalidade.

Forte no princípio democrático, a LGIA optou pela eleição da improbidade culposa como modalidade de ilícito. Não desrespeitou o comando do art. 37, § 4º, da CF, que prevê uma série de sanções aos atos ímprobos, porque o castigo reservado ao ato ilícito culposos haverá, como ocorre com os demais tipos de ilícitos, de ser balanceado e ponderado, em consonância com o postulado da proporcionalidade.³⁷

Sempre oportuno citar Marcelo Figueiredo (2009. p. 96) que assim como Fabio Medina Osório clama por atenção e cautela para quando da tipificação da conduta e aplicação das respectivas sanções.

Em síntese, imaginemos dada omissão culposa (involuntária, portanto), do agente público causador de pequena lesão ao erário. Para a lei, há ato de improbidade administrativa, e “*tollitur quaestio*”. Será crível afirmar-se que tal agente terá seus direitos políticos cassados por força de lei, perderá a função pública, terá seus bens indisponíveis etc, etc, etc. Parece que a conclusão do

³⁵ Id. 2004, p. 136.

³⁶ FREITAS, Juarez. Op. cit. p. 139.

³⁷ Id. 2007. p. 45.

raciocínio aponta para o absurdo, indício de erro no percurso exegético. Enfim, é preciso abrandar o rigor legal, ou, por outra, amolda-lo ao espírito constitucional.³⁸

Para arrematar o tema, ainda citando Marcelo Figueiredo (2009, p. 96), quando da conceituação do tipo de ato ímprobo previsto no art. 9 da Lei de Improbidade Administrativa já adiantou a necessidade de dolo.

Os agentes públicos ou terceiros que verdadeiramente infringjam tais normas serão os típicos ímprobos da Administração Pública, seus corruptos, ou corruptores.

As modalidades de improbidade contidas no art. 9º e seus incisos, segundo acreditamos -, e, neste passo, evoluímos nosso entendimento -, somente podem ser consideradas em sua feição dolosa. A forma culposa não é possível.³⁹

Por assim dizer, tem-se que mais acertado realmente é o entendimento que não há como se enriquecer ilicitamente sem que exista consciência de tal fato. Pelos próprios motivos que norteiam os princípios de moralidade e improbidade, conforme bem asseverou Waldo Fazzio Junior (2015, p. 135) “o ato de improbidade administrativa é a exteriorização da vontade do agente público, portanto ato humano e, assim, expressa um querer. Daí a necessidade de se perquirir sobre seu elemento subjetivo.”⁴⁰

Assim como o entendimento dos casos da espécie de ato ímprobo do art. 9º da Lei de Improbidade Administrativa, a doutrina já demonstra a necessidade de existência de intenção em todas as espécies de atos de improbidade, de acordo com Ana Maria Pedreira (2006, p. 138).

Não se deve perder de vista que a finalidade do combate constitucional à improbidade administrativa é evitar que os agentes públicos incidam em prática lesiva ao Estado, causando danos à sociedade.

Pela Lei nº 8.429/92, também ficou consagrada a responsabilidade subjetiva do servidor público, exigindo a presença de dolo evidente na prática de conduta ímproba, nas três espécies de atos de improbidade, e permitindo também a responsabilidade caracterizada pela culpa.⁴¹

Merece destaque parecer de Francisco Octávio de Almeida Prado (2001, p. 38), que entende que culpa é incompatível com ato de improbidade.

Observa-se, portanto, que os atos de improbidade administrativa, ao contrário do que sucede com as faltas disciplinares, encontram-se muito mais do

³⁸ Id. 2009. p. 96.

³⁹ Op. Cit. p. 96.

⁴⁰ Id. 2015, p. 135.

⁴¹ Id. 2006, p. 138.

domínio do dolo que da simples culpa. A idéia de culpa, traduzida na imprudência, imperícia ou negligência, é incompatível com a noção de improbidade, que, pressupondo um desvio de ordem ética e merecendo uma qualificação infamante, só muito excepcionalmente poderá admitir modalidade meramente culposa.⁴²

Para fins de demonstração do estável entendimento assimilado pelo referencial teórico, oportuno perceber instrução de Aristides Junqueira (2001, p.88).

Pode-se, pois, conceituar improbidade administrativa como espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao erário. É essa qualificadora da imoralidade administrativa que aproxima a improbidade administrativa do conceito de crime, não tanto pelo resultado, mas principalmente pela conduta, cuja índole de desonestidade manifesta a devassidão do agente.⁴³

Forçoso concluir, por tudo o que restou examinado, que o elemento subjetivo deve estar presente na conduta do agente, para fins de aplicação das sanções positivas da Lei de Improbidade Administrativa.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A LIA tem origem na incessante luta contra desonestidade. Logo nos primeiros capítulos se denota que, no concernente a evolução legislativa, o cordão umbilical que liga a conduta ao ato de improbidade, é a imoralidade, a desonestidade.

Ao passo que a sociedade foi cada vez mais sendo atacada por enorme onda de corrupção no maquinário estatal, foi a LIA criada para regulamentar, conforme visto, a norma constitucional de 1988, que por sua vez tinha por objetivo direto enfrentar atos conscientemente cometidos por agentes públicos, que no exercício de sua função rompem com o conceito de moralidade, prejudicam o erário, se enriquecem indevidamente ou até mesmo ferem princípios da Administração Pública.

Pois bem, se é o objetivo da LIA o combate à corrupção com as devidas sanções, contra atos desonestos, não poderia esta ser aplicada àqueles que com negligência, imprudência ou imperícia acabaram por cometer ato que, se com

⁴² Id. 2001, p. 38.

⁴³ JUNQUEIRA, Aristides. **Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro**, in Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais, coord. Cássio Scarpinella Buena e Pedro Paulo de Rezende Porto Filho. São Paulo: Malheiros e Sociedade Brasileira de Direito Público, 2001, p.88

intenção nefasta e dolo tivesse sido cometido, caracterizariam improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA PRADO, Francisco Octavio de. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. In VADE MECUM. São Paulo. Saraiva. 2014.

BRASIL. **Lei nº. 7.347 de 1985. Disciplina a Ação Civil Pública**. In VADE MECUM. São Paulo: Saraiva, 2014.

BUENO SANTOS, Raphael Otavio. **O elemento Subjetivo do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 8 – n. 30/31,- jan./dez. 2009

BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMMAROSANO, Marcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DANTAS, Bruno; MIRANDA, Henrique Savonitti. **Temas de Improbidade Administrativa – O descumprimento de Enunciado de Súmula Vinculante é Ato de Improbidade Administrativa?** 1ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15ª ed. São Paulo: Atlas. 2000.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Atlas, 2015.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros. 2004.

_____. Marcelo. **Probidade Administrativa: Comentários à lei 8.429/92 e legislação complementar**. São Paulo: Malheiros, 2009.

FREITAS, Juarez. **Direito administrativo contemporâneo**, coord: Romeu Felipe Bacellar Filho, Paulo Roberto Moreira Mota e Rodrigo Pironti Aguirre de Castro. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo et al. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GOMES DE MATTOS, Mauro Roberto. **O limite da Improbidade Administrativa – O direito dos administrados dentro da Lei 8.429/92**. 3ª edição, Mauro Roberto Gomes de Mattos, Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.

JUNQUEIRA, Aristides. **Reflexões sobre Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro**, in Improbidade Administrativa – questões polêmicas e atuais, coord. Cássio Scarpinella Buena e Pedro Paulo de Rezende Porto Filho. São Paulo: Malheiros e Sociedade Brasileira de Direito Público, 2001.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2008.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense. 1969.

MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Moralidade Administrativa: do Conceito à Efetivação**. RDA, nº. 190.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: Ed Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. Legislação e jurisprudência atualizadas**. 1ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

PEDREIRA, Ana Maria; coordenador: José Cretella Neto. **Direito Administrativo e processo administrativo**. Vol. 9. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas.

ROCHA. Carmen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da Administração Pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2001.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SOUZA, Chayane Kuss de e MONTESCHIO, Horácio. Da Ação de Improbidade Administrativa: Apontamentos sobre Dolo e Culpa. ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET – Caderno de produção do corpo Docente e Discente. Curitiba PR - Brasil. nº 13, jan-jun/2015. ISSN 2175-7119.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos.** Porto Alegre: RT.