

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL
CURSO DE DIREITO

Jéssica Brito da Silva

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FRENTE AO DISPOSTO NO ARTIGO 28 DA
LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB)**

Santa Cruz do Sul
2021

Jéssica Brito da Silva

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA FRENTE AO DISPOSTO NO ARTIGO 28 DA
LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DO DIREITO BRASILEIRO (LINDB)**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Caroline Müller Bitencourt

Santa Cruz do Sul
2021

A Deus, aos meus pais e aos meus avós (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

Durante esta árdua jornada que é a graduação, agradeço a Deus pelas bênçãos diárias, bem como pelas provações que me incumbe, as quais fazem com que eu evolua diariamente.

Agradeço também aos meus pais Jéferson e Ana Maria, pelo estudo que me proporcionaram, pelo amor diário, bem assim, por serem meus maiores incentivadores, a fim de que eu possa realizar todos os meus sonhos.

Gratidão também aos meus avós Carlos e Loiracy (*in memoriam*), os quais eram professores e grandes amantes da educação, e de quem eu sinto a presença e proteção constante.

RESUMO

O presente trabalho monográfico possui como foco as mudanças geradas na Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92 em razão das alterações do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua aplicabilidade pelos tribunais, tendo como objetivo analisar a maneira na qual os agentes públicos são sancionados ao cometerem atos ímprobos, os quais têm fulcro na Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992 e no artigo 37, §4º da Constituição Federal de 1988; bem assim, observar as consequências geradas às ações de improbidade administrativa pelas mudanças do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial, quanto à necessidade de configurar erro grosseiro ou dolo a conduta do gestor público, em sentido diverso do disposto nos artigos 10º, 11º e 12º da Lei de Improbidade Administrativa. Nestes termos, indaga-se: o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro condiciona a interpretação dos artigos 10º, 11º e 12º da Lei de Improbidade Administrativa, tornando ainda mais difícil a sua configuração, em face da necessidade de configuração de dolo? O método de abordagem utilizado é o hipotético-dedutivo, uma vez que as premissas levantadas geraram o conhecimento certo e demonstrável acerca do estudo abordado. Quanto ao método de procedimento, aplicou-se o monográfico, e quanto à técnica de pesquisa, a bibliográfica, haja vista a coleta de dados realizada a partir de artigos científicos, de livros, de jurisprudências e do ordenamento jurídico brasileiro, para que fosse possível alcançar os resultados almejados. Foram expostos, no decorrer da monografia, a importância do Ato de Improbidade Administrativa no Brasil relacionado ao princípio da boa administração pública; a origem e os fundamentos da Lei de Improbidade no Brasil, bem como a sua natureza jurídica e as consequências práticas oriundas desta; as configurações dos atos ímprobos; o modo como ocorre o processamento da Improbidade Administrativa, a qual poderá ser por meio de Ação Civil Pública ou de Ação de Improbidade Administrativa, respeitados os requisitos necessários; e, por fim, fora abordado o cerne deste trabalho, qual seja, as mudanças geradas na Lei de Improbidade Administrativa em razão das mudanças na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), com a análise dos argumentos da doutrina e jurisprudência em benefício da modalidade doloso e erro grosseiro, sendo que, esta última, surgiu com as

mudanças na LINDB, gerando um abrandamento nas sanções dos agentes públicos que cometem tais ilicitudes.

Palavras-chave: Erário. Improbidade Administrativa. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

ABSTRACT

This monographic work focuses on the changes generated in the Administrative Impropriety Law No. 8.429/92 due to the amendments to article 28 of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law and its applicability by the courts, aiming to analyze the way in which the public agents are sanctioned for committing improbable acts, which are based on Law No. 8429 of June 2, 1992 and in Article 37, §4 of the Federal Constitution of 1988; as well, observe the consequences generated to the actions of administrative misconduct by the changes to article 28 of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law, in particular, regarding the need to configure gross error or willful misconduct in the conduct of the public manager, in a different sense from the provisions in articles 10, 11 and 12 of the Administrative Misconduct Law. In these terms, the question is: article 28 of the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law conditions the interpretation of articles 10, 11 and 12 of the Law of Administrative Misconduct, making its configuration even more difficult, given the need to configure willful? The approach method used is the hypothetical-deductive one, since the assumptions raised generated the right and demonstrable knowledge about the studied study. As for the method of procedure, the monograph was applied, and as for the research technique, the bibliographic, given the data collection carried out from scientific articles, books, jurisprudence and the Brazilian legal system, so that it was possible achieve the desired results. During the monograph, the importance of the Administrative Misconduct Act in Brazil related to the principle of good public administration was exposed; the origin and foundations of the Impropriety Law in Brazil, as well as its legal nature and practical consequences arising from it; the configurations of improbable acts; how the processing of Administrative Misconduct occurs, which may be through a Public Civil Action or Administrative Misconduct Action, respecting the necessary requirements; and, finally, the core of this work was addressed, namely, the changes generated in the Law of Administrative Impropriety due to changes in the Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law (LINDB), with the analysis of the arguments of the doctrine and jurisprudence in benefit of the fraudulent modality and gross error, the latter of which emerged with the changes in LINDB, generating a softening in the sanctions of public agents who commit such illegalities.

Keywords: Administrative dishonesty. Law of Introduction to the Rules of Brazilian Law. Treasury.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	09
2	O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA NO ÂMBITO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.1	A origem e os fundamentos da Lei de Improbidade Administrativa no Brasil.....	13
2.2	A natureza jurídica da Lei de Improbidade no Brasil e suas consequências práticas	19
2.3	As configurações dos atos de Improbidade Administrativa	27
3	O PROCESSAMENTO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA OU A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA?	32
3.1	A ação de Improbidade Administrativa e seus ritos	32
3.2	A Ação Civil Pública e suas consequências legais	40
4	O QUE MUDA COM O ARTIGO 28 DA LINDB: UM AVANÇO OU UM RETROCESSO NO TEMA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA?	47
4.1	As alterações da LINDB no âmbito da Improbidade Administrativa	47
4.2	Análise dos argumentos da doutrina e da jurisprudência em benefício da modalidade doloso e erro grosseiro	53
5	CONCLUSÃO.....	59
	REFERÊNCIAS	61

1 INTRODUÇÃO

Versa o presente trabalho monográfico acerca das mudanças geradas na Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92 em razão das alterações do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e sua aplicabilidade pelos tribunais. Neste sentido, objetiva-se analisar a maneira na qual os agentes públicos são sancionados ao cometerem atos ímprobos, os quais têm fulcro na Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992 e no artigo 37, §4º da Constituição Federal de 1988; bem assim, observar as consequências geradas às ações de Improbidade Administrativa pelas mudanças do artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em especial, quanto à necessidade de configurar erro grosseiro ou dolo a conduta do gestor público, em sentido diverso do disposto nos artigos 10º, 11º e 12º da Lei de Improbidade Administrativa.

A principal questão a ser respondida com o trabalho reside em: o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro condiciona a interpretação dos artigos 10º, 11º e 12º da Lei de Improbidade Administrativa, tornando ainda mais difícil a sua configuração, em face da necessidade de configuração de dolo?

O método de abordagem utilizado é o hipotético-dedutivo, uma vez que as premissas levantadas geraram o conhecimento certo e demonstrável acerca do estudo abordado. Quanto ao método de procedimento, aplicou-se o monográfico, e quanto à técnica de pesquisa, a bibliográfica, haja vista a coleta de dados realizada a partir de artigos científicos, de livros, de jurisprudências e do ordenamento jurídico brasileiro, para que fosse possível alcançar os resultados almejados.

Desta forma, no primeiro capítulo o principal objetivo é explanar a proeminência de prever a Improbidade Administrativa no ordenamento jurídico, visando combater os atos ímprobos cometidos. Estas ilicitudes evidenciadas desde a Constituição do Brasil Colônia de 1548 geram significativos malefícios na gestão pública e na sociedade como um todo, a saber: a depauperação do patrimônio público (erário); o comprometimento da atuação dos Poderes do Estado; o descrédito generalizado da visão acerca dos ocupantes de funções públicas; o enriquecimento ilícito de autoridades e particulares em detrimento da qualidade, economia e eficiência dos serviços públicos, prejudicando o bem comum social; a consequente ampliação das desigualdades sociais pelos motivos anteriormente citados e, em última instância, a elevação da dívida pública gerada pelo desequilíbrio entre receitas e despesas.

No segundo capítulo, o principal objetivo será mencionar as ações cabíveis com o condão de sancionar os atos ímprobos prejudiciais à Administração Pública, sendo a Ação de Improbidade Administrativa prevista na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) e a Ação Civil Pública disposta na Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública – LACP). Será evidenciado, também, o avultado papel exercido por meio do órgão do Ministério Público em relação às duas ações, que se inicia com a parte teórica e se estende à parte prática, fato este que cede ao *Parquet* a preferência na proposição da ação, ficando os demais entes preteridos quanto à legitimidade. Também será mostrado o quanto é de suma importância o regime de cooperação entre os segmentos da sociedade civil em conjunto com o Ministério Público, em razão de as ações promovidas, com o fito de exaurirem a corrupção e atos ímprobos, terem de ser cada vez mais incentivadas.

No terceiro capítulo, o principal objetivo será abordar as alterações da Lei nº 13.655/2018, a qual introduziu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-lei nº 4.657/1942) os artigos 20 a 30, versando acerca da interpretação das normas de direito público, os quais também interpretam a Lei de Improbidade Administrativa. Principalmente, a modificação do artigo 28, a qual versa ser a culpa que dá margem aos atos ímprobos somente aquela proveniente de erro grosseiro, e não “qualquer culpa” que poderá responsabilizar o agente público, dificultando ainda mais o sancionamento a quem comete atos ímprobos.

O estudo do tema em comento é de fundamental importância, visto que corresponde às atitudes de agentes públicos que agem de má-fé e sem lisura no desempenho de suas funções, favorecendo a si mesmo ou a outrem, e gerando danos ao erário. Desta forma, torna-se válido o estudo do referido tema, pois em concomitância com os danos causados ao erário, muitos cidadãos são prejudicados diariamente por atitudes ímprobas e, na maioria das vezes, não têm o conhecimento do prejuízo que estão sofrendo.

No ordenamento jurídico brasileiro, a problemática está prevista tanto em lei própria para tanto, qual seja a Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992, bem como no artigo 37, §4º da Constituição Federal de 1988; ou seja, os atos ímprobos, além de causarem significativos infortúnios ao patrimônio público, ferem também o princípio constitucional da moralidade pública; impasses estes que tomaram maior visibilidade nos últimos anos, em razão dos escândalos políticos e demais ilegalidades ocorridas

no Brasil. Deste modo, o projeto de pesquisa é essencial para que se verifiquem quais as mudanças geradas pelo artigo 28 da LINDB, bem assim, se em razão disto se deve ou não condicionar a aplicação da Lei de Improbidade, e qual será o resultado de tal interpretação; ou seja, analisando-se essa questão, percebe-se que tal fato abrandaria ainda mais a difícil configuração da improbidade administrativa.

2 O ATO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL E SUA IMPORTÂNCIA NO ÂMBITO DA BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O principal objetivo deste capítulo é explanar a proeminência de prever a Improbidade Administrativa no ordenamento jurídico, visando combater os atos ímprobos cometidos. Estas ilicitudes evidenciadas desde a Constituição do Brasil Colônia de 1548 geram significativos malefícios na gestão pública e na sociedade como um todo, a saber: a depauperação do patrimônio público (erário); o comprometimento da atuação dos Poderes do Estado; o descrédito generalizado da visão acerca dos ocupantes de funções públicas; o enriquecimento ilícito de autoridades e particulares em detrimento da qualidade, economia e eficiência dos serviços públicos, prejudicando o bem comum social; a consequente ampliação das desigualdades sociais pelos motivos anteriormente citados e, em última instância, a elevação da dívida pública gerada pelo desequilíbrio entre receitas e despesas.

Outrossim, por óbvio que os direitos fundamentais previstos constitucionalmente também são fortemente atacados, pois a ilicitude dos agentes políticos acaba por gerar a escassez da implementação dos direitos sociais e de serviços e políticas públicas como um todo. Deste modo, imprescindível a criação de dispositivos legais com o intuito de angariar uma gestão transparente, moralizada e eficiente da atuação dos agentes públicos, punindo-os de maneira proporcional e justa.

Depreende-se do estudo em pauta que a preocupação da sociedade na contemporaneidade está voltada para o controle da atividade administrativa, que deve ser exercida de acordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que para boa parte da doutrina resultam em um direito fundamental da boa administração pública. Assim, com o advento da Constituição Federal de 1988 foi trazida à tona norma de eficácia limitada, complementada por meio da Lei nº 8.429/92 da Improbidade Administrativa; deste modo, pôde-se visualizar uma normatização apta a sancionar a prática de atos de improbidade e a devida punição dos agentes públicos infratores ou, em determinados casos, dos particulares que se beneficiam de tais ilicitudes.

Dentre os instrumentos destinados a coibir e a punir os atos ímprobos avulta a Ação de Improbidade Administrativa, combatendo as práticas que venham a ferir os

princípios constitucionais norteadores da atividade administrativa, principalmente o da moralidade. A referida ação possui natureza jurídica de ação civil, ostentando sanções de mesmo viés, que buscam proteger os direitos transindividuais. Quanto às sanções, estas estão dispostas no artigo 12º da Lei de Improbidade, referindo-se aos delitos dos artigos 9º, 10º e 11º do respectivo dispositivo legal. O inciso I delinea as penas atribuídas às hipóteses do artigo 9º; o inciso II, as referentes ao artigo 10º; e no inciso III são visualizadas as sanções cominadas nas possibilidades do artigo 11º.

Neste íterim, o ordenamento constitucional brasileiro, em seu artigo 37, apesar de não dispor expressamente do que trata o princípio da boa administração pública, prevê esparsamente as garantias e os princípios que a consolidam, que são aqueles citados no parágrafo 3º deste texto, servindo para embasar a correta atuação de qualquer pessoa que tenha relação com o Estado, ou a práxis do próprio Estado.

2.1 A origem e os fundamentos da Lei de Improbidade Administrativa no Brasil

Os atos que atentam à probidade administrativa no Brasil exurgem no sentido de qualificar uma gestão transparente, moralizada e eficiente da atuação dos agentes públicos, possuindo visibilidade e importância desde a época do Brasil Colônia, como bem mencionado e, posteriormente, sendo também evidenciada na Constituição Imperial de 1824 (BRASIL, 1824), a qual apesar de expor a “irresponsabilidade do imperador” por considerá-lo inviolável, já previa que os Ministros de Estado deveriam ser responsabilizados, mesmo em casos de ordem do imperador. Regulamentou-se por meio da Lei de 15 de outubro de 1827 (BRASIL, 1827) a medida prevista, destacando que era lícito a qualquer cidadão denunciar Ministros, perante a Câmara dos Deputados, que viessem a praticar atos que desencadeassem no desperdício de bens públicos e prejudicassem a população. Ou seja, ainda que inócuos, já havia instrumentos normativos, com o fim de combater à improbidade administrativa de agentes públicos de maneira clara e correta. (XIMINES, 2016).

Foi com a Constituição Federal de 1934 (BRASIL, 1934) que a Improbidade Administrativa teve maior ênfase, a qual considerou em seu artigo 57, alíneas “f” e “g”, os crimes de responsabilidade como sendo aqueles que ameçassem a probidade da administração, bem como atribuiu o mesmo tratamento aos atos atentatórios à guarda ou à maneira como é empregado o dinheiro público, respectivamente. Similar ao disposto no respectivo artigo, também previu o artigo 85, alínea “d” da Constituição Federal de 1937 (BRASIL, 1937), o artigo 89, incisos V e VII da Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967) e o artigo 82, inciso V da Emenda Constitucional nº 1/69, também conhecida como Constituição Federal de 1969 (BRASIL, 1969) (CAMPANHOLE, A; CAMPANHOLE, H., 1998, p. 409, 494, 613, 700). Ainda, as sucessivas cartas constitucionais supracitadas previram a perda de bens, nos casos em que houvesse o enriquecimento ilícito em decorrência da influência ou abuso de função ou cargo público. (ARAÚJO; ARANTES, 2019).

Na esfera infraconstitucional, a normatização acerca da Improbidade Administrativa teve início com a Lei Pitombo-Godói-Ilha (BRASIL, 1957), também preceituando o teor do artigo 141, §31º da Constituição Federal de 1946 (BRASIL, 1946) quanto ao sequestro e perdimento de bens em desfavor de integrantes da Administração Direta e autarquias; além de ter atribuído ao Ministério Público e a qualquer cidadão a possibilidade da proposição de medida judicial frente ao enriquecimento ilícito de servidores públicos, e ter instituído o registro público obrigatório dos valores e bens que, entretanto, não foi devidamente regulamentado. Posteriormente, editou-se a Lei nº 3.502, conhecida como Lei Bilac-Pinto (BRASIL, 1958), com o intuito de ampliar os princípios dispostos na lei anterior aos servidores de outras entidades da administração direta e indireta, equiparando o enriquecimento ilícito aos crimes contra a administração e o patrimônio público. Ambas as leis foram revogadas, de forma expressa, com a criação da Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429 (BRASIL, 1992). Quanto ao histórico e origem da Lei de Improbidade, ainda relevante trazer à tona a Lei nº 4.717/65 (BRASIL, 1965) que instituiu a ação popular, contendo como desígnio a anulação ou declaração de nulidade de atos que lesassem o patrimônio público. Porém, esta também não vingou, em razão de não ter estabelecido, expressa e diretamente, qualquer sanção ao agente causador do dano, a não ser a obrigação de ressarcir-lo. A Constituição Federal de 1967 (BRASIL, 1967), a qual vigorou até o final do regime

militar, em seu artigo 150, §11º, mencionou acerca do perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de cargo, função ou emprego da Administração Pública, Direta ou Indireta. (XIMINES, 2016).

Em 1988 a nova Constituição Federal (BRASIL, 1988) previu, de maneira expressa, atos ímprobos e suas conseqüentes sanções, dispondo o seu artigo 37, §4º, no sentido de que aqueles que praticarem improbidade administrativa serão suspensos de seus direitos políticos, perderão a função pública, sofrerão a indisponibilidade dos bens e deverão ressarcir o erário, na forma e gradação previstas em lei, e sem prejuízo da ação penal cabível. Com a promulgação da referida Constituição, deixou-se de delimitar os atos ímprobos administrativos, fato que garantiu que o legislador ordinário tivesse maior liberdade ao legislar, além de assegurar significativa evolução no combate à imoralidade administrativa que os agentes públicos não excitavam na prática, em razão de conceder ao Ministério Público a qualidade de órgão defensor dos anseios da coletividade e interesses públicos (ARAÚJO; ARANTES, 2019, p. 930-944), concretizando a decisão jurisprudencial veiculada pela Súmula 329 do Supremo Tribunal de Justiça, julgada pela Corte Especial, a qual dispõe que “o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”. (Supremo Tribunal de Justiça, 2006).

Lima (2017, p. 02) menciona que os desvios de condutas praticados por agentes públicos são intrínsecos à história do Brasil, fato que evidenciou a importância da elaboração de espécies normativas, para exercer controle sob tais problemáticas; como exemplo, o artigo 37, §4º da Constituição Federal de 1988, no intuito de coibir atos desvirtuados e o manuseio inadequado do patrimônio público. Convém verificar, neste sentido, o entendimento do autor:

trata-se de um conjunto de sanções direcionado ao agente público que venha a praticar um ato de improbidade, de inadequado gerenciamento do patrimônio público, podendo conduzir a uma lesão ao interesse coletivo pelo qual deveria zelar.

Em face disto, para regulamentar o texto constitucional e na intenção de criar um aparato normativo apto a punições adequadas, houve a criação da Lei de Improbidade Administrativa nº 8.429/92 (BRASIL, 1992) tendo como fim dispor das sanções que devem ser aplicadas aos agentes públicos que praticam atos ímprobos

durante o exercício de seu mandato, cargo, emprego ou função, causando significativos danos ao erário, bem como ferindo o princípio constitucional da moralidade administrativa e contrariando o interesse público. Assim sendo, a referida lei previu, como sendo condutas proibidas, os atos de Improbidade Administrativa que importam enriquecimento ilícito, geram prejuízo ao erário ou, ainda, as condutas que atentam contra os princípios da administração pública, segundo os artigos 9º, 10º e 11º, respectivamente, surgindo a partir do Projeto de Lei nº 1.446/91 (BRASIL, 1991) enviado pelo Presidente da República que exercia o seu mandato na época, Fernando Collor de Mello, posteriormente encaminhada à Câmara dos Deputados. (KOHLS; LEAL, 2014, p. 107-108).

Acerca da Improbidade Administrativa no âmbito da doutrina jurídica brasileira, imprescindível esclarecer do que se trata, para que haja um melhor entendimento de sua aplicação e dos motivos pelos quais se originou. O termo “probidade” tem origem no latim *probus* sendo traduzido como “aquilo que brota bem”, denotando o que possui boa qualidade. Por tal razão, o termo passou a fruir no sentido de caracterizar o indivíduo honrado, íntegro e leal, originando à variante improbidade (*probitas* ou *probitatis*), a qual qualifica aquilo que é probo, acepção esta que legitimou o vocábulo (GARCIA; ALVES, 2004). Na mesma toada, sob a óptica de Gomes (2002, p. 245), ter probidade é o mesmo que portar atitudes dotadas de lealdade, honestidade, moralidade e boa-fé; a improbidade, por sua vez, corresponderia justamente à ausência dessas qualidades.

Os autores Filho, Rosa e Júnior (1999, p. 39) configuram, em uma primeira acepção, que o conceito normativo da Improbidade Administrativa se baseava em um designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, porque se revelava por meio da obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, bem como atividades prejudiciais às funções e empregos públicos, favorecendo apenas poucos indivíduos mediante a concessão de privilégios oriundos de meios ilícitos.

Sob a mesma vertente, há o entendimento de que a Improbidade Administrativa consiste em o agente público¹ exercer suas funções se aproveitando

¹ Para Rosa (2006, p. 58), os agentes públicos podem ser classificados como políticos, administrativos, honoríficos, delegados ou credenciados. Para a melhor compreensão do estudo é necessário, pois, contextualizar as peculiaridades do agente público o diferenciando com o agente político. Assim, Meira (2003, p. 1) conceitua que os agentes públicos são pessoas físicas que

dos deveres ou facilidades delas decorrentes, em proveito próprio ou alheio, bem como gerando prejuízos ao erário (SILVA, 2001, p. 653). Neste sentido, o Ministro Luiz Fux, no ano de 2008, já havia mencionado que o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa era punir o administrador público desonesto. Vê-se, assim, que a lei corrobora para que o agente público sirva à administração da coisa pública com honestidade e sem tirar proveito pessoal, mas de modo que vise a alcançar o interesse público, que é o que unicamente importa. Para tanto, a Improbidade Administrativa não se caracteriza apenas por uma ação ilícita, mas também por atos de omissão (com fulcro no artigo 10º da Lei nº 8.429/92) praticados durante o exercício das funções públicas, ou até mesmo quando o cargo público já cessou. Porém, vale destacar que a lei não é aplicável apenas aos agentes políticos, mas também àqueles indivíduos, sejam servidores ou não, que induzirem ou concorrerem para com as práticas delitivas de Improbidade Administrativa, ou que delas se beneficiem. Nestes casos, também lhes serão impostas as respectivas sanções por atos ímprobos, com base no artigo 1º da Lei nº 8.429/92. (FIGUEIREDO, 2020, <<https://www.aurum.com.br/blog/improbidade-administrativa/>>).

Quanto à Improbidade Administrativa ser um ato que violenta a moralidade pública, há o entendimento de Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Jr. (1999, p. 143), *in verbis*:

improbidade é mais que mera atuação desconforme com singela e fria letra da lei. É conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal e imoral) do Poder Público, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais. Decorre tanto da desonestidade e da deslealdade, quanto da inidoneidade ou da incompetência do agente público no desempenho de suas atividades funcionais.

Neste contexto, Martins Júnior (2001, p. 113) afirma que a Improbidade Administrativa exprime utilizar da função pública com o fito de angariar ou distribuir, em proveito próprio ou alheio, vantagem ilegal ou imoral de qualquer natureza e por qualquer modo, violando, para tanto, os princípios e regras que regem a Administração Pública. Essas atitudes menosprezam os valores do cargo e relevância dos bens, direitos, interesses e valores administrativos, inclusive quando

exercem alguma função estatal, sendo que essas funções são desempenhadas por sujeitos que manifestam de modo concreto a vontade estatal, eis que revestidos de específica competência; ou seja, os agentes públicos são as pessoas que, de alguma forma, estão vinculadas ao Estado.

há omissão, mesmo que não haja prejuízo patrimonial. Diante disso, o autor acredita que perante comportamentos como os mencionados, os quais transbordam incúria, desprezo, falta de precaução e cuidados para com o erário e a população, revelam-se a nulidade do ato por infringir os princípios e regras, explícitos ou implícitos, da boa administração pública, bem como em razão de haver o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para exercer a função pública.

Destarte, no entendimento de Pazzaglini Filho (2006, p.19), a Improbidade Administrativa seria além de apenas uma atuação em desconformidade com a lei, visto que não seria o mesmo que mera ilegalidade administrativa, mas atos ilegais que são qualificados pela imoralidade e má-fé. Destaca-se ainda, conforme De Plácido e Silva (2010, p. 799) que não basta que o agente público aja em desacordo com a lei para que sua conduta se qualifique como um ato ímprobo, em razão de a improbidade revelar a qualidade do homem que age de maneira indigna por não ter caráter e que não atua decentemente por ser amoral. Sobre a má gestão pública, o autor menciona que a desonestidade funcional dos funcionários que atuam na Administração Pública é “uma das piores facetas da má gestão pública. [...] Conectada à degradação moral de agentes do Estado”. (OSÓRIO, 2001, p. 50-62).

Outrossim, compreende ser o dever de honestidade um dos vetores básicos para a probidade administrativa, o qual compõe elementos que integram os conceitos de legalidade, moralidade e lealdade constitucional, posto que a desonestidade ímproba fere as normas legais, morais (administrativamente consideradas) e de lealdade institucional. (OSÓRIO, 2001, p. 126).

O entendimento de Cammarosano (2006, p. 102) disposto em sua obra “O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa”, expõe-se na acepção conforme segue:

na fórmula “*non omne quod licet honestum est*” – nem tudo que é lícito, é honesto, isto é, nem tudo que a lei permite é moralmente aceitável – o Direito e a Moral podem ser representados por dois círculos concêntricos, sendo maior o da Moral. A moralidade administrativa, contudo, não constitui esse círculo maior que extrapola o mundo jurídico, não expande o Direito de sorte a torná-lo compreensivo também do que estava em princípio fora dele, para além dele. A moralidade administrativa integra o Direito. Nem todo ato ilegal é imoral. Mas não se pode reconhecer como ofensivo à moralidade administrativa ato que não seja ilegal. Não existe ato que seja legal e ofensivo à moralidade. Só é ofensivo à moralidade administrativa porque ofende certos valores juridicizados. E porque ofende valores

juridicizados é ilegal. Ofender certos valores torna o ato especialmente viciado. Não será apenas qualificado como ilegal, mas também ofensivo à moralidade administrativa.

A imoralidade administrativa é, digamos, resultante de uma qualificadora da ilegalidade. Sem o vício quanto à legalidade não há que se cogitar da circunstância que a qualificaria especialmente.

À face do exposto, depreende-se não ser autônomo o princípio da moralidade, até porque depende da existência de lei co-existente, fato este de suma importância, uma vez que sendo integrado ao princípio da legalidade acaba por conferir ao menos o mínimo de segurança aos cidadãos e aos agentes públicos, que pautará o modo como lidarão com suas condutas. Como exemplo de normas morais a serem extraídas do ordenamento jurídico cita-se a boa-fé e a proibição do enriquecimento ilícito sem causa, noções estas aceitáveis na aplicação da Administração Pública (FIGUEIREDO, 1999, p. 104-107).

Conclui-se, como aduzido por Mattos (2012, <<https://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa>>), que vigora no Brasil uma constante nefasta das atitudes oriundas dos agentes públicos que rompem a coletividade por tratarem negativamente a coisa pública; em razão deste motivo é que houve a necessidade de a Lei de Improbidade Administrativa ser integrada ao ordenamento jurídico, tendo como desígnio principal o de combater os respectivos atos que concernem à moralidade administrativa e dilapidam a *res publica*².

O próximo tópico desse capítulo será destinado ao estudo da Lei de Improbidade Administrativa, sua configuração jurídica e seu tratamento pela doutrina e jurisprudência.

2.2 A natureza jurídica da Lei de Improbidade no Brasil e suas consequências práticas

Conquanto alguns atos ímprobos correspondam a tipos penais, como aqueles crimes praticados por agentes públicos contra a Administração Pública como os

² *Res publica* é uma expressão latina que significa literalmente “coisa do povo”, “coisa pública”. É a origem da palavra república. O termo normalmente se refere a uma coisa que não é considerada propriedade privada, mas a qual é, em vez disso, mantida em conjunto por muitas pessoas. (2017, https://pt.wikipedia.org/wiki/Res_publica#:~:text=Res%20publica%20%C3%A9%20uma%20express%C3%A3o,em%20conjunto%20por%20muitas%20pessoas)

dispostos nos artigos 312 a 326 do Código Penal Lei nº 2.848 (BRASIL, 1940), de responsabilidade dos prefeitos como o previsto no art. 1º do Decreto-Lei nº 201/67 (BRASIL, 1967), entre outros, a Improbidade Administrativa não é considerada ilícito penal, mas sim de natureza cível. Primeiramente, isso se dá em razão de o legislador, ao tipificar a Improbidade Administrativa, valer-se da técnica do conceito jurídico indeterminado, posto que muitos atos ímprobos se configurem como violação de princípios, diferenciando-os de regras jurídicas. Neste sentido, válido mencionar que a jurisprudência atual não tem admitido a condenação com base apenas na violação dos princípios constantes no artigo 11º da Lei de Improbidade, conforme o julgado MC 17.110 do Ministro Benedito Gonçalves³. Advém que a mencionada técnica apresenta incompatibilidade em relação à tipificação dos ilícitos penais, em análise ao princípio da legalidade previsto no artigo 5º, inciso XXXIX da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no artigo 1º do Código Penal (BRASIL, 1940), os quais arrazoam que não existe crime sem lei anterior que o tipifique, nem pena sem prévia cominação legal. Além disso, é por conta deste princípio que os tipos penais incriminadores devem ser criados por leis em sentido estrito; isso significa que devem ser claros e bem elaborados e, por esse motivo, a Improbidade Administrativa não se enquadra, visto que as regras da Lei nº 8.429/92 consistem em proibições com finalidade autônoma, que em muitos casos vedam ações do agente público não por serem lesivas a um bem, mas quando possam dificultar que o Estado Democrático de Direito atinja determinado objetivo. (MIRANDA, 2014, <<https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/488-da-impossibilidade-de-considerar-os-atos-de-improbidade-administrativa-como-crimes-de-responsabilidade.html>>).

A Lei de Improbidade Administrativa ressalva a aplicação de sanções penais para os agentes praticantes de atos de Improbidade Administrativa, segundo o disposto no artigo 12º da referida lei; entretanto, a própria Carta Magna, em seu artigo 37, §4º, prevê as punições cabíveis a quem comete atos ímprobos (como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário) serão aplicadas “sem prejuízo da ação penal

³ Neste caso tem-se a sanção da inelegibilidade, na qual estima a jurisprudência não ser qualquer condenação por improbidade que obstará a elegibilidade, mas tão somente aquela resultante de ato doloso de agente público que, cumulativamente, gere significativo prejuízo ao erário e o consequente enriquecimento ilícito. (PERNAMBUCO, 2010)

cabível”. Ademais, há natureza cível em razão de a Improbidade Administrativa poder implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos que foram causados ao erário, tudo em razão dos atos ímprobos advindos. Diante do exposto, pela leitura do dispositivo legal é perceptível a distinção clara existente entre as sanções de índole cível e político-administrativa da Improbidade Administrativa, daquelas de fulcro penal, sendo inexorável a conclusão em pauta no sentido de que se diferem uma da outra (MIRANDA, 2014, <<https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/488-da-impossibilidade-de-considerar-os-atos-de-improbidade-administrativa-como-crimes-de-responsabilidade.html>>).

As sanções previstas na Constituição Federal e na Lei de Improbidade Administrativa, caracterizam-se como sendo sanções civis; no entanto, o agente público que executar atos ímprobos, sujeitar-se-á à responsabilização tanto civil, quanto penal, cumulativamente, nos casos em que o ato vier a denotar algum delito. Isto é, as sanções da improbidade não excluem outras decorrentes dos atos praticados. Como supracitado, há alguns casos, como os cometidos por prefeito municipal, em que o agente público incorpora ao seu próprio patrimônio bens, rendas, verbas ou valores que integram o acervo patrimonial público, fato este que gerará o enriquecimento ilícito caracterizando crime de peculato. (SANTOS, 2002, p. 1).

Conforme Mello (2003, p. 226-227), o agente público, *lato sensu*, caracteriza-se como sendo qualquer indivíduo que desempenhe funções estatais, enquanto estiver exercendo o cargo. Observa-se, assim, a amplitude da noção de agente público, posto que envolve, inclusive, os chefes dos Executivos Federal, Estadual e Municipal. Assim, entende-se que o legislador ao prever a expressão “agente público” no artigo 20, § único da Lei nº 8.429/92⁴, incluiu também os prefeitos no rol daqueles que estão sujeitos ao afastamento do cargo. Por óbvio, em hipóteses como estas, é necessário que haja provas inequívocas de que a permanência no cargo do agente público prejudica a instrução probatória do processo de Improbidade

⁴ Art. 20: A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Parágrafo único: A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual. (BRASIL, 1992, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm).

Administrativa. Pode-se entender, então, que os agentes públicos são quaisquer pessoas que prestam serviços ao Estado, como os agentes políticos, os servidores públicos, os militares e particulares que atuem para a máquina administrativa. (BOTELHO, 2010, p. 2117).

Exposto por Neiva (2009, p. 134) é a questão de a Lei de Improbidade ser ausente de prejuízo da ação penal ao ressaltar que é claro que o ressarcimento, a perda da função ou cargo e a indisponibilidade cautelar de bens, todos previstos no aludido dispositivo constitucional, podem ser obtidos em ação civil.

Neste enfoque, menciona Di Pietro (2009, p. 811):

[...] embora as medidas previstas no dispositivo constitucional indiquem que a improbidade possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Conforme analisado, devido a Ação de Improbidade Administrativa possuir natureza jurídica civil, indispensável que se determine se a demanda é individual ou coletiva. Não obstante, por destinar-se à proteção do patrimônio e moralidade públicos, versa sobre direito difuso ou transindividual, pois leva em consideração o interesse coletivo. Os indivíduos que estão sujeitos a essa proteção são indeterminados ou indetermináveis, congregando-se somente pela mesma situação fática, qual seja a prática de atos ímprobos. Enfatiza-se, desta maneira, que a Ação de Improbidade Administrativa é coletiva, uma vez que o direito material protegido tem o cunho de direito difuso. (NEVES; OLIVEIRA, 2012, p. 124, 128).

Ainda que a Constituição Federal esclareça que a Improbidade Administrativa tem natureza civil, é válido ponderar que também integra o direito sancionatório, interpretando-se sua natureza eminentemente garantista, conquanto seja punitiva. Dito isto, Santos (2002, p. 74) explica que não são todas as sanções previstas na Lei de Improbidade e impostas contra os delinquentes que têm caráter jurídico punitivo propriamente dito, até porque existe a hipótese de ressarcimento integral do dano, que nada tem a ver com natureza que possua o fim de punir.

Neste intento, Osório (2013, p. 191-192) intitula as sanções cominadas na Lei nº 8.429/92, enfatizando que consistem:

em um mal ou castigo, com alcance geral e potencialmente 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.

Corroborando com o que fora exposto acima, por meio da análise do artigo 37, §4º da Constituição Federal, percebe-se a distinção entre as sanções de índole civil dos atos de Improbidade Administrativa. Do mesmo modo, o artigo 12º da Lei de Improbidade Administrativa contém em seu bojo advertência acerca da aplicação de sanções penais aos agentes públicos infringentes, além de que, sequer, menciona o dispositivo legal sobre sanção que importe em privação da liberdade. (TESOLIN, 2007, p. 17).

Em sentido divergente, Martins (1992, p. 286-287) sustenta que as respectivas sanções possuem natureza penal; além dele, também é o entendimento de Sebastião e Tojal (2003, p. 399). Paralelamente, há as opiniões de Wald e Mendes (1998, p. 213-216) no artigo “Competência para julgar Ação de Improbidade Administrativa” de sua autoria, em que os juristas mencionam que as sanções legais possuem “forte conteúdo penal”, apenas por haver a possibilidade de suspender os direitos políticos, ou a perda da função pública, consideradas isoladamente. Na mesma esteira de cunho penal, é também o entendimento de Aníbal Júnior e Fonseca (2007, <<http://jus.com.br/revista/texto/9372/natureza-penal-da-sancao-por-improbidade-administrativa>>), o qual se baseia em decorrência de as sanções restringirem alguns direitos, exorbitando o caráter patrimonialista. Assim, ambos afirmam:

afora as penas de cunho patrimonial, temos que a maioria das sanções adotadas para o ilícito em voga restringem direitos dos cidadãos. Direitos do mais amplo grau de proteção constitucional. São elas restrições: a) à cidadania, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, exposto no art. 1º da Constituição Federal de 1988 (com a suspensão dos direitos políticos); b) direitos sociais (trabalho – com a perda da função pública); c) livre concorrência (proibição de contratar com o poder público); e d) isonomia (vedado o recebimento de incentivos fiscais ou creditícios). Como visto, atingem determinados bens que comprometem, inclusive, a própria dignidade da pessoa humana e, ante isso, não podem, tais sanções, ficar ao livre alvedrio do direito civil. Atingem bens maiores dos seres humanos,

princípios e valores resguardados constitucional e legalmente aos quais não pode ser dado o mero caráter patrimonialista desejado por muitos.

Ainda sob o viés que defende ser de natureza penal as sanções de improbidade administrativa impostas, Rothemburg (2002, p. 465-466) descreve que uma sanção pecuniária (indenização ou multa) inserida em um contexto capitalista, revela-se, por muitas vezes, como sendo mais significativamente grave do que outras restrições de direito. Além disso, é sabido que à Lei de Improbidade Administrativa não se admite a restrição da liberdade individual (prisão), uma vez que possui caráter extracriminal. Neste sentido, e com base no estudado acerca do ordenamento jurídico no decorrer dos anos, é crível que prevaleça a natureza civil das sanções, inclusive em correspondência ao cunho cível da própria Ação de Improbidade Administrativa.

A fim de embasar a asserção, Garcia e Alves (2008, p. 526) elencam sete razões específicas, alegando os motivos contundentes para se aderir à tese apresentada, consoante segue. O primeiro argumento se refere ao artigo 37, §4º da Constituição Federal, pois este estabelece as sanções cabíveis aos atos ímprobos e, ao mesmo tempo, não desautoriza que haja ação penal cabível. Segundamente, há o artigo 12º, caput da Lei nº 8.429/92 que regulamenta o dispositivo constitucional anteriormente citado, posto que dispõe acerca das sanções que devem ser aplicadas independentemente de outras que tenham natureza penal. A terceira razão se dá por condutas ilícitas elencadas nos artigos 9º, 10º e 11º da Lei de Improbidade Administrativa, ante o emprego do vocábulo “notadamente”, terem caráter apenas enunciativo; deste modo, há visível incompatibilidade com o princípio da estrita legalidade pela qual a seara penal se rege, significando dizer que a norma incriminadora necessita de expressa e prévia descrição da conduta criminosa. Em quarto, o argumento é que o processo criminal atinge de forma mais incisiva a dignidade do indivíduo; assim, é exigível caracterização expressa da conduta infratora como sendo de cunho penal, a qual produzirá distintos efeitos secundários. A quinta razão se refere à utilização da expressão “pena” disposta no decorrer do artigo 12º da Lei nº 8.429/92, vocábulo este que não tem o condão de modificar a essência dos institutos, inferindo-se que a semelhança com o direito penal é

meramente semântica. O sexto argumento é que no artigo 22 da Lei nº 8.429/92⁵, apesar de se referir ao termo “inquérito policial”, não é permitida a vinculação dos ilícitos ímprobos à esfera penal, já que o dispositivo legal também estabelece a possibilidade de requisição da instauração de processo administrativo por parte do Ministério Público, além de não excluir a utilização do Inquérito Civil previsto na Lei nº 7.347/85 (BRASIL, 1985), inferindo-se que cada qual será utilizado sob a óptica de análise do ilícito em questão, possibilitando sejam colhidas provas para a aplicação correta de cada sanção. Por fim, tem-se a sétima razão específica defendida pelos doutrinadores, qual seja a aplicação das sanções elencadas no artigo 12º da Lei de Improbidade Administrativa, que pressupõe o ajuizamento de Ação Civil Pública; deste modo, possuem legitimidade ativa *ad causam*⁶ tanto o Ministério Público, quanto o ente ao qual esteja vinculado o agente público, enquanto que as sanções penais se aplicam em ações apenas de igual natureza. Nestas últimas, possui legitimidade apenas o Ministério Público, salvo as exceções constitucionais.

Em suma, a Ação de Improbidade Administrativa é voltada ao viés cível, conduzindo, por óbvio, a sanções também dotadas de natureza civil. Concomitantemente, porém, ostenta conteúdo punitivo, conforme o julgado REsp 1.163.643⁷ do Ministro Teori Albino Zavascki, ainda que sutilmente, visto que se trata

⁵ Art. 22: Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo (BRASIL, 1992, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm).

⁶ Legitimidade *ad causam* consiste no atributo jurídico conferido à alguém para atuar no contraditório e discutir determinada situação jurídica litigiosa. (2009, <https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1041638/o-que-se-entende-por-legitimidade-ad-causam>).

⁷ [...] Trata-se de uma ação de caráter repressivo, semelhante à ação penal, diferentemente das outras ações com matriz constitucional, como a Ação Popular (CF, art. 5º, LXXIII, disciplinada na lei 4.717/65), cujo objeto típico é de natureza essencialmente desconstitutiva (anulação de atos administrativos ilegítimos) e a Ação Civil Pública para a tutela do patrimônio público (CF, art. 129, III e Lei 7.347/85), cujo objeto típico é de natureza preventiva, desconstitutiva ou reparatória. Na ação de improbidade, repita-se, o objeto principal é aplicar sanções punitivas de caráter pessoal, a saber: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. A perda de bens, a suspensão de direitos e a multa, são penas que têm, do ponto de vista substancial, absoluta identidade com as decorrentes dos ilícitos penais, conforme se pode ver do art. 5º, XLVI da Constituição. A suspensão dos direitos políticos é, por força da Constituição, consequência natural da ‘condenação criminal transitada em julgada, enquanto durarem seus efeitos (art. 15, III). Também é efeito secundário da condenação criminal a ‘perda do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso (CP, art. 91, II, b). A perda de ‘cargo, função pública ou mandato eletivo’ é, igualmente, efeito secundário da condenação criminal, nos casos previstos no art. 92, I da Código Penal [...] Bem se percebe, pois, que, embora as sanções por improbidade, como decorre do

de demanda provida de características próprias. (SARTI; SARTI; SIMON, 2013, p. 171-172).

Ressalta-se, por oportuno, que a caracterização da natureza jurídica é de grande relevância para que se delinee qual instância será a responsável por julgar os agentes públicos que agem em desacordo com a probidade da Administração Pública. Insurgem-se, deste modo, as distintas correntes doutrinárias, as quais caracterizam a natureza jurídica dos atos, conforme segue. (XIMINES, 2016, <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45825/a-natureza-juridica-das-sancoes-previstas-na-lei-de-improbidade-administrativa>>). A primeira vertente diz respeito ao entendimento de Netto (2001, p. 83), que visualiza a natureza jurídica como sendo administrativa disciplinar. Na sequência, há o estudo de Fazzio Júnior (2008, p. 341), o qual considera as sanções dispostas no artigo 12º da Lei nº 8.429/92 de natureza híbrida, como se infere de sua obra em que mencionou que é tanto civil, quando político-administrativa a responsabilidade do agente público que praticar atos ilícitos em razão do exercício do cargo, função, mandato ou emprego; além de também serem as sanções híbridas. Como exemplo, há o dever civil de reparar o dano causado pelo ato ilícito e, de maneira concomitante, suspender os direitos políticos pelo exercício subvertido. Em contrapartida, Ferreira (2002, p. 623) reconhece ser a responsabilidade dos atos ímprobos voltada ao mesmo gênero da natureza dos crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/50 (BRASIL, 1950), bem assim, das infrações político-administrativas; isto é, incorrendo em *bis in idem*⁸ a referida cumulação.

art. 37, § 4º da Constituição, tenham natureza político-civil e não propriamente penal, há inúmeros pontos de identidade entre as duas espécies, seja quanto à sua função (que é punitiva e com finalidade pedagógica e intimidatória, visando a inibir novas infrações), seja quanto ao conteúdo. Com efeito, não há qualquer diferença entre a perda da função pública ou suspensão de direitos políticos ou a imposição de multa pecuniária, quando decorrente de ilícito penal e de ilícito administrativo. Nos dois casos, as consequências práticas em relação ao condenado serão absolutamente idênticas. A rigor, a única diferença se situa em plano puramente jurídico, relacionado com os efeitos da condenação em futuras infrações: a condenação criminal, ao contrário da não-criminal, produz as consequências próprias do antecedente e da perda da primariedade, que podem redundar em futuro agravamento de penas ou, indiretamente, em aplicações de penas privativas de liberdade (CP, arts. 59; 61, I; 63; 77, I; 83, I; 110; 155, § 2º e 171, § 1º). Quanto aos mais, entretanto, não há diferença entre uma e outra. Somente a pena privativa de liberdade e genuinamente criminal, por ser cabível unicamente em casos de infração penal [...]” (SÃO PAULO, 2010, <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8571516/recurso-especial-resp-1163643-sp-2009-0207385-8/inteiro-teor-13668297>).

⁸ O *bis in idem* é um fenômeno do direito que consiste na repetição de uma sanção sobre o mesmo fato. (2012, https://pt.wikipedia.org/wiki/Bis_in_idem).

Segundo a análise explanada no estudo de Ximenes acerca do tema em comento (2016, <<http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45825/a-natureza-juridica-das-sancoes-previstas-na-lei-de-improbidade-administrativa>>), não há unanimidade entre os doutrinadores quanto às teses acerca da natureza jurídica das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, difundindo-se os entendimentos entre aqueles que defendem tanto uma natureza penal, como administrativa, político-administrativa, híbrida ou civil. Apesar disso, a corrente de maior aceção doutrinária, amparada em consistentes argumentos de ordem lógico-jurídica e com base na observância da sociedade em que está inserida, aponta-se a natureza jurídica das reprimendas previstas na Lei nº 8.429/92 como de natureza cível.

O próximo tópico desse capítulo será destinado ao estudo das configurações dos atos de Improbidade Administrativa, bem assim, das sanções oriundas destes.

2.3 As configurações dos atos de Improbidade Administrativa

Segundo o entendimento mencionado por Pazzaglini Filho (2018, <<http://genjuridico.com.br/2018/08/13/atos-de-improbidade-administrativa/>>), frente à configuração dos artigos 9º, 10º e 11º da Lei de Improbidade, seguindo a ordem com que se encontram expressos no dispositivo legal, o artigo 9º tem como característica principal o proveito ilícito do agente público, isto é, o agente aproveita-se de vantagem econômica indevida em face de sua atuação funcional de maneira abusiva. Tais atos, para serem caracterizados como enriquecimento ilícito, devem apresentar alguns requisitos, quais sejam: o recebimento de vantagem patrimonial indevida por meio de agente público, atitude esta que irá acarretar ou não em dano ao erário; vantagem que decorre de comportamento ilícito do agente; o agente ser ciente da ilicitude da vantagem obtida (ter dolo); e possuir nexos causal entre o exercício funcional abusivo do agente e a vantagem indevida a que ele auferiu. As sanções atribuídas a essas hipóteses serão: a perda de bens ou de valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente público; quando houver dano, o ressarcimento integral deste; a perda de 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, bem como a proibição de o agente público infrator contratar,

pelo prazo de dez anos, com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. (SOUZA, 2013, <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5001e11e24d2f4e7#:~:text=Como%20forma%20de%20coibir%20os,patrim%C3%B4nio%2C%20multa%20civil%20e%20proibi%C3%A7%C3%A3o>>).

Quanto ao artigo 10º, este se refere ao dano real efetivo do patrimônio público, ou seja, acaba por gerar grandes prejuízos ao erário. Saliente-se que esses atos requerem o dolo como elemento subjetivo e, apenas em situações excepcionais, a culpa, nos casos em que o agente público descumprir o seu dever de especial diligência que decorre do desempenho da sua atividade funcional. Também necessita de alguns requisitos mínimos para que se caracterize, sendo eles: a ação ou omissão ilegal do agente público ao estar exercendo sua função pública; ser a Improbidade Administrativa lesiva ao erário derivada de má-fé (dolo ou culpa), bem assim, causar lesões efetivas ao patrimônio público (erário). (PAZZAGLINI FILHO, 2018, <<http://genjuridico.com.br/2018/08/13/atos-de-improbidade-administrativa/>>). As sanções impostas neste artigo possuem semelhança com as do dispositivo legal anterior, inclusive sendo aplicadas exatamente iguais em alguns casos, estando assim dispostas: o ressarcimento integral do dano; a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, caso ocorra a 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 proibição de contratar, pelo prazo de cinco anos, com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. (SOUZA, 2013, <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5001e11e24d2f4e7#:~:text=Como%20forma%20de%20coibir%20os,patrim%C3%B4nio%2C%20multa%20civil%20e%20proibi%C3%A7%C3%A3o>>).

O artigo 11º, por sua vez, é uma figura residual em relação aos outros dois artigos, uma vez que será configurado ato ímprobo de transgressão dos princípios da Administração Pública a conduta funcional ilícita e demonstrativa de má-fé, apenas quando houver ausência de provas de enriquecimento ilícito ou de lesão ao erário. Esses atos exigem para a sua tipificação os seguintes requisitos: a ação ou

omissão do agente público violadora de princípio constitucional que regule a Administração Pública; o comportamento funcional em desacordo com a licitude e denotativo de desonestidade, má-fé ou improbidade do agente público; ação ou omissão funcional com dolo; bem como que não decorra de transgressão de princípio constitucional, enriquecimento ilícito do agente público ímprobo, ou lesão ao erário. (PAZZAGLINI FILHO, 2018, <<http://genjuridico.com.br/2018/08/13/atos-de-improbidade-administrativa/>>). As sanções cominadas nestas hipóteses são as seguintes: o ressarcimento integral do dano, caso haja; 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, pelo prazo de três anos, com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. (SOUZA, 2013, <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5001e11e24d2f4e7#:~:text=Como%20forma%20de%20coibir%20os,patrim%C3%B4nio%2C%20multa%20civil%20e%20proibi%C3%A7%C3%A3o>>).

Em face disto, o fato de a Administração Pública não agir de forma proba, descumprindo o artigo 37 da Constituição Federal, interfere diretamente, de maneira negativa, nos direitos fundamentais e sociais previstos constitucionalmente, pois dilapidam as finanças de um Estado, fazendo com que não haja meios para investir em políticas públicas, tais como saúde, educação, segurança pública, entre outras. (KOHLS; LEAL, 2014, p. 116).

Neste intento, o artigo 12º da Lei nº 8.429/92 previu as penalidades aplicadas àqueles que derem causa aos atos de Improbidade Administrativa; estas, podendo ser classificadas, de acordo com a sua natureza, em sanções punitivas e reparatórias. Os incisos I e II consistentes na perda dos bens e no ressarcimento integral do dano, respectivamente, classificam-se como reparatórias; já as sanções dispostas nos incisos III e IV subdividem-se em restritivas de direitos (suspensão temporária de direitos políticos; proibição temporária de contratação com a Administração Pública ou de recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios); pecuniárias (pagamento de multa civil) e extintivas de situações jurídicas (perda da função pública). (MARTINS JÚNIOR, 2017, <<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/autor/211/wallace-paiva-martins-junior> >).

A reparação dos danos supracitada, em essência, não representa uma punição, pois tão-somente tem como finalidade a reposição do *status quo ante*, ou seja, voltar ao “estado natural” em que se encontrava. Deflui, por sua vez, a perda da função pública da incompatibilidade evidenciada entre a gestão da *res publica* e a conduta do agente público, influenciando apenas na relação jurídica que se estabelece com o Poder Público, culminando em sua dissolução. Outro modelo de sanção, como bem mencionado, é a suspensão dos direitos políticos, em que, por consequência, restringe a cidadania do agente ímprobo nas acepções ativa (direito de votar) e passiva (direito de ser votado), sem prejuízo de se erigir como óbice à prática de outros direitos que pressuponham a condição de cidadão. Portanto, a privação ao exercício da cidadania será temporária. Por derradeiro, as sanções voltadas à proibição de contratar com a Administração Pública ou de receber benefícios fiscais e creditícios, importam em sanção pecuniária de ordem indireta, porque o agente público após cometer a improbidade não terá o direito de receber qualquer benefício advindo de relação contratual com o ente público. (GARCIA; ALVES, 2006).

Ante o exposto, a Lei de Improbidade Administrativa previu medidas preventivas que, diante dos preceitos constitucionais, deverão ser levadas em conta pelo julgador sob a análise da extensão do dano causado ao erário, com base nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, uma vez que as respectivas medidas possuem natureza grave; isto é, deverá haver o limite à possível atuação desmedida do aplicador da norma jurídica, com o fim de não serem aplicadas, injustamente, medidas desarrazoadas a quem comete atos ímprobos. Cabe ao julgador, diante da sistemática atual concernente aos preceitos acima referidos, eleger a solução mais coerente e prudente a cada caso de atos que violem a probidade da Administração Pública, tendo como motivação a aplicação da lei de modo a atingir os fins sociais, bem assim, as exigências do bem comum a que se dirige, uma vez que os princípios mencionados repelem decisões eivadas de equidade, direito justo e valores afins (RIBEIRO, 2017, <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-improbidade-administrativa-e-os-limites-constitucionais-impostos-as-medidas-cautelares-previstas-na-lei-federal-n-8-429-92/>>).

Neste diapasão, evidencia-se que deve haver o correto aproveitamento dos princípios e consequentes limites constitucionais, para que o devido processo legal seja resguardado, bem assim, para abnegar ao operador do direito possíveis excessos que possam ser impostos. Outrossim, por tais motivos é que a ordem constitucional vigente previu, ainda que tacitamente, os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, pois insertos implicitamente na Constituição Federal, ainda que sejam refletidos em todo o restante do ordenamento jurídico pela força normativa desta, evitando-se a imposição abusiva e excessiva em detrimento das garantias defendidas na Carta Magna. (RIBEIRO, 2017, <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-improbidade-administrativa-e-os-limites-constitucionais-impostos-as-medidas-cautelares-previstas-na-lei-federal-n-8-429-92/>>).

Por conseguinte, a Lei de Improbidade Administrativa é, atualmente, um dos meios mais eficazes de controle e combate à corrupção, como comenta Bahena (2006, p. 127), no sentido de que o caput do artigo 11º desta lei, já classificado no decorrer textual, constitui um marco no combate à corrupção porque não admite qualquer forma de improbidade que alvitre os princípios basilares da administração, demonstrando a preocupação em preservar o patrimônio público.

Deste modo, as sanções impostas aos atos ímprobos têm o fito principal de erradicar a corrupção política e a Improbidade Administrativa que assola o Brasil. Porém, como é difícil terminar por completo, em curto prazo, com tais ilícitos, a lei tem por fim ao menos atenuá-los em todos os âmbitos, seja envolvendo não só os pequenos e médios servidores públicos, como também titulares de cargos dos mais altos escalões, das administrações federais, estaduais e municipais, bem como do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (BOTELHO, 2010, p. 2116).

O próximo capítulo será destinado ao estudo de como ocorre o processamento dos atos oriundos de Improbidade Administrativa, o qual pode se dar tanto por meio da Ação Civil Pública, quanto pela Ação de Improbidade Administrativa, analisadas as hipóteses de cada caso.

3 O PROCESSAMENTO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: A AÇÃO CIVIL PÚBLICA OU A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA?

No desdobramento do capítulo serão mencionadas as ações cabíveis com o condão de sancionar os atos ímprobos cometidos, os quais são prejudiciais à Administração Pública, sendo a Ação de Improbidade Administrativa prevista na Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) e a Ação Civil Pública disposta na Lei nº 7.347/85 (Lei de Ação Civil Pública – LACP).

Embora haja muitas discussões acerca do processamento dos atos de Improbidade Administrativa, bem como sobre qual a ação tida como a mais correta para o processamento dos atos ímprobos, é possível que se observe juntamente com a análise dos aspectos estudados, que a Ação de Improbidade Administrativa pode até mesmo ser classificada como um tipo de Ação Civil Pública, uma vez que ambas possuem características semelhantes, complementando-se positivamente em prol do bem comum.

Evidenciar-se-á, também, o avultado papel exercido por meio do órgão do Ministério Público em relação às duas ações, que se inicia com a parte teórica e se estende à parte prática, fato este que cede ao *Parquet* a preferência na proposição da ação, ficando os demais entes preteridos quanto à legitimidade. Também é muito importante que haja o regime de cooperação entre os segmentos da sociedade civil em conjunto com o Ministério Público, em razão de as ações promovidas com o fito de exaurirem a corrupção e atos ímprobos terem de ser cada vez mais incentivadas.

Neste viés, será possível visualizar a interdependência entre a Ação de Improbidade Administrativa e a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa no tocante ao ajuizamento que verse acerca de atos ímprobos, por terem um objetivo precípuo: a tutela dos direitos difusos.

3.1 A Ação de Improbidade Administrativa e seus ritos

A Ação de Improbidade Administrativa tem seu rito recepcionado nos artigos 14 a 18 da Lei nº 8.429/92. Cabe ressaltar, neste intento, que apenas o fato de a Lei de Improbidade Administrativa ter repercussões penais no âmbito da Improbidade Administrativa, como mencionado anteriormente, não se pode defini-la como um

crime propriamente dito, até porque os atos contidos nos artigos 9º a 11º da respectiva lei não se caracterizam como delitos penais, mas cíveis. Caso não seja configurado o caráter ímprobo, a Constituição Federal em seu artigo 129, inciso II, arguiu no sentido de conferir prerrogativa ao Ministério Público para que intente Ação Civil Pública com o fim de reparar o dano causado nas hipóteses em que o patrimônio público lesado é confundido com interesses difusos ou coletivos (BOTELHO, 2010, p. 2121).

Nos casos revestidos de Improbidade Administrativa, os quais ferem a moralidade administrativa e caracterizam dolo ou culpa do agente público, o Ministério Público ingressa com Ação de Improbidade Administrativa, tendo como sanções as dispostas no artigo 37 da Constituição Federal. Em síntese e diante da análise das sanções cabíveis nestas situações, é perceptível que a improbidade é tratada com mais rigor, porque há também a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, as quais punem, de fato, os indivíduos que agem em desacordo com a Administração Pública e os afastam do exercício de sua vida política (BOTELHO, 2010, p. 2122).

O Ministério Público, conforme Yarshell (2010, p. 187) tem prestado significativa atuação no combate à improbidade na sociedade, além de que sempre que a sua ação observar os direitos e garantias constitucionais reforça os alicerces do Estado de Direito brasileiro, contribuindo para o desenvolvimento da democracia. Por ter essa responsabilidade, é que deve o *Parquet* agir com extrema cautela nos casos em que decida por propor a Ação de Improbidade Administrativa. A mencionada ação terá início com o Inquérito Civil que, apesar de estar previsto somente no artigo 8º, §1º da Lei nº 7.347/85, de maneira expressa, onde se prevê que este servirá como instrumento preparatório para a propositura de Ação Civil Pública a ser instaurada pelo Ministério Público, deverá usar a mesma interpretação na análise do artigo 22 da Lei de Improbidade. Este artigo, apesar de se referir apenas à competência do Ministério Público para requerer a instauração de Inquérito Policial ou Procedimento Administrativo, tem como corrente majoritária o entendimento de que não pode servir para limitar a competência constitucional do Ministério Público, pois interpretação que excluísse a competência deste para a instauração do Inquérito Civil, soaria ofensiva ao inciso III do artigo 129 da

Constituição Federal, o qual prevê justamente como sendo sua função institucional a promoção do Inquérito (HARGER, 2020, p. RB-8.5).

O Inquérito Civil poderá ser instaurado de ofício ou mediante provocação. A justa causa deverá estar presente em ambas as hipóteses, consubstanciada na pertinência e na verossimilhança dos elementos presentes que devem indicar que ocorreram infrações passíveis da ação do Ministério Público. O modo de instauração dar-se-á mediante a edição de Portaria ou Despacho, peças em que será indicado o objeto da ação, os indícios de autoria quando existentes, bem como as providências iniciais que devem ser realizadas (PRADO, 2001, p. 174-175). Conforme Harger (2020, p. RB-8.5), no decorrer do Inquérito Civil, diversas providências são realizadas, como as oitivas ou depoimentos, perícias, requisição de documentos, de informações e de diligências. Ressalta-se, porém, que as provas produzidas no curso do inquérito possuem caráter meramente indiciário, pois são produzidas sem o crivo do contraditório e da ampla defesa. Em razão disto, os depoimentos e diligências deverão ser refeitas ante a presença do juiz; já a documentação obtida poderá servir como objeto de impugnação em juízo.

A Lei nº 8.429/92 instituiu um rito próprio para a Ação de Improbidade Administrativa, que é o rito ordinário previsto no artigo 17 da lei. Este rito também contém outras características próprias da ação, conforme seguem: têm legitimidade ativa para a propositura somente o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada; a sentença da ação determinará o pagamento ou a reversão dos bens em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito, segundo o artigo 18 da Lei de Improbidade; será vedado qualquer tipo de transação, acordo ou conciliação nas ações, com base no §1º do artigo 17. Assim, o discernimento das questões abordadas é de grande relevância aos participantes do processo legal, até para possibilitar a devida existência deste e o contraditório e a ampla defesa, conforme dispõem os incisos LIV e LV do artigo 5º da Carta Magna (HARGER, 2020, p. RB-8.6).

Ainda sobre os ritos específicos que a Ação de Improbidade Administrativa detém, vultoso destacar de forma mais detalhada cada um, a iniciar pela Indisponibilidade da ação. Esta, tem o significado de que a Ação de Improbidade Administrativa é indisponível, vedando o §1º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92 qualquer tipo de transação, acordo ou conciliação. Ocorre, porém, que esse dispositivo

acabou por se tornar incongruente diante do entendimento de que a qualquer infração deve ser imposta, obrigatoriamente, uma sanção.

Diante do relatado, alerta Ferreira (2018, p. 67):

com efeito, sendo o Brasil constituído num Estado Democrático de Direito – como explicitado na Constituição da República -, praticamente se obriga a preferir soluções consertadas a consertos supostamente obtidos por meio da imposição da sanção, inclusive na esfera administrativa, pelo simples fato de que assim se revelaria a democracia em sua vertente substancial e não apenas formal.

Este artigo, ao vedar a transação, parte do entendimento de que é a melhor solução para atender as necessidades do interesse público. No entanto, há casos em que transacionar desencadearia na melhor proteção à sociedade, visto que poderia, por exemplo, acelerar a recomposição do patrimônio da coletividade que foi lesado; isto é, tornar-se-ia muito mais célere. (LOPES, 2017, p. 383-487).

Da análise de Harger (2020, p. RB-8.8) sobre as doutrinas que se destacam atualmente, vê-se que mesmo com a existência de dispositivo legal expresso, muitos questionamentos acerca da possibilidade de transação em Ações de Improbidade Administrativa vieram à tona. Para tanto, criou-se a Lei nº 13.140/2015 (BRASIL, 2015), disciplinando a mediação como método de solução de conflitos nesta seara e prevendo seja feita a transação nos casos em que estejam envolvidas tanto a Administração Pública Federal Direta, quanto as suas Autarquias e Fundações. A transação poderá ocorrer mesmo que não haja autorização judicial ou do Tribunal de Contas da União, em casos de inexistente processo judicial ou administrativo em curso, posto que a existência de processo torna essencial a autorização dos órgãos supracitados, conforme a espécie em trâmite. Exclui-se, todavia, Estados e Municípios.

Novamente, houve discussões quanto ao assunto de que a vedação expressa da Lei de Improbidade subsistiria apenas quanto aos Estados e Municípios. Houve, então, alteração legislativa. Trata-se da Lei nº 13.655/2018 (BRASIL, 2018), a qual introduziu dispositivos de direito público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), como a redação do artigo 26, caput, o qual dispõe que para a eliminação de irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa ao aplicar o direito público, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, além de observada a

presença de razões relevantes ao interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, havendo a observância da legislação aplicável. (HARGER, 2020, p. RB-8.8).

Marques Neto e Freitas (2018, <<https://www.conjur.com.br/2018-jul-16/opiniaio-lindb-consenso-funcao-policial-administrativa>>) defendem ser o artigo 26 da LINDB um marco regulatório, o qual permite, genericamente, a celebração de acordos prévios à própria instauração do processo administrativo sancionador. Neste intento, Souza (2019, <https://www.conjur.com.br/2019-mar-31/guilherme-carvalho-analise-artigo-26-lindb#_ftn7>) relata:

a concessão contida no artigo 26 da LINDB volve-se à concretização de bons ajustes para a administração pública, que, via de regra, vivencia as peculiaridades idiossincráticas decorrentes de um gerir administrativo cada vez mais complexo e exigente. O conserto, dessa forma, pode despontar como a solução mais viável e, por isso, a que deva – por imposição constitucional – ser alcançada.

Em um segundo momento, há a vedação da Colaboração Premiada nas Ações de Improbidade Administrativa, ato que possui significativa repercussão em razão do tópico anteriormente citado. Este impedimento limita das possibilidades de acordos nesta esfera, uma vez que estes são admitidos apenas na seara criminal e na Lei Anticorrupção nº 12.846/2013 (BRASIL, 2013), segundo expressamente previsto; além disso, a celebração de transação criminal poderia acarretar na confissão da prática de atos de improbidade. Então, embora questionável a possibilidade da transação nestes casos, o Ministério Público ao decidir por transacionar e expressar concordância com a tese da “revogação” do §1º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, não poderia ter o intuito de punir os abrangidos por tal transação com base nesta lei, pois além de ser um ato dotado de má-fé, esta atitude representaria a ocorrência de improbidade do próprio agente do Ministério Público que celebrou o Termo de Ajustamento de Conduta (ou outro instrumento assemelhado) com o particular, sem prejuízo das eventuais repercussões criminais de sua ação. (HARGER, 2020, p. RB-8.8).

Sobre o Rito Ordinário desta ação, nos termos do artigo 17, §6º da Lei nº 8.429/92, consta que a inicial deverá atender aos requisitos do Código de Processo Civil, sendo instruída com base neste dispositivo legal da Lei de Improbidade, contendo documentos ou justificação que contenham indícios necessários da

existência do ato ímprobo ou, caso não seja possível a apresentação probatória, que haja razões fundamentadas desta impossibilidade. Neste sentido, defende Neiva (2006, p. 95-96):

deve o juiz, nesta última hipótese, realizar superficial exame da documentação apresentada para apurar se existem elementos suficientes de indícios de ato ímprobo, sendo perfeitamente lícito exigir mais elementos caso os documentos apresentados se resumam a recortes de jornais, com “denúncias de improbidade”, ou cópias de documentos sem relação com os fatos. Infelizmente, não é rara, no dia a dia forense, a juntada de uma imensidão de papéis aos autos sem qualquer relação com o litígio, servindo apenas para aumentar o volume dos autos e transmitir uma falsa ideia de que haveria suporte probatório para as suas alegações.

Exige-se essa documentação, uma vez que caracteriza a instituição de uma fase prévia de cognição pelo §7º do artigo 17 da referida lei, por meio da qual é oferecida ao acusado a oportunidade de apresentar em 15 dias uma manifestação prévia ao recebimento da Ação de Improbidade Administrativa. Após isso, conforme dispõem os parágrafos 8º e 9º do mesmo artigo, o juiz deverá, no prazo impróprio de 30 dias, rejeitar motivadamente a ação ou recebê-la, determinando, desde logo, seja citado o réu. Instituiu-se a fase preliminar com o intuito de evitar a continuidade de possíveis ações de improbidade descabidas; ainda, a cognição do juiz neste rito é mais extensa do que nas ações no geral, pois ao já possuir as teses de acusada e defesa do autor e réu, respectivamente, de pronto já deve indeferir a inicial do autor quando concordar com a tese arguida pela defesa. A tese levada à ação pelo Ministério Público não deve estar eivada de comprovação, pois este órgão possui amplos poderes para a instrução, podendo, inclusive, requisitar a instauração de Inquéritos Policiais e Procedimentos Administrativos. (HARGER, 2020, p. RB-8.8). Esse também é o entendimento de Bueno (2001, p. 150-151), no sentido de que esses dispositivos criaram um momento próprio de admissibilidade e conformidade da inicial, os quais se diferem do que o Código de Processo Civil - Lei nº 13.105/2015 (BRASIL, 2015) - sustenta quanto às ações de procedimento comum ordinário. Isso se infere em razão de as mudanças no dispositivo legal serem quanto à análise da petição inicial em Ações de Improbidade Administrativa, a qual passa a ser realizada após o prévio estabelecimento do contraditório. Outrossim, devendo também já levar em conta o mérito da referida ação, ou seja, a viabilidade concreta e

não meramente provável de procedência, de acolhimento ou, ainda, de rejeição do pedido.

Para recorrer à decisão proferida acerca da admissibilidade, cabe Agravo de Instrumento, segundo o previsto no artigo 17, §10º da Lei nº 8.429/92, utilizando-se dos recursos previstos nos artigos 1.016 e 1.017 do Código de Processo Civil. Contudo, na visão de Bugalho (2009, p. 165) não há óbice em que a parte se utilize do agravo retido, sendo facultativo à parte frente às decisões interlocutórias. No entanto, caso a parte opte pela propositura do Agravo de Instrumento, este deverá ter o seu seguimento admitido, a não ser que o recurso interposto deixe de atender algum dos requisitos gerais previstos no Código de Processo Civil. Isto provavelmente ocorrerá em razão de a questão sobre o seguimento ou não do processo de improbidade se tratar de decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação, segundo o artigo 1.015 do Código de Processo Civil. Ainda, nos termos do §11º do artigo 17 da Lei de Improbidade, a superação da fase de admissibilidade não impede que o juiz possa extinguir o processo sem julgamento de mérito, a qualquer tempo. Também, o caput do mesmo artigo c/c os artigos 231 e 335 do Código de Processo Civil, ao remeter ao procedimento ordinário, determinam que após ser recebida a inicial, o réu será citado para apresentar a sua contestação num prazo de 15 dias. Tratando-se de pessoa jurídica de direito público na condição de ré, esta, por força da combinação do §3º do artigo 17 e do §3º do artigo 6º da Lei nº 4.717/65, poderá abster-se de contestar ou atuar ao lado do autor, caso isso se configure útil ao interesse público. A alteração exposta é a última prevista pela Lei de Improbidade Administrativa no rito ordinário. (HARGER, 2020, p. RB-8.9).

Apenas a existência de uma Ação de Improbidade Administrativa já é uma mácula para o acusado, pois afeta a sua dignidade. Exige-se, em virtude disto, que a acusação esteja fundada em um lastro mínimo de prova. No entendimento de Maia Filho (2017, p.59), isso ocorrerá por ser a justa causa, além da questão jurídica e de ordem legal, uma questão de ordem moral, que envolve, imediatamente, a reputação da pessoa acionada perante a sociedade. Por este motivo é que se faz necessário o mínimo de certeza da ocorrência do ilícito e indícios de quem foi seu autor. Embora o elemento “justa causa” tenha surgido inicialmente no processo penal, também

cabará a sua aplicação às ações de Improbidade Administrativa, segundo entende Rocha (2012, p 28).

Pois essa exigência (a da justa causa) e esse cortejo de efeitos também se fazem presentes na análise da inicial da ação por ato de improbidade administrativa (e de todas as ações sancionadoras), que deverá trazer no seu contexto a demonstração da seriedade e da consistência da promoção, mostrando – não apenas com esforço narrativo, mas com elementos materiais seguros e confiáveis – a materialidade do ilícito que se aponta e indicando, também com dados suficientes, seguros e sérios, quem seja o seu praticante; pode-se afirmar que sem essa demonstração objetiva, não estará satisfeita a exigência de justa causa.

As liminares nas Ações de Improbidade Administrativa seguirão os requisitos previstos no Código de Processo Civil para a concessão de tutelas de urgência – *periculum in mora* e *fumus boni juris*⁹ -, além de admitirem a propositura de ações cautelares inominadas constantes no artigo 297 do Código de Processo Civil, bem assim, de cautelares específicas, como a produção antecipada de provas, sendo que os pedidos de tutela antecipada deverão obedecer ao regime dos artigos 300 e 497 do Código de Processo Civil. Há nessas ações em específico a possibilidade de provimentos de caráter liminar, como o afastamento cautelar do agente público e a indisponibilidade e sequestro de bens. Quanto ao afastamento cautelar do agente público, este deverá ocorrer com base no que dispõe o §único do artigo 20 da Lei de Improbidade, quando houver evidente *periculum in mora*. Vale lembrar que o agente público ficará afastado somente na fase da instrução, não tendo prejuízo em sua remuneração. (HARGER, 2020, p. RB-8.11). Já a indisponibilidade e o sequestro de bens do agente público infrator terão a finalidade de impedir a comercialização do bem fruto da ilicitude e sustar o próprio uso e fruição deste pelo proprietário. A indisponibilidade está prevista, especificamente, no artigo 7º da Lei de Improbidade, que em seu §único ressalva a questão de recair apenas sobre aqueles bens cujo valor assegure o ressarcimento do dano causado, ou sobre os bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio. Deverá haver, deste modo, uma correlação entre estes e os bens cuja indisponibilidade seja pleiteada (PRADO, 2001, p.200).

⁹ O *periculum in mora* significa perigo da demora. É o risco de decisão tardia, perigo em razão da demora. Expressa que o pedido deve ser julgado procedente com urgência ou imediatamente suspenso o efeito de determinado ato ou decisão, para evitar dano grave e de difícil reparação. (2015, https://pt.wikipedia.org/wiki/Periculum_in_mora). Já o *fumus boni juris* significa *signal de bom direito* ou *aparência de bom direito*. Também pode ser usado no sentido de que "onde há fumaça há fogo", assim fica a impressão de que se há indícios, haverá crimes ou ilícitos civis. (2020, https://pt.wikipedia.org/wiki/Fumus_boni_juris).

Como desfecho da Ação de Improbidade Administrativa, tem-se a sentença e os efeitos gerados por ela. Primeiramente, ressalta-se que o artigo 18 da Lei de Improbidade determina que a sentença condenatória do réu de improbidade indenizar o dano, ou a decretar a perda de bens recebidos ilícitamente, estabelecerá o pagamento ou a reversão de bens em favor da pessoa jurídica lesada pelo ato ilícito. Isto ocorrerá somente após o trânsito em julgado da sentença. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos também são sanções que irão se efetivar somente quando a sentença condenatória for transitada em julgado, conforme previsto no artigo 20 da mesma lei em concomitância com o inciso LVII do artigo 5º da Constituição Federal, em que fica determinado que o réu somente se considera culpado após o trânsito em julgado da sentença penal. Sobre os juros de mora, estes incidirão desde a data em que perpetrou o ilícito, conforme disposto no artigo 398 do Código Civil. A correção monetária, contudo, incidirá desde a data do efetivo prejuízo, fato este que está disposto na Súmula 43 do Superior Tribunal de Justiça, referente ao REsp 710 do Ministro Américo Luz¹⁰. (HARGER, 2020, p. RB-8.16).

O próximo tópico desse capítulo será destinado ao estudo da Ação Civil Pública e as consequências legais oriundas desta.

3.2 A Ação Civil Pública e suas consequências legais

A Lei de Ação Civil Pública foi recepcionada de forma expressa com o advento da Constituição Federal de 1988, a qual em seu artigo 129 elenca, dentre as funções institucionais do Ministério Público, a de promover a ação. Entretanto, no combate aos Atos de Improbidade Administrativa, o Ministério Público ora se utiliza da Ação Civil Pública disposta na Lei nº 7.347/85, ora da Ação de Improbidade Administrativa prevista na Lei nº 8.429/92 e, em alguns casos, tem-se utilizado da Ação Popular, a qual tem previsão na Lei nº 4.717/65. Acentue-se, porém, que como já mencionado a Ação Civil Pública apresenta natureza civil em que a aplicação não acarreta na perda de cargos públicos e, tampouco, de direitos políticos. Assim, as sanções cominadas nesta lei dispõem de natureza política ou civil, podendo ensejar

¹⁰ Súmula 43: Incide correção monetária sobre dívida por ato ilícito a partir da data do efetivo prejuízo. (SÃO PAULO, 1992, <https://www.stj.jus.br/publicacaoainstitucional/index.php/RevSTJ/author/proofGalleyFile/9711/9850>).

em punições penais, civis e administrativas, com fulcro no artigo 12º do mesmo dispositivo legal. Outrossim, a Ação Civil Pública é regulada pela Lei nº 4.717/65 e prevista no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal, tendo como condão principal amparar direito próprio do povo, permitindo que qualquer indivíduo prejudicado ajuíze ação para anular os atos lesivos à moralidade administrativa, com isenção de custas e ônus da sucumbência (BOTELHO, 2010, p. 2121-2122).

A Lei nº 7.347/85, pela qual é regulamentada a Ação Civil Pública tem como finalidades a proteção ao meio ambiente; ao consumidor; aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro direito de interesse difuso ou coletivo; à ordem econômica; à ordem urbanística; à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. Ademais, conforme sua última alteração consta também a proteção do patrimônio público e social, por meio da Lei nº 13.004/2014 (BRASIL, 2014). Esta lei foi sancionada em junho de 2014, adicionando de forma expressa no texto legal que a Ação Civil Pública rege acerca da tutela da proteção dos patrimônios mencionados, evidenciando-se sua forte ligação com a Ação de Improbidade, que zela pela proteção do erário público e seu patrimônio (SARMENTO, 2002, p. 154).

No entendimento da Deputada Sandra Rosado, relatora da Lei nº 13.004/2014 na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) na Câmara, a alteração não era imprescindível levando em consideração que os elementos que compõem a lei têm sua tutela prevista entre as atribuições do Ministério Público, conforme dispõe a Constituição Federal. Por este motivo é que a sua previsão expressa na Legislação tem apenas o objetivo de confirmar algo já presente no Universo Jurídico. A seguir, o entendimento da Deputada:

considerados os dispostos constitucional e legal, o qual permite o manejo da Ação Civil Pública para a proteção de qualquer interesse difuso ou coletivo, a defesa do patrimônio público e social já poderia até mesmo ser considerada inserida no rol de finalidades da citada ação de acordo com a legislação atual, o que tornaria o projeto injurídico.

Sobre a legitimidade para propor tal demanda, a Lei nº 7.347/85 expõe que são legitimados o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como a Autarquia, a Empresa Pública ou a Sociedade de Economia Mista. Também poderá ser proposta a Ação Civil Pública

por meio de uma Associação, nos casos em que esta esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil, incluindo, entre suas finalidades institucionais as proteções anteriormente mencionadas. Neste sentido, Sarmiento (2002, p. 154-156) faz a análise de quais as pessoas jurídicas interessadas no ajuizamento da ação possuem legitimidade para propô-la, sendo elas, além do Ministério Público, as pessoas da Administração Direta, incluindo a União, Estados, Municípios e Distrito Federal; as pessoas da Administração Indireta, que incluem as Autarquias, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista; bem assim, as Fundações Públicas. Percebe-se, assim, uma maior preocupação com a probidade da administração por meio da ampliação das possibilidades de controle.

Ainda quanto à legitimidade de propositura desta ação, que possui caráter metaindividual, não pode se classificar a pertinência subjetiva autônoma na qual está diretamente ligado o interesse do titular do interesse material discutido, uma vez que a tutela de interesses não deve passar pelo aceite das concepções individualistas. (ABELHA, 2004, p. 67). Nesta feição, os interesses em questão possuem mais de um titular para ingressar com a Ação Civil Pública (MANCUSO, 2007, p. 107). Ainda, a legitimidade para a propositura desta ação poderá ser analisada sob três ópticas, a saber: a Coletiva, pois pertence a vários titulares; a Exclusiva, uma vez que ambos detêm de autonomia para propor a demanda, não dependendo de prévia autorização; e a Taxativa, por ser prevista na lei. (ABELHA, 2004, p. 69).

Dentre os entes legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, elencados no artigo 5º da Lei de Ação Civil Pública, o Ministério Público é o órgão que ganha maior destaque, em razão de sua atuação ser prevista expressamente na Constituição Federal, por meio do artigo 129, §1º, inciso III, que dispõe como sendo uma das suas funções institucionais a propositura da ação, como já mencionado no decorrer do trabalho de conclusão. (ABELHA, 2004, p. 72).

Diante daquilo exposto no viés doutrinário, há também quem defina a Ação Civil Pública simplesmente como sendo uma ação não-penal proposta pelo Ministério Público, garantindo a classificação da ação apenas a este órgão. Defende-se, inclusive, a ideia de ser encontrado nome diverso para as ações ajuizadas pelos demais entes legitimados, como a criação da nomenclatura “Ação Coletiva”. Sobre este aspecto, comenta Neiva (2009, p. 134):

a expressão Ação Civil Pública é objeto de exame pela doutrina, na medida em que, a rigor, toda ação é pública e contra o Estado, partindo-se da visão de que o direito de ação seria o direito público subjetivo de exigir do Estado a prestação jurisdicional. Não poderia, por sua vez, ser “pública” em função dos legitimados ativos, pois há legitimados que têm natureza privada.

Na visão de Fazzio Júnior (2008, p. 203), o Ministério Público preenche todos os requisitos necessários para se habilitar a propor a Ação Civil Pública em desfavor dos atos ímprobos. O autor chegou a esta conclusão ao considerar a aptidão ativa e o interesse implícito que o órgão ministerial possui para movimentar o controle jurisdicional na defesa dos interesses difusos e coletivos de que a sociedade necessita. Nesta perspectiva, o Superior Tribunal de Justiça entende que é crível ajuizar Ações Cíveis Públicas em hipóteses de Improbidade Administrativa, entendimento este revelado no trecho do voto do Ministro Mauro Campbell Marques, referente ao REsp nº 874618, que reafirma o que já discorrido pelos votos da Ministra Eliana Calmon, entre outros doutrinadores.

O Ministério Público é parte legítima para ajuizar ação civil pública objetivando tutelar o patrimônio público, bem como apurar eventual ato de improbidade administrativa cometido por prefeito de município. (SÃO PAULO, 2006, <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5949083/recurso-especial-resp-874618-sp-2006-0181072-8/inteiro-teor-12085149>).

A Ação Civil Pública que versa sobre a Improbidade Administrativa prevê, além do afastamento cautelar de autoridades administrativas/políticas que infringem a Lei de Improbidade, a autorização da condenação da parte ré quanto ao mérito, com previsão no artigo 12º, inciso III da Lei nº 8.429/92, assim como ocorre na Ação de Improbidade Administrativa, sendo, como já mencionadas, as seguintes sanções: perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos; 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 receber benefícios, ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 anos. Por oportuno, é válido mencionar que tem sido prática corriqueira tanto nos Ministérios Públicos Federal e Estadual, como no Poder Judiciário, o tratamento da Ação de Improbidade Administrativa citada no tópico anterior como sendo uma nova modalidade de Ação Civil Pública, recebendo o chamamento de “Ação Civil Pública de Improbidade

Administrativa”. Entretanto, não se pode olvidar que a Lei nº 8.429/92 expõe tanto regras de direito material quanto de direito processual, sem ressaltar, por sua vez, a aplicação subsidiária da Lei nº 7.347/85, a qual versa sobre a Ação Civil Pública. (PERES, 2008, <https://www.editorajc.com.br/acao-civil-publica-de-improbidade-administrativa-e-os-questionamentos-que-interessam/>).

Adentrando um pouco mais na Lei nº 7.347/85 e nas consequências legais geradas por ela, tem como objetivo principal o de instrumentalizar a defesa dos interesses coletivos, servindo como um meio de solucionar controvérsias. Por este motivo, a sua existência pressupõe assegurar direitos previstos constitucionalmente, uma vez que disciplina o processo e a jurisdição coletiva decorrentes de conflitos sociais. (MANCUSO, 2007, p. 28).

No que tange à desistência da ação proposta, em regra, todos os legitimados para a propositura da demanda têm direito a desistir da ação, sendo permitida aos outros legitimados a possibilidade de avocar o pólo ativo. Contudo, deve-se verificar o pedido de desistência com a observância do prisma do interesse público, porque por atingir o interesse coletivo, o pedido de desistência precisa estar amparado em devida justificativa. Interposto o pedido de desistência, passarão as justificativas pela análise do Ministério Público, que na prerrogativa de fiscal da lei, poderá verificar a regularidade da fundamentação apresentada. Caso entenda ilegítima, ele próprio assumirá o pólo ativo da demanda; caso contrário, findará a ação. (ABELHA, 2004, p. 88-89).

É também o entendimento de Mazzilli (2006, p. 346), conforme segue:

em vista da natureza transindividual dos interesses lesados, bem como em razão da legitimação concorrente e disjuntiva que a LACP instituiu para a propositura de ações civis públicas ou coletivas, o princípio correto a afirmar deveria ter sido outro, ou seja, de que, no caso de desistência ou abandono de ação civil pública ou coletiva, por qualquer legitimado, poderia qualquer outro dele assumir a titularidade ativa; de parte do Ministério Público, o dever de assumir a promoção da ação só se justificaria se aqueles atos de desistência ou abandono fossem infundados.

Sobre o sistema recursal imposto na Ação Civil Pública, observa-se que, geralmente, as demandas de caráter coletivo se assemelham ao procedimento ordinário cível, segundo a própria redação do artigo 19 da Lei nº 7.347/85 prevê com a expressão da “utilização subsidiária do Código de Processo Civil”. Ocorre, porém, que neste caso específico da Ação Civil Pública o legislador optou por excepcionar a

regra dos efeitos dos recursos conforme se verifica no artigo 14 da Lei de Ação Civil Pública, que prevê a possibilidade de o juiz conferir efeito suspensivo aos recursos para evitar dano irreparável à parte. (ABELHA, 2004, p. 139). Ainda em relação ao artigo 14 da Lei, há a possibilidade de o magistrado atribuir discricionariamente à aplicação do efeito suspensivo; entretanto, o dispositivo não deve ser interpretado como instrumento da vontade ilimitada do julgador, devendo restar demonstrado o perigo de dano irreparável à parte, conforme abaliza a redação legal. (MAZZILLI, 2006, p. 457).

Neste sentido, Abelha (2004, p. 139-140) relata:

aliás, cabe aqui dizer que o legislador compreendeu bem que, no processo coletivo, a participação do juiz – com aumento do poder inquisitivo (em detrimento do dispositivo) – é muito importante, acima de tudo, legítima dentro de um Estado social que deve dar justiça a quem precisa e confirmar a razão de quem a possui. [...] No art. 14 da LACP deixou-se bem claro que toda decisão judicial, de primeiro ou de segundo grau, deve ter eficácia imediata, ainda que seja impugnável por recurso. Todavia, quando a execução imediata implicar risco de dano irreparável, o juiz poderá impedir o cumprimento da decisão conferindo “efeito suspensivo” ao recurso que desafiá-la.

No aspecto da coisa julgada das ações coletivas, convém destacar que os abusos cometidos em desfavor dos interesses transindividuais causam significativos prejuízos. Há um tempo, inclusive, as sentenças judiciais produziam efeitos apenas *inter partes*, limitando-se aos integrantes do processo. Até mesmo o Poder Judiciário se via prejudicado na tentativa de cumprir os preceitos constitucionalmente assegurados, vez que o número de demandas julgadas individualmente refreava o acesso à justiça coletiva. Diante da problemática oriunda disto, editou-se, então, o artigo 16 da Lei de Ação Civil Pública, o qual permite aos magistrados o julgamento de demandas coletivas produzindo efeito *erga omnes*, ou seja, atingindo todas as partes que possuem efetivo interesse sobre a demanda. (ABELHA, 2004, p. 244-245).

Houve a tentativa de diminuir o alcance da coisa julgada nas ações coletivas por meio da edição da Lei nº 9.494/97 (BRASIL, 1997), a qual traçou limites subjetivos às pessoas atingidas pela sentença, além de delimitar que a imutabilidade da sentença estaria ligada diretamente à competência territorial do órgão julgador, com exceção dos casos em que houvesse a improcedência da ação por insuficiência de provas. Fato é que não foi possível macular este ponto do processo coletivo,

permanecendo, nos dias atuais, o arrazoado desde o princípio, que conforme análise doutrinária e perante os fatos reais traduz-se como mais eficiente. (MAZZILLI, 2006, p. 497).

O próximo capítulo será destinado ao estudo das mudanças da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, mais especificamente o artigo 28, e as consequências geradas na Lei de Improbidade Administrativa.

4 O QUE MUDA COM O ARTIGO 28 DA LINDB: UM AVANÇO OU UM RETROCESSO NO TEMA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA?

O presente capítulo abordará as alterações da Lei nº 13.655/2018, a qual introduziu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) referente ao Decreto-Lei nº 4.657/1942 (BRASIL, 1942) os artigos 20 a 30, versando acerca da interpretação das normas de direito público, os quais também interpretam a Lei de Improbidade Administrativa. Observar-se-á, no decorrer do capítulo, a preocupação com a realidade da Administração Pública e segurança jurídica decorrentes das modificações da LINDB e, ao mesmo tempo, uma dificuldade de interpretações entre os órgãos e poderes do ordenamento jurídico oriunda da modificação do artigo 28, em específico, que versa ser a culpa que dá margem aos atos ímprobos somente aquela proveniente de erro grosseiro, e não “qualquer culpa” que poderá responsabilizar o agente público, o que acaba sendo um retrocesso no tema da Improbidade Administrativa, por dificultar as sanções a quem comete atos ímprobos.

Outrossim, também será mostrado que a inclusão do artigo 28 da LINDB estabeleceu que, além do dolo, deverá haver a presença de erro grosseiro; tal dispositivo legal também foi regulado pelo Decreto nº 9.830/2019 (BRASIL, 2019), que especifica as limitações e conceitos adotados, como explicita o que, de fato, é o erro grosseiro e quais atitudes lhe caracterizam. Neste sentido, abordar-se-á o assunto ainda mais voltado para a atualidade: o erro grosseiro sob a luz das decisões do Supremo Tribunal Federal e a aplicação nos atos eivados de probidade administrativa, com a Medida Provisória nº 966/2020 (BRASIL, 2020), a qual dispôs em seu texto acerca da responsabilização de agentes públicos por ação e omissão relacionados à pandemia do Covid-19.

4.1 As alterações da LINDB no âmbito da Improbidade Administrativa

A Lei nº 13.655/2018 introduziu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, referente ao Decreto-Lei nº 4.657/1942, os artigos 20 a 30, os quais versam sobre a interpretação das normas de direito público e que, em razão de serem vetores a nortear todo o direito público, também possuem a finalidade de interpretar a Lei de Improbidade Administrativa.

O artigo 20 da LINDB menciona que as decisões no âmbito administrativo, controlador e judicial não serão decididas com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências práticas destas, ou seja, o que elas trouxeram de bom ou de ruim. Ainda, que a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida que será imposta, ou do ato invalidado, bem como da invalidação do contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive frente às possíveis alternativas (entre as quais se destaca a manutenção da decisão impugnada); isto é, as mudanças impostas pelos órgãos de controle dependerão de motivação que demonstre que a nova medida imposta é, de fato, adequada. (HARGER, 2020, p. RB-3.2). Busca-se, assim, a redução do subjetivismo e da superficialidade das decisões. (JUSTEN FILHO, 2018, p. 15).

O artigo 21 do mesmo dispositivo legal dispõe que quando houver a invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, deverão ser indicadas, expressamente, as consequências jurídicas e administrativas, imputando aos órgãos de controle administrativo tal responsabilidade. No parágrafo único do artigo está disposto que a referida decisão do caput deverá, se necessário, indicar quais são as condições cabíveis para que haja a regularização proporcional e equânime, sem prejudicar os interesses gerais. Neste caso, não poderão ser imputados aos sujeitos atingidos ônus ou perdas que sejam anormais ou excessivos. (HARGER, 2020, p. RB-3.3). Neste ínterim, Mendonça (2018, p. 48) defende a ideia de que o supracitado não é apenas dever expresso de fundamentação de decisão, mas também um meio pelo qual se extrai que o julgado não poderá invalidar o ato, negócio ou norma administrativa, na existência de atos jurídicos ou administrativos que não possuam constitucionalidade e equidade. Além disso, os resultados jurídicos e administrativos a serem indicados não devem ser apenas plausíveis, mas também certos e prováveis, segundo relata o autor:

consequência jurídica ou administrativa é estado de fato em relação aos quais se possa indicar alguma base, lógica ou empírica, de evidenciação. Consequência não é palpite. É decorrência – lógica, jurídica ou fática – da decisão. Caso se trate de decorrência fática, deve ser possível indicar-lhe alguma evidência empírica. Evidência empírica pode ser, por exemplo, relatórios produzidos por fontes imparciais; notas técnicas; manuais de boas práticas; pesquisas científicas.

Sintetizando as reflexões até aqui apresentadas, pode-se dizer que consequências jurídicas são estados imediatos e imediatamente futuros associados à interpretação ou à aplicação do Direito e que, certos ou prováveis, sejam exequíveis e admissíveis pela Constituição de 1988.

Consequências administrativas são estados imediatos e imediatamente futuros, associados à atuação pública e que, certos ou prováveis, sejam igualmente exequíveis e admissíveis por nossa Constituição.

Quanto ao disposto no artigo 22 da LINDB, observa-se que ao interpretar normas sobre gestão pública considerar-se-ão tanto os obstáculos, quanto as dificuldades reais do gestor, bem como as políticas públicas exigidas a seu cargo, sem que seja prejudicado o direito dos administrados. O parágrafo 1º prevê que nas decisões acerca da regularidade de conduta ou validade de ato, ajuste, processo ou norma administrativa, deverão ser consideradas as circunstâncias práticas dotadas de impostos relacionados à ação do agente, sendo estes limitados ou condicionados. (HARGER, 2020, p. RB-3.4). Assim, reforça-se a preocupação com a realidade da Administração Pública, a qual já foi mencionada no artigo 20. Outrossim, para que haja a substituição da decisão do administrador público por outra, o órgão de controle deverá enfrentar os ônus, dilemas e dificuldades equivalentes as que o administrador enfrenta; bem assim, fazer com que o controlador se ponha na posição do gestor para uma melhor compreensão dos motivos que levaram à tomada de decisão, como as dificuldades orçamentárias, de pessoal, de capacitação, de material e de infraestrutura, dizendo respeito às expressões presentes no decorrer do dispositivo legal, quais sejam “obstáculos e dificuldades reais” e “circunstâncias reais e práticas”. (JORDÃO, 2018, p. 70-72).

Os parágrafos 2º e 3º, por sua vez, reforçam outra questão também exposta no artigo 20 da LINDB: a preocupação com a proporcionalidade das sanções, as quais devem ser aplicadas de forma contextualizada, sob a análise das circunstâncias fáticas que levaram ao agir administrativo, conforme leciona Jordão (2018, p. 85).

Somadas as suas determinações, eles exigem que, na aplicação de sanções, sejam considerados (i) danos para a administração, (ii) agravantes, (iii) atenuantes, (iv) antecedentes do agente e (v) outras sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo que lhe tenham sido aplicadas.

O artigo 23 da LINDB prevê que a decisão administrativa, controladora ou judicial que interpretar ou orientar sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando se fizer indispensável que estes sejam cumpridos proporcionalmente, de

maneira equânime e eficiente, e sem prejudicar o interesse geral. Isto é, por meio deste dispositivo legal, procura-se trazer segurança jurídica tanto para a administração pública, quanto para os indivíduos que com ela se relacionam, uma vez que as normas de mesma redação linguística podem ocasionar interpretação diversa; por outro lado, entretanto, com o intuito de não desmerecer aqueles que agiram de boa-fé, impõe-se estabelecer um regime de transição para resguardá-lo. (MARQUES NETO, 2018, p. 107).

Na sequência, o artigo 24 diz respeito à revisão da validade do ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já tiver sido completada, nas esferas administrativa, controladora ou judicial. Assim, levar-se-ão em conta as orientações gerais da época, vedando-se, em relação à mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações já plenamente constituídas. O parágrafo único esclarece o que são as “orientações gerais da época”, sendo consideradas as interpretações e as especificações contidas em atos públicos de caráter geral ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e as adotadas por prática administrativa reiterada e que contenha vasto conhecimento público. Ante o exposto, o principal objetivo da norma é justamente garantir segurança jurídica às relações de longa duração travadas com o Poder Público, além da garantia de que aqueles que agiram de boa-fé não sejam prejudicados. Ademais, considera-se o direito vigente à época dos fatos e não aquele posterior à revisão, garantindo-se a irretroatividade da norma. (HARGER, 2020, p. RB-3.6).

É também o entendimento de Câmara (2018, p. 116):

o novo dispositivo deixa claro que a irretroatividade, para assegurar a segurança jurídica, deve se estender à interpretação dos textos normativos, não se atendo apenas à lei em sentido formal. A posição assumida pela LINDB é a de que seria insuficiente assegurar a irretroatividade da lei nova se, por intermédio de mudança de interpretação de lei antiga, situações plenamente constituídas viessem a ser atingidas. Novo entendimento geral instituído sobre lei antiga, na prática, consagra a criação de nova norma jurídica, pois muda o conteúdo da prescrição que até então era extraída do Direito vigente. Aplicar uma nova leitura sobre o Direito a situações já consolidadas rompe a expectativa que se tem a respeito da irretroatividade das leis (ou seja, das normas jurídicas).

O artigo 25 da LINDB foi vetado. O artigo 26 previu a possibilidade de celebração de acordos administrativos, partindo do pressuposto que norteia o direito público no sentido de que é melhor optar pelo consenso do que pela imposição,

além de que soluções consensuais são mais rápidas e eficazes do que um longo processo administrativo. Deste modo, o artigo dispõe que com o fito de eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive quando expedida licença, a autoridade administrativa poderá celebrar compromisso com os interessados que só começará a produzir efeitos após a publicação oficial. Para tanto, deverá ser realizado o compromisso após oitiva do órgão jurídico e, em sendo o caso, após realização de consulta pública, devendo estar presentes razões de relevante interesse geral. (GUERRA; PALMA, 2018, p. 140).

Quanto ao artigo 27 da LINDB, este dispõe que a decisão do processo nas esferas administrativa, controladora ou judicial, possui a faculdade de impor compensação por benefícios indevidos ou prejuízos anormais ou injustos, os quais resultem do próprio processo ou de conduta dos envolvidos. Esta compensação, conforme o §1º, deverá ser motivada, com a oitiva prévia das partes que deverão arguir acerca de seu cabimento e forma e, se for o caso, de seu valor. Já o §2º menciona que para prevenir ou regular a compensação, pode-se celebrar compromisso processual entre as partes. Infere-se, deste modo, que o §1º é a manifestação do devido processo legal, enquanto que o §2º reforça a preferência pela solução consensual. Como exemplo, tem-se a hipótese de um contrato que foi anulado após o serviço ter sido integralmente cumprido. Neste caso, deixar de efetuar o pagamento implicaria o enriquecimento ilícito da Administração Pública, prejudicando-se o erário. (HARGER, 2020, p. RB-3.8).

Em matéria de improbidade administrativa, o resultado do dispositivo é o seguinte:

viabiliza o reconhecimento, em ação civil pública ou em ação de improbidade movidas pelo Ministério Público, da responsabilidade pelas despesas do réu-vencedor (sucumbência, incluindo honorários advocatícios) e também por outros prejuízos (externalidades negativas). Saliente-se que a sucumbência em favor do réu-vencedor nas ações movidas pelo Ministério Público até hoje não era reconhecida pela jurisprudência, à falta de norma específica nas leis de regência, embora não fosse por elas negada de modo expresse (Leis nº 7.347 de 1985, e 8.429 de 1992, respectivamente). A lei da ação civil pública previu o pagamento de sucumbência somente se comprovada a litigância de má-fé e apenas para as ações propostas por associações (arts. 17 e 18). A partir de agora, mesmo nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, a sucumbência em favor do réu-vencedor tem fundamento expresse no art. 27 da LINDB. Ademais, nessas ações propostas pelo Ministério Público, o réu-vencedor tem direito reconhecido pelo art. 27 à compensação dos outros prejuízos

como os causados por medida cautelar (compensação que deve seguir o regime já existente no art. 302 do CPC). (SUNDFELD; VORONOFF, 2018, p. 184-185).

O artigo 28 é um dos mais importantes em relação à Improbidade Administrativa, posto que tem previsão o fato de o agente público (o mesmo descrito nos artigos 1º e 2º da Lei de Improbidade) responder pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro; ou seja, observa-se, assim, que a culpa que dá margem aos atos ímprobos é somente aquela proveniente de erro grosseiro, e não “qualquer culpa” que poderá responsabilizar o agente público. (HARGER, 2020, p. RB-3.9).

Nesta continuidade, o artigo 29 da LINDB estabelece que em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por meio de autoridade administrativa, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, salvo os atos de mera organização interna. A edição deverá ser feita, preferencialmente, via meio eletrônico. No intento de manifestação da administração pública consensual é também esse dispositivo legal, em razão de possibilitar a consulta pública para a expedição de atos normativos. A consulta não é obrigatória, mas ocorrendo, deverá obedecer alguns requisitos, como a convocação conter a minuta do ato normativo e fixar as condições gerais de manifestação dos interessados, bem como o prazo da consulta pública. (HARGER, 2020, p. RB-3.10).

Por fim, o artigo 30 da LINDB também visa à segurança jurídica prevendo instrumento de uniformização de decisões administrativas, ao mencionar que as autoridades da Administração Pública devem ser atuantes no sentido do aumento da segurança jurídica na aplicação das normas, bem como por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas; estes devem ter caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até que haja revisão posterior. Quanto à Improbidade Administrativa, o artigo se refere ao fato de que aquele que segue uma súmula, regulamento ou resposta à consulta, não poderá ser punido por atos ímprobos, eis que estes atos se presumem em acordo com as normas do direito. (HARGER, 2020, p. RB-3.11).

O próximo tópico desse capítulo será destinado ao estudo e análise dos argumentos da doutrina e da jurisprudência, observando-se a modalidade doloso e erro grosseiro abordadas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, com a inclusão do artigo 28.

4.2 Análise dos argumentos da doutrina e da jurisprudência em benefício da modalidade doloso e erro grosseiro

A Lei nº 13.655/2018, como já mencionado, trouxe alterações à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), referente ao Decreto-Lei nº 4.657/1942, sendo uma delas a inclusão do artigo 28 na LINDB, o qual estabeleceu que, além do dolo, deverá haver a presença de erro grosseiro, para que o agente público responda pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas. Igualmente, o dispositivo ainda foi regulado pelo Decreto nº 9.830/2019, que especifica as limitações e conceitos adotados; por exemplo, o que é o erro grosseiro e quais atitudes lhe caracterizam. (MARCHESI, 2019, <<https://www.conjur.com.br/2019-set-07/bruna-marchesi-possivel-fim-improbidade-culposa-tj-pr>>).

O surgimento da Lei nº 13.655/2018, deu-se em razão se o elemento subjetivo já era algo, de certa forma, prejudicial à comprovação de atos em dissonância com a probidade administrativa, sendo que o artigo 28 da LINDB tende a majorar essa problemática. Em análise às disposições do novo dispositivo legal, com base no método adotado pelo Tribunal de Contas da União referente à divisão de responsabilização reparatória e sancionatória, Cruz e Borges (2018, <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-14/opinioao-artigo-28-lindb-questao-erro-grosseiro>>) afirmam que a mudança legislativa tende a gerar certa balbúrdia na aplicação dos conceitos, limitando a responsabilização para ressarcimento ao erário, conforme segue:

o artigo 28 da LINDB adentra precisamente no campo da culpabilidade administrativa [...] ao atribuir à culpabilidade a noção de exigibilidade e de inexigibilidade de conduta diversa. Com efeito, entendemos que a capacidade sancionadora do Estado restou ainda mais reduzida com tal dispositivo. Doravante, caso não se configure a ocorrência de dolo ou erro grosseiro, a responsabilidade do agente público restará afastada no âmbito do emancipado Direito Administrativo sancionador, ao passo que o ressarcimento ao erário estará sujeito à demonstração do dano, do nexo causal e da conduta do agente consubstanciada na culpabilidade em sentido amplo, tomando como parâmetro o proceder de um gestor público que atua com zelo, a competência e a responsabilidade exigidas pelo cidadão.

Acrescenta-se a isso a possibilidade que há em se deturpar a aplicação dos preceitos da Lei de Improbidade Administrativa, em razão da inconstitucionalidade oriunda daquilo mencionado nos novos dispositivos legais acrescentados pela

LINDB, que foge da plena responsabilização subjetiva em todos os âmbitos para ponderar atitudes relacionadas à culpa grave que, agora, recebe o nome de “erro grosseiro”. Isso ocorrerá, muito possivelmente, pois ao serem regulamentadas as sanções ao agente público, poderá haver a ambiguidade na interpretação do que seria erro grosseiro, restando ao intérprete decidir se determinadas ações se enquadrariam como responsabilidade objetiva ou subjetiva, contrariando, assim, a própria Constituição Federal. (MENDES, 2020, p. 248).

Quanto aquilo disposto na Carta Magna, o artigo 37, §6º, afirma que os prestadores de serviços públicos (sejam as pessoas jurídicas de direito público ou as de direito privado) responderão pelos danos que seus agentes causarem a terceiros, sendo assegurado o direito de regresso, ou seja, de ser ressarcido de um prejuízo, contra o responsável nos casos de dolo ou culpa. Isso causaria antinomia entre o artigo 28 da LINDB e a Constituição Federal, caso se considerasse que a LINDB abrange o ressarcimento pelos danos ao erário, mesmo que em sede de ação regressiva. Se nestes casos a Constituição afirma que o servidor responderá apenas mediante culpa ou dolo, a LINDB limitaria as possibilidades de reparação do dano previstas na Constituição Federal; ou seja, na hipótese em que ocorra dano ao particular por um agente público, o particular será reparado objetivamente pelo Estado, sem haver a necessidade de demonstração de culpa ou dolo. Sem dúvidas, o Estado encontrar-se-á limitado para reaver os prejuízos por causa da necessidade de comprovação não apenas da culpa, mas de uma variante mais grave, qual seja o erro grosseiro. (CRUZ; BORGES, 2018, <<https://www.conjur.com.br/2018-mai-14/opiniao-artigo-28-lindb-questao-erro-grosseiro>>).

O erro grosseiro, ao que parece, é incompatível com o disposto na LINDB, no Código Civil e na Constituição Federal, por limitar a responsabilização imposta ao gestor. (MENDES, 2020, p. 236). Assim, frente à hermenêutica atual, em que os atos são ponderados com erro grosseiro, há certa discricionariedade que poderá gerar interpretações negativas ao responsabilizar o servidor por atos ímprobos, causando limitação funcional do pleito indenizatório frente às sanções. (MENDES, 2020, p. 244).

Neste ínterim, Osório (2007, p. 464) explicita:

o fenômeno que designamos como improbidade administrativa, no direito administrativo brasileiro, desenhado no artigo 37, parágrafo 4º da CF, no

marco da Lei n. 8.429/92, define-se como a má gestão pública gravemente desonesta ou gravemente ineficiente, por ações ou omissões, dolosas ou culposas, de agentes públicos no exercício de suas funções ou em razão delas, com ou sem participação dos particulares, observados os pressupostos gerais de configuração típica e de imputação. A improbidade é espécie do gênero má gestão pública. A corrupção é espécie do gênero improbidade. A compreensão desses fenômenos a partir dessas relações é fundamental para perceber suas características e peculiaridades. A abordagem com o foco na ineficiência, quando sinalizada com nota de gravidade, também pode aproximar-se da própria corrupção, na medida em que ambas traduzem níveis distintos de má gestão pública e ambas constituem espécie de improbidade administrativa. O próprio histórico da improbidade administrativa com elementos dos crimes de responsabilidade denuncia sua funcionalidade repressiva em relação a atos culposos. Daí por que resulta admissível, constitucionalmente, a improbidade culposa, dando-se densidade ao princípio da eficiência.

Assim, a principal crítica ao dispositivo é justamente o risco que o aspecto amplo de “erro grosseiro” pode gerar na aplicação do ressarcimento ao erário previsto nos artigos 5º e 10º da Lei nº 8.429/92, pois pretensão ressarcitória e pretensão positiva (sancionatória) são distintas entre si. Desse modo, a culpabilidade que se adota no direito sancionatório administrativo não deve ser igual a do ressarcimento ao erário, visto que, caso o seja, há possibilidade de risco imediato no sentido de que as condutas que dilapidam o patrimônio, mas não são enquadradas como suficientemente negligentes ou imprudentes a ponto de não serem catalogadas como culpa grave, impeça o viés indenizatório cabível. (MENDES, 2020, p. 244-245).

Na mesma toada, a nova regra imposta pelo artigo 28 da LINDB, além de suscitar significativos reflexos no âmbito da Improbidade Administrativa, principalmente em face do artigo 10º da Lei de Improbidade, que dispõe acerca do elemento subjetivo a que o agente está sujeito, limita a responsabilidade pessoal deste quanto aos casos de dolo ou erro grosseiro. O cerne do problema está relacionado em precisar se o artigo 28 da LINDB aplicar-se-ia, de maneira constitucional, aos atos ímprobos, visto que o artigo 10º da Lei de Improbidade admite a configuração destes por culpa simples, enquanto que aquele afasta tal probabilidade na medida em que ordena, no mínimo, a comprovação de dolo ou erro grosseiro na conduta do agente público. Deste modo, alguns doutrinadores entendem que o artigo 28 da LINDB, ao exigir a prova de dolo ou erro grosseiro para responsabilizar agentes públicos, revogou parcialmente o artigo 10º da Lei de Improbidade, cujo tipo não mais incidirá na modalidade leve do elemento subjetivo;

percebe-se, assim, que o novo dispositivo impôs a graduação da culpa não prevista na lei anterior. (NEPOMUCENO; SANTANA, 2020, p. 280-283).

As assertivas expostas, porém, irão gerar muitas dúvidas na interpretação de cada órgão. Convém verificar, nesse sentido, o entendimento de Calixto (2008, p. 310-312):

este entendimento conduz ainda ao segundo fator a ser lembrado, o qual reside na inadequação de se insistir na própria graduação da culpa. De fato, a culpa levíssima parece não se sustentar mais, uma vez que exige um padrão não humano de conduta, o que se traduz em uma hipótese em que não se verifica culpa alguma, só podendo gerar responsabilidade caso esta seja objetiva. Da mesma forma, a culpa grave pode perfeitamente ser equiparada ao dolo, em especial quando se trata de proteger a vítima, e, de qualquer forma, não poderia ser invocada como fundamento para a redução da reparação. Resta, portanto, unicamente a culpa leve, a qual pode ser traduzida na própria culpa, sem qualquer qualificação.

Conforme o exposto por Ferraz (2018, <<https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>>) a decisão ou opinião que tenha sido baseada em jurisprudência, doutrina, orientação geral ou interpretação razoável, não poderão ser consideradas sinônimos de erro grosseiro, mesmo que, em momento posterior, não sejam aceitas por órgãos de controle administrativo ou judicial. Inclusive, a referida interpretação é coerente ao entendimento do disposto na Súmula 400 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1964), referente à letra A do artigo 101, inciso III da Constituição Federal, a qual determina que decisão que tenha dado razoável interpretação à lei, ainda que não seja a melhor, não autorizará recurso extraordinário; parafraseando conforme o autor, interpretação razoável da lei, mesmo que não seja a melhor, não poderá configurar erro grosseiro.

Trazendo o assunto ainda mais para a atualidade, cabível mencionar o erro grosseiro à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal e a aplicação nos atos ímprobos. A Medida Provisória nº 966, sancionada em 13 de maio de 2020, dispôs em seu texto a respeito da responsabilização de agentes públicos por ação e omissão relacionados à pandemia do Covid-19, estabelecendo que os agentes públicos somente seriam responsabilizados nos casos em que em suas condutas ilícitas, ao executar medidas de prevenção sanitária e efeitos sociais e econômicos, estivessem presentes elementos de dolo e erro grosseiro. Assim, os agentes públicos seriam isentados de responsabilidade em decorrência de opinião técnica

defendida, pois apenas o nexos causal não seria suficiente para imputar-lhes qualquer sanção. Após a edição da medida, ajuizaram-se seis ações diretas de inconstitucionalidade (ADIs) por partidos políticos distintos, os quais fundamentaram o ajuizamento alegando a isenção da responsabilidade dos agentes políticos na sua atuação durante a pandemia por qualquer atuação estatal desprovida de dolo ou erro grosseiro, em razão dos critérios trazidos pela Medida Provisória nº 966/2020. (SÁ, 2020, <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-25/acacia-sa-erro-grosseiro-luz-stf>>).

Observou-se o previsto na Constituição Federal, em decisão liminar, no sentido de que para que o ato administrativo seja configurado como sendo dotado de erro grosseiro deverá ensejar violação do direito à vida, à saúde ou ao meio ambiente equilibrado em razão da inobservância de normas e critérios científicos e técnicos. (SÁ, 2020, <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-25/acacia-sa-erro-grosseiro-luz-stf>>). Ao julgar a medida liminar mencionada, o ministro Luís Roberto Barroso, relator das ADIs, afirmou que as disposições trazidas pela Medida Provisória nº 966/2020 não abarcariam os atos de Improbidade Administrativa.

[...] O alcance dessa medida provisória não colhe atos de improbidade. Os atos de improbidade, inclusive, são regidos por legislação específica e que têm jurisprudência específica já firmada pelo Superior Tribunal de Justiça. [...] Esta medida provisória não beneficia nenhum agente público que tenha praticado ato capitulado na Lei de Improbidade Administrativa.

Percebe-se, desta maneira, que a interpretação do erro grosseiro aduzida pelo Supremo Tribunal Federal não poderá, até que sejam julgadas as ADIs acima mencionadas, ser utilizada no ajuizamento das Ações Cíveis Públicas de Improbidade Administrativa, em razão de existir legislação e jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que versam sobre o assunto em pauta. Entretanto, apesar de a Lei de Improbidade Administrativa trazer de maneira expressa as sanções pela prática de atos ímprobos decorrentes de dolo ou culpa, bem como haver jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça referindo que a culpa gravíssima é adequada para a configuração de Improbidade Administrativa, mostra-se coerente o afastamento da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a configuração do erro grosseiro. Equitativamente, ao prever a interpretação sistêmica das normas, o ordenamento jurídico brasileiro permite a aplicação de mais de uma norma ao mesmo caso, a fim de viabilizar a preservação do real sentido da lei. (SÁ, 2020, <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-25/acacia-sa-erro-grosseiro-luz-stf>>).

No caso da Lei nº 8.429/92, o legislador ordinário, ao observar o preceito constitucional previsto no artigo 37, §4º da Constituição Federal e definir as hipóteses de sancionar os agentes políticos em decorrência de ações ilícitas oriundas de dolo ou culpa, teve o intuito de puni-lo por ser desonesto e corrupto e, em casos de exceção, por negligência, uma vez que se restringe às hipóteses previstas no artigo 10º da Lei de Improbidade. Diante do exposto, averigua-se que mesmo com a existência de lei específica acerca do assunto abordado, e mesmo que o Superior Tribunal de Justiça tenha o entendimento de que a culpa grave é apta a caracterizar o ato de Improbidade Administrativa, a aplicação da interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal sobre a modalidade erro grosseiro, além de trazer segurança jurídica, concede aos agentes públicos maior segurança ao tomar decisões neste momento em que o mundo enfrenta uma pandemia, pois haverá critérios mais objetivos ao tomar decisões que relacionem a Improbidade Administrativa. (SÁ, 2020, <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-25/acacia-sa-erro-grosseiro-luz-stf>>).

5 CONCLUSÃO

Concluiu-se, perante o exposto no decorrer da monografia, que, de fato, o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro condiciona a interpretação dos artigos 10º, 11º e 12º da Lei de Improbidade Administrativa, tornando ainda mais difícil a sua configuração. Isto se dá em razão de, com a nova redação disposta pela LINDB, o agente público ter de responder pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Neste intento, explanou-se a proeminência de prever a Improbidade Administrativa no ordenamento jurídico, visando combater os atos ímprobos cometidos. Assim, percebeu-se que estas ilicitudes geram significativos malefícios na gestão pública e na sociedade como um todo, a saber: a depauperação do patrimônio público (erário); o comprometimento da atuação dos Poderes do Estado; descrédito generalizado da visão acerca dos ocupantes de funções públicas; o enriquecimento ilícito de autoridades e particulares em detrimento da qualidade, economia e eficiência dos serviços públicos, prejudicando o bem comum social; a consequente ampliação das desigualdades sociais pelos motivos anteriormente citados e, em última instância, a elevação da dívida pública gerada pelo desequilíbrio entre receitas e despesas.

Depreendeu-se do estudo em pauta que a preocupação da sociedade na contemporaneidade está voltada para o controle da atividade administrativa, que deve ser exercida de acordo com os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Assim, com o advento da Constituição Federal de 1988 foi trazida à tona norma de eficácia limitada, complementada por meio da Lei nº 8.429/92 de Improbidade Administrativa; deste modo, pôde-se visualizar uma normatização apta a sancionar a prática de atos de improbidade e a devida punição dos agentes públicos infratores ou, em determinados casos, dos particulares que se beneficiam de tais ilicitudes.

Evidenciou-se, também, o avultado papel exercido por meio do órgão do Ministério Público em relação às Ações Cíveis Públicas e de Improbidade Administrativa, cedendo ao *Parquet* a preferência na proposição da ação, ficando os demais entes preteridos quanto à legitimidade. Ainda, observou-se ser de suma importância o regime de cooperação entre os segmentos da sociedade civil em

conjunto com o Ministério Público, em razão de as ações promovidas com o fito de exaurirem a corrupção e atos ímprobos terem de ser cada vez mais incentivadas, a fim de que os prejuízos causados tanto ao erário, quanto à população sejam amenizadas e, quiçá, possam um dia cessar.

Neste viés, foi possível visualizar a interdependência entre a Ação de Improbidade Administrativa e a Ação Civil Pública no tocante ao ajuizamento que verse a atos ímprobos, concluindo-se que ambas são necessárias para o complemento satisfatório do conteúdo normativo da outra, por terem um objetivo precípua: a tutela dos direitos difusos.

Por fim, constatou-se a preocupação com a realidade da administração pública e consequente segurança jurídica decorrentes das modificações da LINDB e, ao mesmo tempo, uma dificuldade de interpretações entre os órgãos e poderes do ordenamento jurídico oriunda da modificação do artigo 28, em específico, que versa ser a culpa que dá margem aos atos ímprobos somente aquela proveniente de erro grosseiro, e não “qualquer culpa” que poderá responsabilizar o agente público, o que acaba sendo um retrocesso no tema da improbidade administrativa, por dificultar as sanções a quem comete atos ímprobos.

REFERÊNCIAS

ABELHA, Marcelo. **Ação civil pública e meio ambiente**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p.67.

ANIBAL JUNIOR, Vanderlei; FONSECA, Sergio Roxo da. **Natureza penal da sanção por improbidade administrativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1287, 9 jan. 2007. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/9372>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ARANA-MUÑOZ, Jaime Rodriguez. **Direito fundamental à boa administração pública**. Belo Horizonte: Forum, 2012.

ARAÚJO, Thalita Clímaco de; ARANTES, Lara Izabella Tosta. **A Lei de Improbidade Administrativa como Mecanismo de Controle dos Desvios de Conduta dos Agentes Públicos**. Id on Line Rev.Mult. Psic., 2019, vol.13, n.44, p. 930-944. ISSN: 1981-1179. Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

BAHENA, Kele Cristiani Diogo. **O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela Lei de Improbidade**. 1. ed. 3. tir. Curitiba: Juruá, 2006.

BARBÃO, Jaqueline. OLIVEIRA, Fabiana Luci de. **Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI)**. 09 de novembro de 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/f322d859e3b30d14e4446ec36b4c0e0d.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

BEZNOS, Clovis. Considerações em torno da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista do Advogado**, n. 107, p. 44-61, dez. de 2009.

BOTELHO, Ana Cristina Melo de Pontes. **O Ministério Público e o combate à Improbidade Administrativa**. Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI. Fortaleza: 2010, p. 2121-2122.

BRASIL. [Constituição (1824)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1824**. Rio de Janeiro, RJ: Imperador, [1841]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 05 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1827)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1827**. Rio de Janeiro, RJ: Imperador, [1841]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LIM/LIM..-15-10-1827.htm. Acesso em: 05 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro, RJ: Presidente da República, [1935]. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 05 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, RJ: Presidente da República, [1937]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 05 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro, RJ: Presidente da República, [1946]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 05 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, [1969]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 05 maio 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto 9.830, de 10 de junho de 2019**. Regulamentou o disposto nos art. 20 ao art. 30 do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que institui a Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9830.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Decreto lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispôs sobre a responsabilidade de prefeitos e vereadores. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL. **Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942**. Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 1.079, de 10 de abril de 1950**. Definiu os crimes de responsabilidade. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 4.717, de 29 de junho de 1965.** Instituiu a Lei da Ação Popular. Brasília, DF: Presidência da República. [1965]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 7.347, de 24 de julho de 1985.** Instituiu a Ação Civil Pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992.** Instituiu a Lei sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, [1992]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL, **Lei 9.494, de 10 de setembro de 1997.** Disciplinou a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL, **Medida Provisória 966, de 13 de maio de 2020.** Dispôs sobre a responsabilização de agentes públicos por ação e omissão em atos relacionados com a pandemia do Covid-19. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv966.htm. Acesso em: 05 maio 2021.

BRASIL, **Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispôs sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.004, de 24 de junho de 2014.** Alterou os arts. 1º, 4º e 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, para incluir, entre as finalidades da ação civil pública, a proteção do patrimônio público e social. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13004.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, ano 152, n. 51, p. 1-51, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=17/03/2015&totalArquivos=128>. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015.** Dispôs sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 20 nov. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Primeira Seção. **REsp 1.163.643.** Recorrente: Carlos Massano Takaki. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Min. Rel. Teori Albino Zavascki. Brasília, 24 mar. 2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sSeq=957532&sReg=200902073858&sData=20100330&formato=PDF. Acesso em: 07 abr. 2021.

BUENO, Cassio Scarpinella. O procedimento especial na ação de improbidade administrativa. *In*: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). **Improbidade administrativa, questões polêmicas e atuais.** São Paulo: Malheiros, 200, p. 150-151.

BUGALHO, Gustavo Russignoli. **Improbidade administrativa: comentários à lei nº 8.429.** Leme: J. H. MIZUNO, 2009, p. 165.

CALIXTO, Marcelo Junqueira. **A Culpa na Responsabilidade Civil - Estrutura e Função.** São Paulo: ed. Renovar, 2008.

CÂMARA, Jacintho de Arruda. Art. 24 Irretroatividade de nova orientação geral para anular deliberações administrativas. **Revista de Direito administrativo**, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018). 2018.

CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. **Constituições do Brasil.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 1998, p. 700. Coleção Soluções de Direito Administrativo: Leis Comentadas. Série I – Administração Pública. 2ª ed. Volume 5. 2019.

CRUZ, Alcir Moreno da; BORGES, Mauro. O art. 28 da LINDB e a questão do erro grosseiro. **Revista Conjur**, 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-14/opiniao-artigo-28-lindb-questao-erro-grosseiro>. Acesso em: 25 out. 2020.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 22. ed., São Paulo: Atlas, 2009. p. 894.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERRAZ, Luciano. **Alteração na Lindb e seus reflexos sobre a responsabilidade dos agentes públicos.** 29 nov. 2018. Disponível em:

<https://www.conjur.com.br/2018-nov-29/interesse-publico-lindb-questao-erro-grosseiro-decisao-tcu>. Acesso em: 08 maio 2021.

FERREIRA, Daniel. **Sanção ou acordo: um (novo) dilema para a administração pública brasileira**. In: MOTTA, Fabrício; GABARDO, Emerson. Crise e reformas legislativas na agenda do direito administrativo. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 67.

FERREIRA, Sergio de Andréa. **A probidade na Administração Pública**. Boletim de Direito Administrativo, **agosto/2002, 623**.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na Constituição**. São Paulo: Malheiros 1999, p. 104-107.

FIGUEIREDO, Stephanie. **O que os advogados precisam saber sobre a lei de improbidade administrativa**. Aurum, 12 mai. 2020. Disponível em: <https://www.aurum.com.br/blog/improbidade-administrativa/>. Acesso em: 25 out. 2020.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3. ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GHIZZO NETO, Affonso. **Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001.

GOMES, José Jairo. **Apontamentos sobre a Improbidade Administrativa**. In: José Adércio Leite Sampaio et al., Improbidade Administrativa: 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

GUERRA, Sérgio e PALMA, Juliana Bonacorsi de. **Art. 26 da LINDB novo regime jurídico de negociação com a Administração Pública**. Revista de Direito administrativo, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018). 2018.

HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992**. Coleção Soluções de Direito Administrativo. Leis Comentadas. 2ª Ed. Vol. 5. 2020. *E-book*. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografi as%2F215542614%2Fv2.3&titleStage=F&titleAcct=i0ace3e33000001764d445f08e90e78ba#sl=p&eid=ecf37e7650312851e5d32475d6119ff5&eat=%5Bereid%3D%22ecf37e7650312851e5d32475d6119ff5%22%5D&pg=RB-8.5&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 10 abr. 2021.

HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992**. Coleção Soluções de Direito Administrativo. Leis Comentadas. 2 Ed. Vol. 5. 2020. *E-book*.

Disponível em:

<https://proview.thomsonreuters.com/title.html?redirect=true&titleKey=rt%2Fmonografi as%2F215542614%2Fv2.3&titleStage=F&titleAcct=i0ace3e33000001764d445f08e90 e78ba#sl=p&eid=ecf37e7650312851e5d32475d6119ff5&eat=%5Bereid%3D%22ecf3 7e7650312851e5d32475d6119ff5%22%5D&pg=RB-8.5&psl=&nvgS=false>. Acesso em: 07 maio 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jul-25/acacia-sa-erro-grosseiro-luz-stf>>. Acesso em: 07 maio 2021.

JORDÃO, Eduardo. Art. 22 da LINDB acabou o romance: reforço do pragmatismo no direito público brasileiro. **Revista de Direito administrativo**, 63-92. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018). 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77650>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77650>. Acesso em: 05 abr. 2021.

JÚNIOR, Arilson Thomaz Júnior; SILVA, José Felipe Bodemüller da Silva. Considerações sobre a lei da ação civil pública. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5009, 19 mar. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/56335>. Acesso em: 09 abr. 2021.

JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. **Sanções por ato de improbidade administrativa**. Enciclopédia Jurídica da PUCSP. 1, abr. 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista De Direito Administrativo**, 13-41. Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro - LINDB (Lei nº 13.655/2018). 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77648>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648#:~:text=O%20art.,c onsidera%C3%A7%C3%A3o%20as%20situa%C3%A7%C3%B5es%20da%20realid ade>. Acesso em: 05 maio 2021.

KOHL, Cleize Carmelinda; LEAL, Mônia Clarissa Hennig. **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. 1. Santa Cruz do Sul: ed. UNISC, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. SILVA, Ianaiê Simonelli da. **As múltiplas faces da corrupção e seus efeitos na democracia contemporânea**. 1. Santa Cruz do Sul: ed. UNISC, 2014.

LIMA, Gilvânklm Marques de. **O papel da lei de improbidade administrativa no controle dos desvios de conduta dos gestores públicos**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5119, 7 jul. 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/f322d859e3b30d14e4446ec36b4c0e0d.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2021.

LOPES, Paula Lino da Rocha. **Atuação administrativa consensual: acordo substitutivo envolvendo atos de improbidade administrativa**. Revista de Processo, vol. 274, dez/2017. p. 383-487.

MAIA FILHO, Napoleão Nunes. **A justa causa e outros temas atuais da ação de improbidade: ensaio de crítica jurídica.** Fortaleza: Curumin, 2017, p. 59

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores:** Lei 7.347/85 e legislação complementar. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 28, 107.

MARCHESI, Bruna Lícia Pereira. **O possível fim da improbidade administrativa culposa nas decisões do TJ-PR.** Consultor Jurídico, 07 set. 2019. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-set-07/bruna-marchesi-possivel-fim-improbidade-culposa-tj-pr>. Acesso em: 24 out. 2020.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Art. 23 da LINDB O equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. **Revista de Direito administrativo**, 93-112. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018). 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77651>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77651>. Acesso em: 18 fev. 2021.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2001.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. Rótulo da Moralidade – **Os vinte anos da Lei de improbidade administrativa.** Consultor Jurídico, 2012. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa>. Acesso em: 05 abr. 2021.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo:** meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 346.

MENDES, Gilmar; WALD, Arnoldo. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. **Revista de Informação Legislativa**, n. 138, pp. 213/216, abr./jun. 1998. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/378>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MENDES, Marco Aurélio Souza. **As novas disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público sob o enfoque da jurisdição administrativa.** Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, seção: Artigos Científicos, Revista Digital de Direito Administrativo, vol. 7, n. 1, 2020. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v7i1p226-251>. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/153566>. Acesso em: 18 abr. 2021. Mendonça, J. V. S. de. (2018). Art. 21 da LINDB - Indicando consequências e regularizando atos e negócios. Revista De Direito Administrativo, 43-61. Edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018). DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77649>. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77649>. Acesso em: 20 maio 2021.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa legislação comentada artigo por artigo doutrina, legislação e jurisprudência**. Niterói: Impetus, 2009.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade administrativa: estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar**. Niterói: Impetus, 2006, p. 95-96.

NEPOMUCENO, Luciana Diniz. SANTANA, Letícia Maciel. **O reflexo do art. 28 da LINDB na Lei de Improbidade Administrativa**. VirtuaJus, Belo Horizonte. v. 5, n. 8. 1º sem. 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. São Paulo: Método, 2012.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 191-192.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Atos de Improbidade Administrativa**. GenJurídico, 13 ago. 2018. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2018/08/13/atos-de-improbidade-administrativa/>. Acesso em: 19 nov. 2020.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PERES, Sidney Monteiro. **Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa e os questionamentos que interessam**. 31 jul. 2008. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/acao-civil-publica-de-improbidade-administrativa-e-os-questionamentos-que-interessam/>. Acesso em: 11 abr. 2021.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 200.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 174.

RIBEIRO, Diego Guimarães. **A improbidade administrativa e os limites constitucionais impostos às medidas cautelares previstas na Lei Federal nº 8.429/92**. Âmbito Jurídico, 1º ago. 2017. Revista 163. Disponível em: <https://www.ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-improbidade-administrativa-e-os-limites-constitucionais-impostos-as-medidas-cautelares-previstas-na-lei-federal-n-8-429-92>. Acesso em: 27 mar. 2021.

ROCHA, César Asfor. **Breves reflexões críticas sobre a ação de improbidade administrativa**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012, p. 28.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. 8. ed. Saraiva. São Paulo, 2006.

ROTHEMBURG, Walter Claudius. **Ação por improbidade administrativa: aspectos de relevo**. In: José Adercio Leite Sampaio *et al* (org.), *Improbidade administrativa, comemoração pelos 10 anos da Lei n.º 8.429/92*, Belo Horizonte, Del Rey, 2002.

SÁ, Acácia Regina Soares de. **O erro grosseiro à luz do STF e sua aplicação na improbidade administrativa**. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2020-jul-25/acacia-sa-erro-grosseiro-luz-stf>>. Acesso em: 07 maio 2021.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **Improbidade administrativa: reflexões sobre a Lei nº 8.429/92 com as alterações mantidas pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.2001**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 1.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **Improbidade administrativa: reflexões sobre a Lei 8.429/ 92 com as alterações mantidas pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 04.09.2001**. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 74.

SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 1. ed. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SARTI, Amir José Finocchiaro; SARTI, Lia; SIMON, Cauê. Natureza Jurídica da Ação de Improbidade Administrativa. **Revista da Faculdade de Direito da FMP**. 8, 156-173, 2013. Disponível em: <https://revistas.fmp.edu.br/index.php/FMP-Revista/article/view/8>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico Conciso**. Rio de Janeiro: ed. Forense, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

SOUZA, Fátima Gilda Ferreira Almeida de. **A natureza das sanções aplicadas pela Lei de Improbidade**. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5001e11e24d2f4e7#:~:text=Como%20forma%20de%20coibir%20os,patrim%C3%B4nio%2C%20multa%20civil%20e%20proibi%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 abr. 2021.

STEINMETZ, Wilson Antônio. **Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001, p. 149.

SUNDFELD, Carlos Ari e VORONOFF, Alice. Art. 47 da LINDB quem paga pelos riscos do processo? **Revista de Direito administrativo, edição especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018)**, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v0.2018.77654>. Disponível

em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77654>. Acesso em: 27 mar. 2021.

TESOLIN, Fabiano da Rosa. **Atos de improbidade administrativa praticados por agentes políticos: a interpretação dos tribunais superiores**. Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília, 2007. Disponível em:

https://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/17251/Atos_Improbidade_Administrativa_Fabiano%20da%20Rosa%20Tesolin.pdf?sequence=1. Acesso em: 07 abr. 2021.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros. **Competência e prerrogativa de foro em ação civil de improbidade administrativa**. In: BUENO, Cássio Scapinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende. (Org.). Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

XIMENES, Eduardo Araujo Rocha. **A natureza jurídica das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa**. Conteúdo Jurídico, Brasília. 2016. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45825/a-natureza-juridica-das-sancoes-previstas-na-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 9 abr. 2021.

XIMENES, Eduardo Araujo Rocha. **Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro**. Conteúdo Jurídico, Brasília – DF. 2016. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45832/evolucao-historica-da-responsabilizacao-dos-agentes-publicos-por-improbidade-administrativa-no-direito-brasileiro>. Acesso em 28 mar. 2021.

YARSHELL, Flávio Luiz. **Lei 8.429/92: ação cautelar sem correspondente ação principal**. In: BUENO, Cassio Scapinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). Improbidade administrativa, questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 187.