

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFACVEST  
CURSO DE DIREITO  
SEBASTIÃO COELHO VIEIRA JUNIOR

**A FIGURA DA CULPA NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**LAGES**

**2018**

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFACVEST  
CURSO DE DIREITO  
SEBASTIÃO COELHO VIEIRA JUNIOR

**A FIGURA DA CULPA NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário UNIFACVEST, como requisito parcial para obtenção de aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso.

Orientador: Professor Mestre Edson Rodrigues de Sousa Magaldi.

**LAGES**  
**2018**

SEBASTIÃO COELHO VIEIRA JUNIOR

**A FIGURA DA CULPA NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário UNIFACVEST, como requisito parcial para obtenção de aprovação na disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso.

Orientador: Professor Mestre Edson Rodrigues de Sousa Magaldi.

Lages, SC \_\_\_\_/\_\_\_\_/2018. Nota: \_\_\_\_\_  
(data da aprovação)

Prof. MSc. Edson Rodrigues de  
Sousa Magaldi.

---

Coordenadora do Curso de Direito Prof<sup>ª</sup>. MSc. Caroline Ribeiro Bianchini.

**LAGES**

**2018**

## **TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando o Centro Universitário UNIFACVEST, a coordenação do curso de Direito, o orientador do trabalho e demais membros da banca examinadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Lages, 05 de dezembro de 2018

---

SEBASTIÃO COELHO VIEIRA JUNIOR

## A FIGURA DA CULPA NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Sebastião Coelho Vieira Junior<sup>1</sup>  
Edson Rodrigues de Sousa Magaldi<sup>2</sup>

### RESUMO

A figura da culpa nos atos de improbidade administrativa é um tema onde sua importância está presente no cenário atual do Brasil. Em um primeiro momento, apresentar-se-á os principais diplomas que visavam o combate da corrupção e o relevante papel da Lei 8.429/92, a chamada Lei de Improbidade Administrativa, na aplicação de sanções mais severas com a finalidade de coibir a prática desses atos. Ainda, explicar-se-á a extensão do conceito de improbidade administrativa e as espécies de sanções aplicadas aos agentes ímprobos. Em seguida, proceder-se-á ao levantamento das modalidades de improbidade administrativa e as características de cada uma. Por fim, analisar-se-á os elementos subjetivos configuradores dos atos de improbidade administrativa o dolo e a culpa, tanto no âmbito da improbidade administrativa, assim como voltado ao campo do direito penal, no intuito de se verificar as principais diferenças entre os dois institutos. Toda essa pesquisa tem por finalidade averiguar os motivos pelos quais o legislador ordinário previu o agir culposos tão somente na hipótese em que o agente causa danos aos cofres públicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** elemento subjetivo culposos. Improbidade Administrativa. prejuízos ao erário. patrimônio público.

---

<sup>1</sup> Acadêmico do Curso de Direito, 10º fase, do Centro Universitário UNIFACVEST.

<sup>2</sup> Professor Mestre em Direito do Corpo Docente do Centro Universitário UNIFACVEST.

## THE FIGURE OF THE BLAME IN ACTS OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

Sebastião Coelho Vieira Junior<sup>3</sup>

Edson Rodrigues de Sousa Magaldi<sup>4</sup>

### ABSTRACT

The figure of guilt in acts of administrative improbity is a subject where its importance is present in the current scenario of Brazil. At a first moment, we will present the main diplomas aimed at combating corruption and the relevant role of Law 8.429 / 92, the so-called Administrative Improbity Law, in the application of more severe sanctions with the purpose of curbing the practice of these acts. Also, the extension of the concept of administrative improbity and the kinds of sanctions applied to impotent agents will be explained. Next, a survey of the administrative misconduct and the characteristics of each will be carried out. Finally, it will be analyzed the subjective elements that constitute the acts of administrative improbity the deceit and guilt, both in the ambit of administrative improbity, as well as in the field of criminal law, in order to verify the main differences between the two institutes. All this research has the purpose of ascertaining the reasons why the ordinary legislator predicted the wrongful act only in the hypothesis in which the agent causes damage to the public coffers.

**KEYWORDS:** culpable subjective element. Administrative improbity. damage to the exchequer. public property.

---

<sup>3</sup>Academic of the Course of Law, 10<sup>o</sup> phase, of the University Center UNIFACVEST.

<sup>4</sup>Master Teacher in Law of faculty of the University Center UNIFACVEST.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. DA INSERÇÃO DA LEI 8.429/92 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA) NO BRASIL .....</b>	<b>9</b>
2.1 Do surgimento histórico da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) no Brasil .....	9
2.2 Do conceito de Improbidade Administrativa .....	13
2.3 Das sanções aplicáveis aos autores de atos de Improbidade Administrativa .....	15
<b>3. DOS PRINCIPAIS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>21</b>
3.1 Dos atos de improbidade administrativa que geram enriquecimento ilícito – artigo 9º da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) .....	21
3.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízos ao erário – artigo 10 da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) .....	24
3.3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os Princípios da Administração Pública – artigo 11 da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) .....	27
<b>4. DOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DOS TIPOS DESCRITOS NOS ARTIGOS 9º, 10 E 11 DA LEI 8.429/92 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA) .....</b>	<b>32</b>
4.1 Do dolo .....	32
4.2 Da culpa .....	36
<b>5. CONCLUSÃO.....</b>	<b>42</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>44</b>

## INTRODUÇÃO

Os atos ímprobos podem ser classificados em duas modalidades: a culpa e o dolo. Nesse ínterim, cabe esclarecer que os atos delineados nos artigos 9º e 11, ambos da Lei 8.429/92, apenas se configuram quando o indivíduo age de forma dolosa, enquanto que as ações previstas no artigo 10 da referida Lei admite também a culposa.

A partir daí, indaga-se: por que apenas um dos artigos da Lei 8.429/92 aceita também a forma culposa à sua caracterização e as demais apenas a dolosa? Partindo do pressuposto de que o objeto primordial tutelado pela Lei 8.429/92 é resguardar a moralidade pública, os bens e interesses atinentes à todos, qual a razão do tratamento diferenciado?

Assim, é imperioso buscar, por intermédio da Lei, da doutrina e das orientações jurisprudenciais, as explicações para tais questões, notadamente a fim de verificar os motivos pelos quais o legislador previu o artigo 10 da Lei 8.429/92 de forma diferenciada em relação às demais figuras caracterizadoras dos atos de improbidade administrativa.

Desta feita, no primeiro capítulo, estudar-se-á a questão histórica da corrupção, os principais acontecimentos e diplomas que visavam combater esse mal que assombra a pátria desde o período Imperial e o relevante papel da Lei 8.429/92 na aplicação de sanções mais severas com a finalidade de inibir a prática dessa mazela. Ainda, explicar-se-á a extensão do conceito de improbidade administrativa e as espécies de sanções aplicadas ao agente público, ressaltando-se que o terceiro que se beneficie com a conduta ímproba do servidor estatal também será responsabilizado sob a ótica da Lei 8.429/92.

No capítulo seguinte, proceder-se-á o levantamento dos principais atos que atentam contra a administração pública, quais sejam aqueles que geram enriquecimento ilícito do indivíduo, que causam prejuízos ao ente público, bem como os que atentam contra os princípios norteadores da administração pública.

Por fim, no último capítulo, analisar-se-á o elemento subjetivo dos tipos descritos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, objetivando averiguar a razão pela qual o legislador estabeleceu a conduta culposa do agente tão somente à caracterização dos atos ímprobos que resultam em desfalque do patrimônio público.



## 2. DA INSERÇÃO DA LEI 8.429/92 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA) NO BRASIL

Antes mesmo da inserção da Lei 8.429/92 no ordenamento jurídico, já havia outros diplomas legais como a Constituição de 1946 em seu artigo 141, § 31 e a Lei 3.164/57, popularmente conhecida como Lei Pitombo Godói Ilha que previam os casos de improbidade administrativa, todavia, ainda não existia lei específica que regulamentasse a aplicabilidade de penalidades ao agente ímprobo.

Com o advento da Lei 8.429/92, o princípio da moralidade administrativa passou a ter proteção especial, a maneira que se ampliou os atos tipificados como ímprobos e, por via de consequência, a aplicação de sanções mais severas aos autores de tais atos.

### 2.1 Do surgimento histórico da Lei 8.429/92 no Brasil

A corrupção é um mal antigo que assombra a pátria brasileira, pois, desde o período monárquico, já se verifica a distribuição indiscriminada de títulos nobiliárquicos para os ricos comerciantes e proprietários rurais em troca de investimentos no Banco do Brasil. A prática de enobrecimento dos súditos com o pagamento de favores prestados à Coroa, continuou por toda a monarquia (SARMENTO, 2002).

Os títulos nobiliárquicos era uma forma de manutenção da estrutura do poder, como destaca Cândido (*apud* SARMENTO, 2002, p. 54):

A distribuição de títulos nobiliárquicos era uma forma de manutenção da estrutura do poder. Eram dados a ricos e pobres, brancos e mestiços, membros de famílias importantes e gente sem nascimento. A mobilidade social era flexível: independentemente da origem social, eram agraciados todos os que fossem úteis aos interesses da oligarquia.

Inúmeras são as conceituações do termo corrupção. No âmbito estatal, a corrupção indica uma ação ou a omissão, abusiva, pelo servidor público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros (GARCIA; ALVES, 2006). Sobre corrupção, Garcia e Alves Pacheco (2006, p. 7), destaca também:

[...] está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Sendo este, normalmente, um mero “exemplar” do meio em que vive e se desenvolve, um contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum dentre os cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas relação que venha a estabelecer com o Poder Público.

No entanto, cabe esclarecer, que o termo corrupção não é sinônimo de improbidade, mas sim, respectivamente, gênero e espécie, uma vez que a denominação improbidade possui

extensão maior que a corrupção propriamente dita. No período Imperial, a estrutura de poder era caracterizada pela troca de favores e as relação de compadrio. O ingresso para exercício de função pública não se dava, tão somente, por meio da competência do indivíduo, em verdade, tal requisito não tinha relevância alguma (SARMENTO, 2002).

Outrossim, em relação ao período Imperial, Neves e Machado (1999, p. 281) trazem a função do cargo público dentro do sistema, ressaltando:

O cargo público transformava-se em instrumento de barganha podendo pertencer a alguém, ser concedido como presente ou retirado como punição. Assegurar indicações para determinados cargos significava obter seguidores fieis que demonstravam sua lealdade com os votos esperados. A vitória no pleito eleitoral comprovava poder, garantindo ao chefe local cacife para indicar seus protegidos.

A função pública passava a ser um elemento de compra de votos, onde o cargo público só iria pertencer a quem realmente demonstrasse lealdade com seu voto, seguindo o chefe local e apoiando em suas decisões, para que somente seus protegidos ingressassem na estrutura do poder.

O sistema monárquico só foi substituído com a proclamação da República. Agora, os cargos públicos eram distribuídos entre apadrinhados políticos e cabos eleitorais. Esse período denominado Republicano foi marcado pelas barganhas partidárias e pela impunidade de seus governantes (SARMENTO, 2002).

Nesse viés, Pontes de Miranda, em ensaio publicado em 1924, (*apud* NEVES; MACHADO, 1999, p. 281) expôs o seu inconformismo acerca da impunidade dos agentes corruptos:

Não há nenhum país em que sejam tão irresponsáveis e irresponsabilizados os dirigentes, os funcionários e os próprios particulares. Nada se apura; só há um limite para os desmandos e dilapidações dos dinheiros públicos, dos incapazes, das instituições: o apetite dos funcionários, governantes e gestores.

Por seu turno, Barbosa (*apud* SARMENTO, 2002, p. 54) comparava a República com uma gigantesca vaca de milhares de tetas, “nas quais se dependuravam insaciáveis e contumazes mamadores a sugar infinitamente suas riquezas”.

O problema do desvio de verba pública praticado por seus agentes, e do enriquecimento ilícito sempre existiram, desde a antiguidade, conforme já destacado.

No entanto, entre os anos de 1928 e 1930, diante de um cenário onde o protagonista era a corrupção, surgiu a gestão de Graciliano Ramos, Prefeito de Palmeiras dos Índios, para demonstrar a correta atuação de um agente político. Seu governo foi marcado pela honestidade e zelo para com o patrimônio público.

Dessa forma, Sarmiento (2002, p. 55) faz um breve relato acerca da relevante política de Graciliano, marcada por um governo correto, onde a honestidade e zelo para com o patrimônio público sempre prevaleceram:

Era um político honesto, zeloso pelos cofres públicos. Demitiu funcionários relapsos, limpou a cidade, cobrou impostos, combateu o coronelismo. Embora tenha dado grandes demonstrações de sua integridade pessoal, não conseguiu convencer os seus conterrâneos de que o ato administrativo era isento de lucro pessoal, de que as verbas não podiam ser desviadas para os bolsos de parentes e aliados políticos. Suas medidas moralizadoras não foram entendidas. Sai pobre e com muitos inimigos. Em seu famoso *Relatório ao Governador do Estado de Alagoas*, demonstrou que a probidade na gestão da coisa pública começa a ser construída a partir da decisão política de romper com o clientelismo provinciano e com o favorecimento a grupos econômicos comprometidos com a fraude eleitoral, com a sonegação de impostos e com o tráfico de influência.

A administração pública precisa de honestidade, zelo pelos cofres públicos e de pessoas que estejam dispostas a encarar o sistema que não está funcionando corretamente, como na época do coronelismo. Fazia-se necessária a mudança, a cobrança de impostos e a demonstração de integridade pessoal de quem estava exercendo essa função de administrar.

Muito antes do advento da Lei 8.429/92 no ordenamento jurídico pátrio, já havia outros diplomas legais como a Constituição de 1946 e a Lei 3.164/57, popularmente conhecida como Lei Pitombo Godói Ilha que previam os casos de improbidade administrativa, porém ainda não existia lei específica que regulamentasse a aplicabilidade de sanções ao agente ímprobo.

Apenas em 1946, o direito constitucional brasileiro preocupou-se em implementar, dentre suas normas, meios de prevenção e de correção aos atos que atentassem contra à administração pública, perpetrados por seus agentes públicos.

A Constituição de 1946 previa em seu artigo 141, § 31, segunda parte, sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, porém não havia lei que regulamentasse tal dispositivo (FAZZIO JÚNIOR, 2012, p. 3).

Um dos principais diplomas visando o combate da improbidade administrativa foi a Lei 3.164/57, popularmente conhecida como Lei Pitombo Godói Ilha. Segundo Sarmiento (2002, p. 56-57), destacam-se os institutos da aludida Lei:

1. Medida cautelar de sequestro do agente público acusado de enriquecimento ilícito;
2. Reversão à fazenda pública dos bens adquiridos por influência ou abuso de cargo público;
3. Competência do juízo cível para apreciação da ação civil pública;
4. Independência das esferas cível e criminal em matéria de improbidade administrativa;
5. Criação do registro público obrigatório de valores e bens pertencentes ao patrimônio privado dos servidores da União, Estados e Municípios;
6. Obrigatoriedade da atualização bienal dos bens dos agentes públicos e respectivos cônjuges, sob pena de demissão na hipótese de falsidade de informações;
- 7.

Legitimação do Ministério Público para a propositura da ação cível de ressarcimento ao erário;

Importante asseverar o relevante papel da Lei 4.177/65, diploma este que “regulamentou a ação popular, propiciando ao cidadão o controle dos atos lesivos ao patrimônio público”. Ainda, a Constituição de 1967 “trouxo a previsão de que qualquer cidadão seria parte legítima para propor ação popular que vise anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas” (ANDRADE; PAVIONE, 2010, p. 27).

A Lei 8.429/92, resultante do Projeto de Lei 1.446/91, popularmente conhecida como “lei do colarinho branco”, visa, em sua essência, regulamentar o contido no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, dando maior respaldo ao princípio da moralidade, ao ampliar os atos tipificados como ímprobos e, por via de consequência, a aplicação de sanções mais enérgicas aos autores de tais atos.

Tem-se na moralidade administrativa o objeto primordial tutelado pela Lei 8.429/92. Neste ponto, o Superior Tribunal de Justiça assim destacou:

3. Interpretação da Lei n. 8.429/92. Método teleológico. Verifica-se claramente que a *mens legis* é proteger a moralidade administrativa e todos seus consectários por meio de ações contra o enriquecimento ilícito de agentes públicos em detrimento do erário e em atentado aos princípios da administração pública. (STJ, Recurso Especial nº 1107833/SP, Relator Ministro Campbel Marques, j. 08 set. 2009).

Por seu turno, o doutrinador Sarmento (2002, p. 217) apresenta uma importante e essencial perspectiva sobre a aplicabilidade da Lei 8.429/92:

Com a Lei nº 8.429/92, o Brasil rompeu com a estreita visão de que a improbidade era sinônimo de enriquecimento ilícito. A visão simplista de que a percepção de propina era o único indicativo da prática de corrupção. Hoje, ímprobo é também o mau administrador, aquele que exerce gestão temerária, contrária aos interesses públicos. Ou seja, o administrador que, por descaso, desleixo ou má-fé pratica atos que causam prejuízo ao erário. É também o agente desonesto, desleal, antiético, indigno de confiança, que viola os princípios deontológicos básicos em defesa de interesses privados, degradando a qualidade dos serviços públicos. Esse novo perfil de improbidade é muito mais avançado que o anterior. Ampliou o aspecto de condutas delituosas e criou instrumentos processuais eficazes para a repressão aos servidores ímprobos.

Nesse ponto, denota-se o avanço significativo que se deu após a inserção da Lei 8.429/92 em relação às Leis Pitombo Godói-Ilha e Bilac Pinto. Estas se preocupavam tão somente com o perdimento dos bens havidos pelo agente público faltoso, mediante condutas configuradoras de abuso do emprego ou cargo que ocupavam. Já a Lei de Improbidade administrativa, vai muito além, ao proteger a moralidade pública em sentido mais amplo.

Essa proteção que emana da carta constitucional tendo como escopo resguardar o patrimônio público, os bens e as riquezas nacionais de interesse de todos.

Os diplomas acima apresentados cuidavam somente do enriquecimento ilícito como objeto caracterizador de improbidade administrativa, enquanto que a Lei de Improbidade ampliou o leque de condutas configuradoras de improbidade administrativa, de modo que o enriquecimento ilícito passou a ser uma das espécies de Improbidade Administrativa.

## 2.2 Do conceito de Improbidade Administrativa

Apenas com a promulgação da Constituição de 1988 é que veio à baila a expressão improbidade administrativa, todavia inúmeras são as definições do que ela vem a ser.

No aspecto etimológico, conforme os ensinamentos de Andrade e Pavione (2014, p. 13) a “improbidade deriva do latim *improbitate*, expressão que significa desonestidade”.

De acordo com o conceito De Plácito e Silva (2005, p. 715), o agente ímprobo é aquele privado de idoneidade e de boa fama, sendo:

Mau, perverso, corrupto, devasso, falso, enganador. É atributivo da qualidade de todo homem ou de toda pessoa que procede atentando contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. O ímprobo é privado de idoneidade e de boa fama.

O agente ímprobo é todo aquele que pratica condutas contra os princípios e regras que a lei impõe, faltando com a moral e os bons costumes, o ímprobo pode ser qualquer pessoa que não tenha uma boa idoneidade moral, com uma fama bastante marcada por condutas maldosas.

Na mesma linha, Osório (1998, p. 61) explica que o termo improbidade administrativa advém da desobediência aos mandamentos legais e morais por parte do agente público:

Eis que a ideia de improbidade administrativa passa pelo descumprimento, por atos os agentes públicos, dos preceitos constitucionais e legais básicos que regem o setor público, resumindo-se em duas exigências fundamentais: legalidade e moralidade dos atos dos agentes públicos!

O termo improbidade administrativa trás exigências fundadas nos princípios da legalidade e moralidade, seguidos por todos os atos praticados pelos agentes públicos, os atos dos agentes públicos não podem trazer desobediências aos mandamentos legais e morais.

Na lição de Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior (1999, p. 37-38) não se tem uma definição restrita de improbidade administrativa, mas sim, uma noção instrumental do que ela corresponde:

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção

de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

A improbidade administrativa é a falta do cuidado com a função pública, onde o agente público é nocivo a função que está inserido, sendo aquele visado pela influência de seu cargo, causando prejuízos aos interesses da sociedade em geral.

Por sua vez, em sentido mais estrito, Silva (2005, p. 669) destaca que a improbidade administrativa “cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada”.

Outrossim, conclui-se que a expressão improbidade administrativa tem correlação com atos de desonestidade, corrupção, má índole, desobediência, perversidade e imoralidade do agente em desfavor à administração pública.

Em síntese, é a atuação do servidor em desacordo aos preceitos legais e ofensivos à moralidade pública.

Por outro lado, o termo probidade administrativa está relacionado com a ideia de honestidade na administração pública, podendo ser traduzido como a necessidade da “observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que asseguram a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública” (DI PIETRO, 2011, p. 823).

Parte da doutrina tem dificuldade em distinguir a probidade e a moralidade administrativa, uma vez que ambas resultam no dever que o agente tem em agir com honestidade frente ao ente público.

Para Franco Sobrinho (apud Neiva, 2013, p. 4), a moralidade administrativa está diretamente ligada à expressão do “bom administrador”, que, segundo ele:

**“É aquele que usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”.** (grifos no original).

Figueiredo (2000, p. 40), por sua vez, distingue os dois institutos de forma que um deles tem o conceito mais genérico atingindo um alcance maior e o outro um alcance mais restrito voltado apenas ao aspecto da moralidade administrativa:

**O princípio da moralidade administrativa é de alcance maior, é conceito mais genérico, a determinar, a todos, os “poderes” e funções do Estado, atuação conforme o padrão jurídico moral, da boa-fé, da lealdade, da honestidade. Já, a probidade, que alhures denominados “moralidade administrativa qualificada”, volta-se a particular aspecto da moralidade administrativa.** (grifos no original).

Para melhor visualização da questão em epígrafe, Zancaner (1997, p. 630) esclarece que “a moralidade administrativa pode ser considerada gênero, do qual a probidade é espécie”. Nesse aspecto, qualquer cidadão, ao agir de forma desonesta, com má-fé, perante o

ente público ofenderá a moralidade administrativa, mas não necessariamente a probidade administrativa.

Justamente por essa razão a moralidade administrativa é tratada de forma diferenciada em relação à moral comum, sendo denominada como moral jurídica e, ainda, moral fechada, compreendida, segundo Meirelles (2003, p. 87) como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”.

Entende-se, assim, que a moralidade administrativa está intimamente ligada ao comportamento dos agentes públicos dentro do Órgão no qual prestam seus serviços.

Não distante das definições já expostas, em uma visão mais ampla do conceito, mais especificamente do que vem a ser o ato de improbidade administrativa, ressalta-se às lições de Silva (2005, p. 828):

Ato de imoralidade qualificada pela lei que importa em enriquecimento ilícito do agente, prejuízo ao erário e/ou violação dos princípios da administração pública, e que enseja, em processo judicial promovido pela pessoa jurídica lesada ou pelo Ministério Público, a aplicação das seguintes sanções: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens ressarcimento ao erário, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com a administração pública ou dela receber benefícios.

Desta feita, entende-se por agente ímprobo aquela que, no trato da coisa pública, não procede bem, seja por má-fé, desonestidade ou descuido.

Oportuno asseverar que a improbidade administrativa está longe de ser comparada como sinônimo de mera ilegalidade, mas sim, conforme já ressaltado, uma ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade e má-fé na conduta da pessoa. Dessa forma, uma irregularidade ou ilegalidade nem sempre poderá ser considerada improbidade administrativa.

Depreende-se, assim, que a denominação improbidade administrativa pode ser compreendida com atos de desonestidade, má-fé, desleixo, tudo que possa acarretar ofensa à moralidade administrativa e aos mandamentos legais.

### 2.3 Das sanções aplicáveis aos autores de atos de Improbidade Administrativa

A Lei 8.429/92 estabelece em seu artigo 12, as espécies de sanções aplicadas aos agentes ímprobos, tomando como alicerce o descrito no artigo 37, § 4º, da Constituição da República de 1988.

A Lei 8.429/92 estabelece, como autores de atos de improbidade administrativa, além do agente público, o terceiro concorrente/beneficiário com a conduta do servidor público denominado ímprobo.

Nesse sentido, o artigo 2º da mencionada Lei dá o conceito de agente público:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Nesse ponto, Fazzio Júnior (2012, p. 138) salienta que os agentes públicos estão à disposição da população:

Com todas as funções públicas, as do agente público são instrumentais, estão a serviço de todos, inclusive dos seus próprios interesses como parcela da coletividade, como cidadão.

Ademais, o artigo 3º estende a aplicabilidade da Lei 8.429/92 àqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, concorrem, induzem ou se beneficiam de alguma forma, ainda que indireta, com os atos ímprobos cometidos:

As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Nesse ponto, importante consignar que o terceiro somente pode ser responsabilizado por improbidade se induziu o agente, se concorreu de qualquer modo para sua efetivação ou se obteve benefício de forma direta ou indireta com a prática do ato ímprobo por agente público.

A fonte originária que descreve como típico o ato denominado ímprobo, à luz do trato da coisa pública, bem como as sanções a serem aplicáveis nos casos de improbidade administrativa, é a Constituição da República Federativa do Brasil, a base de todas as demais leis.

Assim, o artigo 37, § 4º, da Constituição de 1988 estabelece:

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

No entanto, o rol ali apresentado não é taxativo, razão pela qual o legislador ordinário ampliou esse leque sancionatório - artigo 12 da Lei 8.429/92 - o qual passou a ficar, de acordo com a doutrina de Neiva (2013, p. 172), da seguinte forma:

1. O perda dos bens valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, no caso de violação ao artigo 9º da LIA; 2. O ressarcimento integral do dano, quando houver; 3. A perda da função pública; 4. A suspensão dos direitos políticos, variando o prazo mínimo e máximo conforme o dispositivo violado; 5. 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, variando o prazo conforme o dispositivo violado.



O constituinte de 1988 ao estabelecer a penalização dos servidores públicos que, na sua atuação funcional, confrontarem os interesses da coletividade, bem como de terceiros concorrentes/beneficiários com a conduta ímproba, visou de forma direta e abrangente, a proteção de tudo o que pertence ao erário, de maneira a coibir a prática de condutas perpetradas em desfavor da Administração Pública.

Nesse aspecto, Bandeira de Mello (apud BEZERRA FILHO, 2014, p. 24) apresenta a pretensão da constituinte de 1988 em penalizar o ofensor da moralidade administrativa:

Inibir que a administração se conduza perante o administrado de modo caviloso, com astúcia ou malícia preordenadas a submergir-lhe direitos ou embaraçar-lhes o exercício e, reversamente, impor-lhe um comportamento franco, sincero, leal.

Com efeito, o objetivo almejado pelo legislador, além da defesa da moralidade administrativa, é a recomposição moral e patrimonial do erário atingida com a conduta ímproba, de modo a sancionar, em razão disso, qualquer pessoa que possua algum vínculo com a administração pública.

Quanto as sanções da suspensão e perda dos direitos políticos, o artigo 15, inciso V, da Constituição da República assim estabelece “é vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] V- improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”. Direitos políticos significam, conforme preceitua o artigo 14 da Constituição de 1988, o conjunto de regras constitucionais e infraconstitucionais que regulamentam e autorizam o exercício da soberania popular “pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”.

Sobre o assunto, Mello Filho (apud PAZZAGLINI FILHO, 2011, p. 140) preceitua:

Os direitos políticos conferem à pessoa os atributos da cidadania. Esta, enquanto capacidade eleitoral projeta-se em duas dimensões; a) capacidade eleitoral **ativa** (aptidão de votar); e b) capacidade eleitoral **passiva** (aptidão de ser votado). A capacidade eleitoral ativa resume-se ao direito de sufrágio e a capacidade eleitoral passiva caracteriza-se **pela elegibilidade**. (grifos no original).

A restrição dos direitos políticos poderá ser definitiva (perda) ou temporária (suspensão), surtindo seus efeitos tão somente após a decisão judicial, transitada em julgado, condenando o agente por ato de improbidade administrativa.

Nesse aspecto, a perda dos direitos políticos ocorrerá, de acordo com os ensinamentos de Pazzaglini Filho (2011, p. 141), nos seguintes casos:

Cancelamento da naturalização, em decorrência de atividade nociva ao interesse nacional, por sentença transitada em julgado (arts. 15, I, e 12. § 4º, I, CF); Perda da nacionalidade brasileira em razão da aquisição voluntária de outra nacionalidade (art. 12, § 4º, II, da CF); Recusa de cumprimento de obrigação legal a todos imposta ou de satisfação de prestação alternativa (arts. 15, IV, e 5º, VIII, da CF).

Já a suspensão dos direitos políticos, segundo o referido doutrinador, se dará nas hipóteses de:

Incapacidade civil absoluta, decretada por sentença, enquanto durarem os efeitos da interdição (art. 15, II, da CF e arts. 1.767 a 1.769 do C. Civil); Condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos (art. 15, III, da CF); e Condenação irrecorrível em ação civil de improbidade administrativa, à sanção de suspensão dos direitos políticos pelo prazo fixado na decisão judicial (arts. 15, V, e 37, § 4º, da CF).

Em se tratando de privação temporária dos direitos políticos, cessará a sua eficácia com o término do motivo que a originou – nos casos de interdição por incapacidade civil absoluta ou da condenação criminal, bem como do prazo fixado na sentença civil condenatória por ato de improbidade administrativa.

A sanção de perda de função pública consiste na restrição compulsória do agente público do liame jurídico com a Administração Pública decorrente de sentença condenatória por ato de improbidade administrativa.

Como se vê, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos são mecanismos que tem por objetivo distanciar os maus administradores de tudo que envolva o interesse do bem comum.

Além dessas reprimendas, se tem a medida cautelar de indisponibilidade de bens das pessoas envolvidas com atos de improbidade administrativa, que tem por objeto preservar valores, no montante dos que foram desviados do ente público no intuito de que se torne eficaz eventual e futuro ressarcimento de danos causados ao erário.

No entanto, cabe esclarecer que a indisponibilidade, sequestro de bens ou transferência dominial de seus titulares não são se tratam do mesmo instituto, uma vez que na primeira o agente permanece com a posse e usufruto de seu patrimônio, é, em resumo, uma espécie de bloqueio temporário de bens a fim de evitar a sua comercialização ou transferência (BEZERRA FILHO, 2014, p. 26).

Quanto à medida de ressarcimento de danos causados aos cofres públicos, não se trata propriamente de meio sancionatório, mas sim de medida indenizatória, que tem por objetivo reparar, voltar ao status *quo ante*, o patrimônio que restou desfalcado. Nessa linha, tem-se o entendimento de Di Pietro (2011, p. 677):

Quanto ao ressarcimento do dano, constitui uma forma de recompor o patrimônio lesado. Seria cabível, ainda que não previsto na Constituição, já que decorre do artigo 159 do Código Civil, que consagra, no direito positivo, o princípio geral de direito segundo o qual quem quer que cause dano a outrem é obrigado a repará-lo. Por isso mesmo, só é cabível o ressarcimento se do ato de improbidade resultou prejuízo para o erário ou para o patrimônio público (entendido em sentido amplo). Onde não existe prejuízo, não se pode falar em ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Poder Público. Essa conclusão decorre de norma

expressa da lei, contida no artigo 5º, segundo o qual “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”.

Além do mais, uma vez confirmado o dano, na falta do agente público, estender-se-á aos seus sucessores a obrigação de ressarcir o ente público, na proporção dos limites da herança, como se vê no teor do inciso XLV do artigo 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil:

nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido.

No que tange o perdimento dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio de agentes públicos ou terceiros concorrentes, Pazzaglini Filho (2011, p. 147) explica que:

Deve ser ver que essa perda recai sobre os bens ou valores obtidos indevidamente que, portanto, não faziam parte do patrimônio do autor da improbidade reconhecida na sentença que julga procedente a respectiva ação civil. Na verdade, o agente público condenado não sofre sanção patrimonial, mas apenas restitui (indeniza) o que auferiu indevidamente, punindo-se, assim seu enriquecimento ilícito.

Como se vê, as medidas de indenização dos danos causados e o perdimento de bens possuem grande semelhança entre si, porém a diferença é que o perdimento de bens incide sobre os bens ou valores conseguidos ilicitamente, neste caso, o servidor público ressarcirá os erário na proporção do que obteve indevidamente – enriquecimento ilícito, já no caso de indenização dos prejuízos suportados pelo erário, o agente restitui os cofres públicos na medida do desfalque que ele causou.

No que tange à sanção de interdição contratual aplicada ao agente ímprobo, Fazzio Júnior (2012, p. 510) subdivide em:

1. Proibição de contratar com o Poder Público;
2. Receber benefícios fiscais;
3. Receber incentivos fiscais;
4. Receber benefícios creditícios;
5. Receber incentivos creditícios;
6. Direta ou indiretamente;
7. Ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Em breve síntese, nesse caso, a pessoa física ou jurídica fica adstrita de participar de certames licitatórios, qual seja para a venda de bens ou produtos, contratação de serviços, assim como qualquer outra relação contratual com a Administração Pública.

Mais uma vez restou evidenciado a intenção do legislador em salvaguardar o patrimônio público da maneira mais ampla possível, para tanto, além de penalizar os agentes ímprobos, preocupou-se em afastá-los, por determinado período, de tudo que envolva os interesses da coletividade, notadamente a fim de coibir a prática de novos atos de improbidade administrativa.

No que se refere à penalidade de multa civil, ela deve ser graduada de acordo com a gravidade do ato perpetrado, observando, além disso, a real situação financeira/patrimonial de quem recebe a sanção, de modo que, conforme explica Fazzio Júnior (2012, p. 504) “não se torne muito elevada para o agente público pobre nem insignificante para o rico” e, ainda, enfatiza (2012, p. 504) “se for excessiva dificilmente será paga; se for irrisória, nenhum efeito intimidativo ou corretivo produzirá”.

Quanto à natureza jurídica das sanções aqui apresentadas, conforme leciona Andrade e Pavione (2014, p. 19) “constituem-se como **ilícitos de caráter civil lato sensu ou extrapenal**”, uma vez que a própria Constituição Federal trata com independência às penas derivadas da improbidade administrativa “sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 37, § 4º, da Constituição de 1988) (grifos no original).

As penalidades aplicadas aos atos ímprobos cometidos têm por escopo restringir o agente ímprobo, de exercer função pública em qualquer órgão estatal ou político, a suspensão de seus direitos políticos, bem como privá-lo de contratar/receber benefícios ou incentivos do Poder Público, coibir/intimidar a prática de condutas denominadas ímprobas e, ainda, quando ocasionar prejuízo ao ente público, a obrigação de ressarcir-lo integralmente.

A seguir, será tratado no próximo capítulo dos principais atos de improbidade administrativa.

### 3. DOS PRINCIPAIS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei 8.429/92 prevê três modalidades de atos de improbidade administrativa, quais sejam aqueles que geram enriquecimento ilícito ao agente, os que causam prejuízos ao erário e os que atentam contra os princípios norteadores da administração pública, dispostos, respectivamente, nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei em comento.

#### 3.1 Dos atos de improbidade administrativa que geram enriquecimento ilícito – artigo 9º da Lei 8.429/92

O ato de improbidade administrativa que resulta em enriquecimento ilícito é aquele em o agente público auferir vantagem patrimonial indevida, destinada para si ou para outrem, em razão de seu cargo, emprego, função, mandato ou atividade pública de um modo geral - artigo 9º da Lei 8.249/92:

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

Enriquecer-se ilicitamente, no contexto de improbidade administrativa, significa no aumento do patrimônio de uma pessoa em decorrência de um ato ilegal por desonestidade, imoralidade, praticado na Administração Pública ou em razão dela.

Neste compasso, trazendo um entendimento da norma sobre o ato que o agente pratica, Figueiredo (2000, p. 68) destaca:

Entendemos que infringe a norma todo agente que obtenha, receba, perceba, direta ou indiretamente, um ‘interesse’ que afronte o padrão jurídico da probidade administrativa.

Assim, aquele que se enriquece indevidamente às expensas da máquina pública incide nas condutas delineadas no artigo 9º da Lei em estudo.

Sobre o tema, Bezerra Filho (2014, p. 99) explica que o enriquecimento do agente se dá em virtude do seu cargo público ou de sua ligação com a atividade pública:

O ato de improbidade administrativa que resulta em enriquecimento ilícito é aquele constituído pela obtenção doloso ou culposa, proporcionada em função do exercício do agente público utilizando-se da sua influência ou atuação gestora à frente do manejo da coisa pública.

Nas condutas ímprobadas em tela, o indivíduo se prevalece das facilidades que detém frente à Administração Pública para aumentar, ilicitamente, o seu patrimônio particular ou de terceiros.

Justamente por esse motivo, os atos de improbidade administrativa previstos no artigo 9º da Lei em estudo, conforme bem enfatizam Garcia e Alves (2006, p. 7), são os que melhor comportam o termo corrupção propriamente dito:

Especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção. (grifou-se).

Nesse aspecto, Neiva (2013, p. 78) salienta que as sanções aplicadas nesta modalidade de ato ímprobo são as mais severas justamente em razão da má índole do agente em se valer da máquina pública para auferir vantagem de que não tem direito:

O ato ímprobo por enriquecimento ilícito do agente é, por excelência, a conduta que melhor se ajusta à ideia de ausência de caráter, deslealdade à Instituição e desonestidade que envolve o conceito de improbidade, sendo indiscutivelmente o fato mais grave e apenado com maior rigor no art. 12 da Lei.

Além do mais, Fazzio Júnior (2012, p. 139) acrescenta, ainda, que o indivíduo que enriquece indevidamente em função da atividade pública, fere no mais graduado nível a moralidade pública:

A exploração da fração de poder que lhe é outorgada, na estrutura administrativa direta ou indireta, para captar vantagem a que, regularmente, não teria direito, é a modalidade de improbidade administrativa mais grave porque é, dentre todas, a que fere de forma mais contundente o interesse republicano. Neutraliza o cerne ético do serviço público, abrindo as portas de Tróia para a captura dos bens públicos, por interesses privados.

É imperioso salientar que o agente público em toda a sua atividade funcional está a serviço da população, de modo que, quando se distancia dos interesses de todos para praticar atos de corrupção/desvio de verba pública, é penalizado com maior rigor.

Mantendo essa linha de raciocínio, o servidor estatal que tenha auferido vantagem ilícita, de cunho econômico ou, de alguma forma se beneficie (material ou moralmente) para agir de maneira diversa da sua obrigação funcional, em detrimento do ente público, transgredir na norma do artigo 9º da Lei em estudo (BEZERRA FILHO, 2014, p. 100).

Ademais, é imprescindível à configuração dessa espécie de improbidade administrativa, que o enriquecimento ilícito do agente, pelo recebimento da vantagem patrimonial, esteja, de alguma forma, ligado ao exercício de suas atividades funcionais na administração pública.

Para melhor entendimento, Pazzagliani Filho (2010, p. 44) enumera os requisitos à caracterização dos atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito:

**1 recebimento de vantagem econômica indevida** por agente público, acarretando, ou não, dano ao Erário ou a patrimônio de entidades públicas ou de entidades privadas de interesse público (no caso de verbas públicas por estas recebidas); **2 vantagem patrimonial decorrente de comportamento ilegal** do agente público; **3 ciência** do agente público da **ilicitude** da vantagem patrimonial pretendida e obtida; e **4 conexão entre o exercício funcional abusivo do agente público** nas entidades indicadas no art. 1º da LIA e a **vantagem econômica indevida por ele alcançada para si ou para outrem**; (grifos no original).

O primeiro item consiste na vantagem indevida obtida pelo agente de cunho patrimonial.

Por seu turno, Fazzio Júnior (2012, p. 145) divide essa vantagem ilícita obtida, em direta e indireta:

A vantagem direta, centrada em atos de uso e apropriação é, quase sempre produto de comissividade, isto é, de efetiva atuação do agente ímprobo. O resultado de sua conduta está ligado à imediatidade do resultado pretendido. Exemplar dessa categoria é a conduta do peculatório, que faz seu o que tem por dever custodiar, levando a efeito o que os penalistas batizaram de inversão do título de posse.

Quanto ao proveito indireto, o aludido doutrinador assevera:

[...] o agente público simplesmente aquiesce ou anui à estimulação de outrem. Sua conduta é passiva, senão receptiva. O resultado dessa anuência poder ser imediato ou mediato, quer dizer, a oferta de terceiro, a que adere, pode ser atual ou futura.

Segundo o referido doutrinador (2012, p. 145), no enriquecimento ilícito, a conduta do agente pode ser ativa – quando auferir imediatamente o valor pretendido indevido.

A passiva, por sua vez, consiste em uma proposta ofertada por terceiro ao servidor estatal, sempre em razão da função desempenhada por este na administração pública.

Voltando aos requisitos elencados por Pazzaglini Filho (2011), o segundo refere-se, conforme já restou bem delineado, ao proveito patrimonial ilícito percebido pelo agente público em função da atividade desempenhada na administração pública.

O terceiro tópico, por sua vez, trata-se do elemento subjetivo do tipo, o dolo, o qual será tratado no capítulo adiante, que é, em suma, quando o agente tem a ciência de que o proveito patrimonial auferido é ilegal.

Por fim, o último item está ligado entre a vantagem econômica antijurídica percebida e a atividade pública exercida, essencial para a caracterização dessa modalidade de improbidade administrativa.

Sobreleva ressaltar que o objeto tutelado no ato de improbidade em estudo é a moralidade pública atingida pela conduta corrupta do agente, motivo pelo qual não é imprescindível à ocorrência de dano patrimonial aos cofres públicos. Neste aspecto, Almeida Prado (2001, p. 72) assevera:

Para a configuração do enriquecimento ilícito não é necessário a verificação de dano ou prejuízo ao erário. Na verdade, o bem jurídico protegido é probidade na administração, e esse bem é agredido sempre que o agente público se desvia dos fins legais a que está atrelado, em contrapartida à percepção de vantagem patrimonial.

Nesse ponto, é cabido ressaltar os ensinamentos de Andrade e Pavione (2010, p. 75) ao abordarem a diferença entre o instituto do enriquecimento Ilícito da Lei 8.429/92 e do enriquecimento ilícito ou sem causa do Código Civil:

O enriquecimento ilícito decorre de um proveito ilegal, obtido pelo agente público ou por terceiro, não necessariamente decorrente de um prejuízo experimentado pela Administração Pública, a exemplo do que ocorre no art. 9º, inciso IX, pressupondo-se, apenas, que o proveito obtido para a prática do ato ímprobo seja ilícito [...]. Já no enriquecimento ilícito ou sem causa, previsto no Código Civil, o proveito patrimonial auferido por uma parte deve implicar no empobrecimento de outra, sem que haja uma justa causa para tanto, existindo, assim, a possibilidade de o prejudicado exercer o direito de ação contra aquele que se enriqueceu.

Por fim, o rol de condutas descritas no artigo 9º da Lei em análise são meramente exemplificativas, ou seja, basta que o ato enseje em enriquecimento ilícito, para que seja considerado como ímprobo.

### 3.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízos ao erário – artigo 10 da Lei 8.429/92.

A norma do artigo 10 da Lei 8.429/92 disciplina a imputação de responsabilidade do agente público, que, comissiva ou omissivamente, dolosa ou culposamente, na sua atuação funcional, causa prejuízos ao erário:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta lei;

Erário, segundo as lições de Pazzaglini Filho (2011, p. 62) “é a parcela do patrimônio de conteúdo econômico-financeiro direto”, e ainda (2011, p. 62) “parte integrante do patrimônio público, limita-se aos bens e direitos de valor econômico, ou seja, aos recursos financeiros do Estado, ao ‘Tesouro Público’”.

De outro norte, o patrimônio público, conforme leciona Pazzaglini Filho (2011, p. 62) “é mais abrangente, pois compreende o complexo de bens e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico”.

Para Bezerra Filho (2014, p. 135) o erário compreende “conjuntos de bens pertencentes ao Estado, representado em valores oriundos de impostos ou de qualquer outra natureza; significa, assim, a fortuna do Estado”.



Como se vê, a expressão patrimônio público tem maior extensão em relação à denominação erário, uma vez que este está relacionado tão somente ao patrimônio público de cunho econômico.

O caput do artigo 10 da Lei em estudo elenca cinco hipóteses de improbidade administrativa que resultam no desfalque do patrimônio público, quais sejam a perda patrimonial, a apropriação, o malbaratamento e a dilapidação dos bens e valores públicos.

A perda patrimonial é depreciação/diminuição de tudo que pertence ao ente público, de cunho econômico, em razão da conduta/omissão do servidor público no desempenho de suas funções.

Na perda patrimonial mediante desvio, o agente público dá destino diverso aos bens e valores de interesse de todos para suprir interesses de cunho privado ao passo que os cofres públicos restam prejudicados (BEZERRA FILHO, 2014).

Na hipótese de apropriação, o servidor apodera-se, ilicitamente, dos bens pertencentes ao ente público, de modo que passa a agir como se proprietário fosse.

O malbaratamento, de acordo com Bezerra Filho (2014, p. 137) “refere-se ao desperdício no uso ou aplicação dos bens públicos que venha afetar-lhe o padrão econômico do ser valor, através de transação, em valor inferior ao de mercado, por exemplo”. A dilapidação exprime a ideia de desperdício, esbanjamento de recursos públicos.

Importante frisar que as condutas descritas no artigo 10, de igual forma às previstas nas demais modalidades de improbidade administrativa (artigo 9º e 11), tratam-se das espécies mais frequentes de improbidade administrativa, razão pela qual o legislador atribuiu caráter eminentemente exemplificativo e não taxativo (DECOMAIN, 2007).

Como ficou claramente demonstrado, nos artigos 9º e 11 do diploma em comento, o legislador preocupou-se com o aspecto subjetivo da improbidade administrativa, isto é, com a conduta antijurídica do agente público, que se enriquece ilicitamente e/ou age em desacordo com os princípios norteadores da administração pública.

Diferentemente, no artigo 10, o objetivo primordial é proteger o patrimônio público, que restou desfalcado (aspecto objetivo) por meio de conduta ímproba do agente público.

Para caracterização dos atos ímprobos descritos no artigo 10 da Lei em estudo, deve-se observar alguns requisitos.

O primeiro consiste na ciência de que uma conduta é ilícita.

Na sequência, deve-se analisar se ato ilegal foi praticado por agente dotado de poder público.

Por fim, em virtude dessa conduta, a verificação se os cofres públicos restaram dilapidados.

Ademais, cabe destacar que os prejuízos (patrimoniais) suportados pelo erário devem restar efetivamente comprovados, não se falando, portanto, em prejuízos presumidos.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça assim decidiu:

o ato de improbidade previsto no art. 10 da LIA exige para a sua configuração necessariamente, o efetivo prejuízo ao erário, sob pena de não tipificação do ato impugnado. Haverá, portanto, uma exceção à hipótese prevista no inciso I do artigo 21, o qual somente deve ser aplicado nos casos de improbidade administrativa descritos nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/92” (STJ, Recurso Especial nº 285.305/DF, Relatora Ministra Denise Arruda, j. 20 jul. 2007).

A concretização dos atos lesivos ao erário deve restar efetivamente comprovada, não podendo se falar em presumidos, para que isso ocorra é necessário observar se o dano já existiu, o prejuízo ao erário precisa ser concreto e não um prejuízo que pode acontecer no futuro.

Do mesmo modo, Dinamarco (2001, p. 291) salienta:

**Ao lesivo é todo aquele portador de dano efetivo e concreto ao patrimônio de alguém. É preciso examinar o ato tal como ocorrido, tratando em seguida de saber se dele decorreu dano.** Para se ter um ato lesivo, e portanto indenizável, é necessário que ele já tenha causado dano. Logo, há que se deixar de lado exercício de futurologia. Aliás, em toda a disciplina da nulidade dos atos jurídicos em geral (privados ou públicos), o prejuízo concreto é que justifica a anulação (**pas de nulité sans grief**). Daí o motivo para só caber a invalidação do ato ou o pedido de ressarcimento quando algum efetivo prejuízo existir. Se o ato se realizou e não causou prejuízo algum, ou prejuízo algum foi provado (o que traz o mesmo resultado prático, pois **quod non est in actis non est in mundo**), a proclamação de eventual nulidade ou a procedência do pleito ressarcitório não têm lugar. (grifos no original).

Daí a diferença existente entre as normas previstas no artigo 11 e as inscritas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92. Nestas, o dano patrimonial deve ser comprovado, naquela, basta à realização da conduta, para que o dano se perpetue, ou seja, há uma presunção de lesividade ao erário, que pode ser tanto material, quanto moral.

Além da observância dos requisitos já delineados, a conduta do agente público tem que estar impregnada de dolo ou, ao menos, de culpa.

Nesse ponto, sobreleva ressaltar que a norma delineada no artigo 10 da Lei em estudo, é a única que prevê, à sua caracterização, além do agir de forma dolosa, a conduta culposa do indivíduo.

Tal diferenciação ensejou na escolha do tema do presente trabalho, o qual será tratado no próximo capítulo.

Contudo, torna-se necessário fazer um apanhado dos elementos subjetivos caracterizadores dos atos de improbidade administrativa que resultam no desfalque do patrimônio público - o dolo e a culpa.

Em síntese, quando o agente pratica uma conduta com dolo, tem a consciência de que desse seu ato resultará em prejuízos a serem suportados pelos cofres públicos (PAZZAGLINI FILHO, 2011).

Na culpa, o agente público não aplica a devida cautela no desempenho de suas funções, de modo que em função desse seu agir desidioso, os cofres públicos restam desfalcados (FAZZIO JÚNIOR, 2012).

Para a caracterização dos atos ímprobos em que o agente auferir vantagem patrimonial indevida, não se torna necessário a ocorrência de lesão aos cofres públicos. Em verdade, o que se pune nessa modalidade improbidade administrativa é a desonestidade e a má-fé do servidor estatal.

Diferentemente, nas condutas previstas no artigo 10 da Lei 8.429/92 o dano patrimonial deve ser efetivamente comprovado.

Não é a toa que as condutas tipificadas no artigo 9º da Lei em estudo possuem grande semelhança quanto às descritas no artigo 10 da aludida Lei, todavia, a diferença existente entre os dois institutos é que nesta o beneficiário pela conduta ímproba é o terceiro, enquanto naquela o agente público é quem se enriquece, ilicitamente, às custas do ente público.

Mais uma vez restou em evidência a preocupação do legislador em proteger os cofres públicos de forma mais ampla, para tanto, além de punir o agente público ímprobo que concorre, permite, ou facilita que terceiro se enriqueça às custas do patrimônio público, estabeleceu sanção a esse, estranho à administração pública, beneficiário pela conduta do servidor público.

Assim, tanto o agente público que, na sua atuação funcional, causa danos ao ente público e o terceiro que se beneficia diretamente por meio dessa conduta denominada ímproba, estão condicionados às reprimendas estabelecidas para esse dispositivo.

### 3.3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os Princípios da Administração Pública – artigo 11 da Lei 8.429/92

O artigo 11 da Lei 8.429/92 dispõe sobre as condutas em que o agente público, no desempenho de suas funções, atua em desconformidade aos princípios norteadores da Administração Pública:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...].

Nesse ponto, cabe destacar, que o rol de princípios ali apresentados não é taxativo, em razão de sua extensão não ser determinada, motivo pelo qual o legislador infraconstitucional apresentou-lhe descrição meramente exemplificativa.

Como se sabe, a Lei 8.429/92 visa regulamentar o contido no artigo 37 da Constituição de 1988, por esta razão, toda atividade administrativa deve ser pautada em conformidade aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Neste ponto, Coelho (*apud* FAZZIO JUNIOR, 2012, p. 79) explica os princípios como uma espécie de requisitos a serem observados na Administração Pública:

Toda a atividade administrativa se desenvolve debaixo do ordenamento jurídico que dela exige o cumprimento de certos requisitos formais e outros, ainda, materiais. Não basta que a atividade respeite a regra de competência e se dê pelo devido processo legal formal. É preciso mais do que isso, é preciso que o ato emanado, ainda que de natureza discricionária, esteja em harmonia com os fins e valores do ordenamento jurídico.

Os princípios são a base de toda e qualquer matéria do Direito, no Direito Administrativo a atividade administrativa deve sempre estar atenta aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, seguindo como alicerce para que seja formada ideias para a melhor construção da Administração Pública.

Por seu turno, Almeida Prado (2001, p. 49) enfatiza que os princípios são alicerces de qualquer atividade jurídica:

Os princípios são diretrizes superiores, dotados de grande generalidade, que irradiam por todo o sistema jurídico e influenciam seu entendimento. Consoante o ensinamento do Clássico Ferrara: “Todo o edifício jurídico se alicerça em princípios supremos que forma as suas ideais directivas e o seu espírito, e não estão expressos, mas são pressupostos pela ordem jurídica. Estes princípios obtêm-se por indução, remontando de princípios particulares e conceitos mais gerais e por generalizações sucessivas aos mais elevados cumes do sistema jurídico. E é claro que quanto mais alto se leva esta indução, tanto mais amplo é o horizonte que se abrange. Na aplicação dos princípios gerais do direito passa-se sucessivamente dos mais particulares aos de mais vasto e superior conteúdo, e deve fazer-se o confronto da relação regular com os princípios jurídicos a que tal relação há de subordinar-se.

Assim, tem-se que o agente público deve exercer as suas funções com observância aos princípios basilares da Administração Pública.

O princípio da legalidade para o Direito Administrativo significa, em simples palavras, que a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite ou determina.

Nessa linha, Bandeira de Mello (*apud* Bezerra Filho, 2014, p. 140) destaca que o princípio da legalidade:

[...] é o fruto da submissão do Estado à Lei. É, em suma: a consagração da ideia de que a administração pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade infralegal, consistente na expedição de comandos complementares à lei.

Ao instituir a impessoalidade como princípio constitucional, o legislador atribuiu-lhe a importante função de obstaculizar a prática de benefícios e de auxílios indevidos a parentes, amigos e partidários de agentes públicos.

Por sua vez, Garcia (2002, p. 21) ensina que tal princípio deve ser analisado sob duas óticas: a ativa, a qual se caracteriza pelo fato de que os atos estatais são do órgão ou entidade e não do servidor público responsável por ele, além da acepção passiva, que possui outro significado, conforme sintetiza o referido doutrinador (2002, p. 21):

Sob outra ótica, torna cogente que a administração dispense igualdade de tratamento a todos aqueles que se encontrem em posição similar, o que pressupõe que os atos praticados gerem os mesmos efeitos e atinjam a todos os administrados que estejam em idêntica situação fática ou jurídica, caracterizando a imparcialidade do agente público (acepção passiva).

Apesar do princípio da moralidade ser disciplinado de forma autônoma na legislação constitucional e infraconstitucional, a sua aplicação e análise devem ser efetivadas conjuntamente com o dever de honestidade e com o princípio da legalidade.

Nesse aspecto, Di Pietro (2005, p. 79) explica o princípio da moralidade como dever de toda atividade pública em respeitar os mandamentos legais e morais:

[...] sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

O princípio da eficiência visa, em sua essência, a prática de atos na Administração Pública respaldados pelo interesse do bem comum, para então assim atingir os melhores resultados ao ente público. Nesse viés, Moraes (2005, p. 108) discorre:

Assim, o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

Para Meirelles (2003, p. 102) o princípio da eficiência “se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional”.

Por sua vez, Di Pietro (2011, p. 84), explica que tal princípio deve ser analisado sob dois ângulos:

[...] pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados. [...] em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”. (grifos no original).

O princípio da publicidade veio para assegurar a transparência na Administração Pública, de modo que, em respeito a esse princípio, é obrigatório ser dado conhecimento, a qualquer pessoa, da prática de atos pelo poder público.

Nesse ínterim, Fazzio Júnior (2012, p. 92) explica que “o agente público não pode atuar clandestinamente. Deve propiciar plena ciência de seus atos aos superiores hierárquicos e, sobretudo, à sociedade, quanto necessário, evidenciando-os como legais”.

Assim, aos agentes públicos é imperiosa a prática de atividades que visam ao alcance do interesse público, de modo a atingir aquilo que melhor se coadune com os princípios da administração pública e os deveres previstos no artigo 11 da Lei nº 8.429/92 e no artigo 37 da Constituição da República de 1988.

O desrespeito aos princípios da Administração Pública e aos deveres instituídos pelo legislador ordinário, assim como a constatação de finalidades diversas do interesse público, configuram a prática de atos de improbidade administrativa.

Sobre o assunto, Bandeira de Mello (2005, p. 883) ensina que:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Posta assim a questão, deve ser destacado que o objetivo almejado, por meio do respeito aos princípios da administração pública, é preservar as condutas a serem praticadas pelos agentes da administração no exercício de suas funções, as quais devem ser respaldadas pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, para que assim, o exercício de cargo, emprego ou função pública, respeite as obrigações que a atividade funcional exige.

Nas condutas elencadas no artigo 11 da aludida Lei, o dano ao erário é presumido, ou seja, basta que o agente atue em desacordo com os princípios da administração pública.

Nesse ponto, Garcia (2002, p. 292) ressalta:

Além de ser presumida a lesividade, a responsabilidade do agente, por força do art. 21, I, da Lei 8.429/92, não está associada à ocorrência de dano patrimonial, mas sim à violação aos princípios regentes da atividade estatal, sendo oportuno frisar que a má-fé deste será normalmente incontestável, pois é inconcebível que alguém se habilite a desempenhar relevante atividade na hierarquia administrativa sem ter pleno conhecimento das normas que legitimam e disciplinam sua função.

Cabe destacar que o preceito do artigo 11 é aplicado como norma reserva, isto é, quando não averiguado a prática de atos improbidade por enriquecimento ilícito ou aqueles que causam prejuízos aos cofres públicos.

Nesse viés, Pazzaglini Filho (2011, p. 100) esclarece:

Assim, se do ato violador de princípio constitucional administrativo resultar enriquecimento ilícito do agente público que o praticou, há absorção da regra do art. 11 (subsidiária), contida no art. 9º (principal), por esta. E, da mesma forma, se da afronta a princípio constitucional decorrer lesão ao Erário, configura-se somente ato ímprobo de lesividade ao patrimônio o público que, em face do princípio da subsidiariedade, absorve aquela (*Lex primaria derogat legi subsidiariae*).

Nesse ponto, denota-se que tal subsidiariedade é justificável, uma vez que à noção de violação dos princípios que regem a administração pública estão também englobadas nas demais categorias de improbidade administrativa, além de as sanções aplicadas aos atos previstos nos artigos 9º e 10º serem mais severos.

Desta feita, somente será aplicado o preceito do artigo 11, caso não averiguado a configuração de atos de improbidade por enriquecimento ilícito ou que causam desfalque do patrimônio público.

No terceiro e último capítulo serão abordados os elementos subjetivos dos tipos descritos nos artigos 9º, 10 e 11 da lei 8.429/92.

#### **4. DOS ELEMENTOS SUBJETIVOS DOS TIPOS DESCRITOS NOS ARTIGOS 9º, 10 E 11 DA LEI 8.429/92 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA)**

A Lei 8.429/92 prevê o dolo e a culpa, como elementos subjetivos caracterizadores dos atos de improbidade administrativa.

No entanto, o legislador ordinário estabeleceu a modalidade culposa somente aos atos ímprobos em que o agente causa prejuízos à Administração Pública – artigo 10 da Lei em estudo.

Assim, às condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei em comento, que versam, respectivamente, sobre os atos de improbidade que geram enriquecimento ilícito ao agente e atentam contra aos princípios da administração, é necessário a presença do dolo na conduta do agente.

##### 4.1 Do dolo

Para o Direito Penal, o dolo está associado na ciência de que uma conduta constitui um crime e a intenção de produzir essa ação denominada típica.

Ainda, existe o dolo, quando o agente não deseja diretamente o resultado ocasionado, mas, ao prevê-lo, assume o risco em produzi-lo, artigo 18 do Código Penal *in verbis*:

Diz-se o crime: I- doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;

Nesse viés, entende-se por conduta dolosa, segundo Capez e Prado (2012, p. 116) “a vontade de realizar o resultado ou a aceitação dos riscos de produzi-lo”. Na mesma linha, para Estefam e Rios (2012, p. 247) asseveram “age dolosamente a pessoa que, tendo consciência do resultado, pratica sua conduta com a intenção de produzi-lo”. Nesse ínterim, retira-se das lições de Fazzio Júnior “o dolo não se resume à antevisão do resultado; envolve o elemento intencional de causação do resultado lesivo ao erário”.

Segundo Gonçalves (2005, p. 459) o “dolo é a violação deliberada, intencional, do dever jurídico” e, ainda, ressalta Gonçalves (2005, p. 459) “consiste na vontade de cometer uma violação de direito”.

Para melhor fixação, a doutrina penal divide o dolo em dois elementos básicos - a consciência (aspecto cognitivo) e a vontade (aspecto volitivo) (MASSON, 2015, p. 296).



A consciência, conforme já ressaltado, está ligada ao conhecimento de que uma ação constitui um crime.

Por sua vez, a vontade é a intenção do agente em realizar esse fato considerado típico e a previsibilidade que dessa conduta em acarretar um resultado determinado.

Nesse viés, o Superior Tribunal de Justiça apresenta as características essenciais a verificar se o delito é doloso:

A doutrina penal brasileira instrui que o dolo, conquanto constitua elemento subjetivo do tipo, deve ser compreendido sob dois aspectos: o cognitivo, que traduz o conhecimento dos elementos objetivos do tipo, e o volitivo, configurado pela vontade de realizar a conduta típica. O elemento cognitivo consiste no efetivo conhecimento de que o resultado poderá ocorrer, isto é, o efetivo dos elementos integrantes do tipo penal objetivo. A mera possibilidade de conhecimento, o chamado “conhecimento potencial”, não basta caracterizar o elemento cognitivo do dolo. No elemento volitivo, por seu turno, o agente quer a produção do resultado de forma direta – dolo direto – ou admite a possibilidade de que o resultado sobrevenha – dolo eventual. (STJ, Recurso Especial nº 1.043.279/PR, Relatora Ministra Jane Silva, j. 14 out. 2008).

É sabido que o Direito Penal Brasileiro adotou duas teorias no tangente ao elemento subjetivo doloso, as quais estão explícitas no teor do artigo 18, inciso I, do Código Penal - a teoria da vontade ao utilizar a expressão “quis o resultado” e do assentimento ao dizer “assumi o risco de produzi-lo”. Justamente por esse motivo, dividiu-se o dolo em direto e indireto. O dolo direto ou determinado está associado na vontade do agente realizar a conduta produzindo um resultado determinado. Por sua vez, o dolo indireto ou indeterminado, o individuo não tem a intenção de produzir o resultado que foi ocasionado (MASSON, 2015).

Nessa linha, Capez e Prado (2012, p. 117) explica a diferença entre as duas espécies:

[...] **Dolo direto ou determinado: É a vontade de realizar a conduta e produzir o resultado** (teoria da vontade). Ocorre quando o agente quer diretamente o resultado.  
 [...] **Dolo indireto ou indeterminado: O agente não quer diretamente o resultado, mas aceita a possibilidade de produzi-lo (dolo eventual), ou não se importa em produzir este ou aquele resultado (dolo alternativo)**, Age com dolo eventual o agente que, na dúvida a respeito de um dos elementos do tipo, arrisca-se em concretizá-lo [...]. (grifou-se).

Ainda, cabe destacar que o dolo indireto se subdivide em duas modalidades, quais sejam o alternativo e o eventual. Tem-se como dolo alternativo quando o individuo tem a consciência de que da sua conduta poderá surtir uma ou outra consequência. Já no dolo eventual, o agente não tem a intenção de produzir o resultado que foi ocasionado, no entanto, assume o risco em praticá-lo, uma vez que os efeitos desse seu ato são previsíveis (MASSON, 2015).

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal assim se manifestou:

Salientou-se que, no Direito Penal contemporânea, além do dolo direto – em que o agente quer o resultado como fim de sua ação e o considera unido a esta última -, há

o dolo eventual, em que o sujeito não deseja diretamente a realização do tipo penal, mas a aceita como possível ou provável (CP, art. 18, I, in fine). Relativamente a este ponto, aduziu-se que, dentre as várias teorias que buscam justificar o dolo eventual, destaca-se a do assentimento ou da assunção, consoante a qual o dolo exige que o agente aquiesça em causar o resultado, além de reputá-lo como possível. Assim, esclareceu-se que, na espécie, a questão principal diz respeito à distinção entre dolo eventual e culpa consciente, ambas apresentando em a previsão do resultado ilícito. Observou-se que para a configuração do dolo eventual não é necessário o consentimento explícito do agente, nem sua consciência reflexiva em relação às circunstâncias do evento, sendo imprescindível, isso sim, que delas (circunstâncias) se extraia o dolo eventual e não da mente do autor. (STF, Habeas Corpus nº 91.159/MG, Relatora Ministra Ellen Gracie, j. 02 set. 2008).

Como se vê, existe dificuldade em distinguir o dolo eventual e a culpa consciente, uma vez que ambas estão ligadas à previsibilidade de um resultado denominado típico.

Contudo, na culpa consciente o agente tenta evitar o resultado que foi previsto. Enquanto no dolo eventual, ele se mostra indiferente quanto ao resultado que poderá produzir, não tentando, ao menos, evitá-lo (ESTEFAM; RIOS, 2012).

Nesse norte, o Supremo Tribunal Federal analisa a questão da seguinte forma:

A diferença entre o dolo eventual e a culpa consciente encontra-se no elemento volitivo que, ante a impossibilidade de penetrar-se na psique do agente, exige a observação de todas as circunstâncias objetivas do caso concreto, sendo certo que, em ambas as situações, ocorre a representação do resultado pelo agente. Deveras, tratando-se de culpa consciente, o agente pratica o fato ciente de que o resultado lesivo, embora previsto por ele, não ocorrerá [...]. (STF, Habeas Corpus nº 101.698/RJ, Relator Ministro Luiz Fux, j. 18 out. 2011).

Assim, tem-se que a principal diferença entre os dois institutos está concentrada na intenção do agente em tentar evitar o resultado previsível ocasionado.

Em breves palavras, na culpa consciente, o agente, mesmo prevendo o resultado que poderá ocorrer, tem em sua mente que não acontecerá e tenta o evitá-lo.

Já no dolo eventual, a pessoa não somente prevê o resultado, mas se mostra indiferente quanto aos seus efeitos.

Agora voltado à esfera da improbidade administrativa, Fazzio Júnior (2012, p. 133) assim enfatiza:

Herança da Lei Bilac Pinto, o dolo aparece no contexto da improbidade administrativa, não apenas como artifício indutor de engano que beneficia o agente, mas como consciência da ilicitude do ato que pratica e assunção de seus resultados.

Posta assim a questão, o elemento subjetivo doloso, no âmbito da improbidade administrativa, está associado na ciência do agente público de que sua conduta é considerada ilícita e, no caso da configuração do ato delineado no artigo 10º da Lei 8.429/92, dos prejuízos a serem suportados pelos cofres públicos ante o seu ato.

Nesse viés, Pazzaglini Filho (2011, p. 64) destaca que ao agir dolosamente “o autor do ato ilícito catalogado como ato ímprobo está consciente da antijuridicidade de sua ação ou omissão funcional e do resultado danoso ao erário que dela sobrevirá”.

Acerca do assunto, Bezerra Filho (2014, p. 138) enfatiza que “o dolo ocorre quando o agente deseja, com a sua ação ou omissão, obter determinado resultado lesivo ou assume o risco de produzi-lo”.

Outra característica do elemento subjetivo doloso é a má-fé, a desonestidade do agente público, o desejo em praticar essa conduta denominada antijurídica.

De acordo com as lições de Masson (2015, p. 314) o agente, à frente ao Órgão no qual presta seus serviços, é detentor do conhecimento das regras, leis e deveres que norteiam o seu trabalho, de modo que quando se desvirtua dos mandamentos legais deverá ser responsabilizado:

Toda profissão, arte ou ofício são regidas por princípios e regras que devem ser do conhecimento e do domínio de todos que a eles se dedicam. Se tais pessoas ultrapassaram os seus limites, conscientes ou inconscientes de sua incapacidade, violam a lei e respondem pelas consequências.

De igual forma, aquele que se enriquece indevidamente às custas da administração pública, age com dolo, uma vez que a sua conduta está impregnada ao mais elevado grau de desonestidade e má-fé.

Nesse íterim, Garcia (2002, p. 233) leciona que, no enriquecimento ilícito:

[...] o agente somente pode praticá-la de forma dolosa, eis que impossível imaginar que alguém possa auferir a vantagem patrimonial indevida, para realizar a ação ou omissão decorrente do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública, de modo culposo.

Nesse passo, o Superior Tribunal de Justiça explica que o silêncio do legislador no que tange ao elemento subjetivo nas normas delineadas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.439/92 deve-se interpretar no sentido de que somente podem caracterizar-se com o dolo “a omissão da Lei quanto ao elemento subjetivo nos tipos descritos nos arts. 9º e 11 teria sido um ‘silêncio eloquente’ no sentido de desqualificar as condutas meramente culposas, permitindo a punição apenas a título de dolo”. (STJ, Recurso Especial n. 1026516/MT, Relator Ministro Luiz Fux, j. 22 fev.2011).

Desta feita, tem-se que o elemento subjetivo doloso na improbidade administrativa está voltado na intenção do agente em praticar determinado ato sabendo que é ilegal e, no caso da configuração da conduta delineada no artigo 10 da Lei 8.429/92, com a manifesta vontade em defasar o patrimônio público.

## 4.2 Da culpa

No âmbito do Direito Penal, entende-se por crime culposo, aquele em que o agente pratica desidiosamente uma conduta consubstanciada pela imprudência, negligência ou imperícia.

Em virtude desse seu ato, o individuo produz um resultado não almejado por ele, no entanto, se tivesse agido com a máxima cautela, poderia tê-lo impedido.

Assim, tem-se como culposa a conduta, de acordo com o artigo 18, inciso II, do Código Penal:

Diz-se o crime: [...] II – culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Para que o crime seja considerado culposo, deve se verificar, conjuntamente, os seguintes elementos elencados por Cunha (2012, p. 50):

a) Conduta inicial voluntária – ação ou omissão (a vontade limita-se a realização da conduta, e não do resultado naturalístico); b) Violação de um dever de cuidado objetivo, podendo manifestar-se das seguintes formas (modalidades de culpa): 1) **Imprudência** – o agente atua com afoiteza, ignorando os cuidados que o caso requer (ex: a limpeza de arma carregada); 2) **Negligência** – é a ausência de precaução (deixar remédios ao alcance de uma criança); 3) **Imperícia** – é a falta de aptidão técnica para o exercício de arte ou profissão (ex: acidente de trânsito causado por motorista sem habilitação); c) Resultado naturalístico involuntário – logo todo crime culposo é material, ou seja, não haverá crime culposo sem resultado lesivo a um bem jurídico tutelado; d) Nexos causal entre conduta e resultado; e) **Previsibilidade** – é preciso que o agente tenha possibilidade de conhecer o perigo que a sua conduta gera para determinado bem jurídico; f) **Tipicidade** – salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente (art. 18, parágrafo único). (grifos no original).

A conduta voluntária do agente como elemento configurador da culpa, de acordo com as lições de Masson (2015, p. 312) “se limita à prática de uma conduta perigosa, por ele aceita ou desejada”.

O aludido doutrinador (2015, p. 312), todavia, explica que, na culpa “a vontade do agente circunscreve-se à realização da conduta, e não à produção do resultado naturalístico”.

Como se vê, uma das características que difere a culpa do dolo, é que nesta o agente deseja concretizar um resultado e naquela a sua vontade está expressa tão somente na realização do ato e não do resultado.

Outro requisito peculiar da conduta impregnada de culpa é a falta de atenção/cuidado na ação do indivíduo.

Nesse aspecto, Prado (2011, p. 416-417) destaca aquele que é considerado o principal elemento a constatar se o delito é culposo:

O que realmente importa na configuração do injusto culposos vem a ser a infração do cuidado objetivo devido, ou seja, a presença de uma conduta descuidada (ou conduta perigosa antecedente). Melhor explicando: “a ação descuidada é o primeiro elemento do tipo do delito culposos. [...] No delito culposos, a censura penal reside exatamente na infração ao dever objetivo de cuidado. Vale dizer: decorre da inobservância do cuidado objetivo devido ou exigível que produz um resultado material externo (ou um perigo concreto) para o bem jurídico não querido pelo autor.

Na mesma linha, Cunha (2012, p. 50) explica que a culpa “consiste numa conduta voluntária que realiza um fato ilícito não querido pelo agente, mas que foi por ele previsto (culpa consciente) ou lhe era previsível (culpa inconsciente) e que podia ser evitado se o autor atuasse com o devido cuidado”.

O elemento subjetivo culposos, tanto na esfera penal quanto voltado a improbidade administrativa, é composto por três modalidades, quais sejam a imprudência, a negligência ou a imperícia.

É imprudente o agente que age sem a observância dos cuidados necessários.

Nesse aspecto, Estefam e Rios (2012, p. 251) explica que a imprudência ocorre “com a quebra de regras e conduta ensinada pela experiência, consiste no agir sem precaução, precipitado, imponderado”. A negligência, por sua vez, segundo Capez (2012, p. 120) “consiste em deixar alguém de tomar o cuidado devido antes de começar a agir”. Por seu turno, Nucci (2014, p.187) ressalta que a negligência “é a forma passiva, inerte, material e psiquicamente, por descuido ou desatenção, justamente quando o dever de cuidado objetivo determina de modo contrário”.

Assim, vê-se que a imprudência está centralizada na ação descuidada da pessoa, enquanto a negligência o que se pune é a sua inação, omissão.

Para melhor visualização da questão destacada, Masson (2015, p. 313) cita os seguintes exemplos:

[...] No caso em que o motorista dirige seu veículo automotor, enquanto ele respeitar as leis de trânsito a sua conduta é correta. A partir do momento em que passa, por exemplo, a dirigir em excesso de velocidade surge a imprudência.

No que tange a negligência, o aludido doutrinador (2015, p. 313) também exemplifica:

[...] É o caso do agente que deixa a arma de fogo municiada em local acessível a menor de idade, inabilitado para manuseá-la, que dela se apodera, vindo a matar alguém. O responsável foi negligente, e depois as sua omissão e em razão dela a conduta criminosa foi praticada.

A imperícia, de acordo com os ensinamentos de Capez e Prado (2012, p. 120) “consiste na falta de conhecimentos técnicos ou habilitação para o exercício de profissão ou

atividade”. Nesse ponto, cabe salientar que imperícia não se confunde com mero erro profissional. O erro profissional, segundo Masson (2015, p. 314):

[...] resulta da falibilidade das regras científicas. O agente conhece e observa as regras da sua atividade, as quais, todavia, por estarem em constante evolução, mostram-se imperfeitas e defasadas para a solução do caso concreto [...].

Dessa forma, o indivíduo que, por falta de habilidade ou conhecimento necessário para o desempenho de suas funções laborais ocasiona dano a outrem, é considerado imperito.

Assim como o Direito Penal, a Lei 8.429/92 prevê a possibilidade de o indivíduo ser responsabilizado quando age com culpa.

No entanto, o legislador infraconstitucional ao estabelecer a conduta culposa nos atos de improbidade administrativa, o fez tão somente na hipótese em que o agente público causa prejuízos à Administração Pública.

Justamente por esse motivo, tornou-se necessário aprofundar os estudos do elemento subjetivo da culpa voltado à esfera penal, objetivando verificar as principais características e elementos que possam justificar a inserção da modalidade culposa na norma delineada no artigo 10 da Lei 8.429/92.

No âmbito da Improbidade Administrativa, a conduta culposa, conforme leciona Fazzio Júnior (2012, p. 134) “significa a vontade direcionada ao fato (por exemplo, dispensar licitação), embora o resultado – lesão ao erário – possa não ser desejado pelo agente”.

No dolo, o agente público tem a consciência de que a sua ação **resultará** em danos a serem suportados aos cofres públicos. (grifou-se)

Por sua vez, na culpa, ele prevê que da sua conduta desidiosa **poderá** surtir efeitos danosos à Administração Pública, assumindo o risco para tanto. (grifou-se).

Em suma, quando o servidor estatal age culposamente, o resultado danoso por ele produzido é proveniente da sua falta de cautela no trato da coisa de interesse de todos.

Nesse ponto, se o agente público tivesse desempenhado as suas funções com a devida atenção e diligência, poderia ter impedido as consequências previsíveis ocasionadas.

De igual forma ao Direito Penal, a figura culpa prevista nos atos ímprobos em que o agente causa danos aos cofres públicos, é oriundo da imprudência, negligência ou imperícia na conduta do indivíduo.

Dessa forma, Bezerra Filho (2014, p. 138) conceitua cada um dos institutos em epígrafe:

A imprudência resulta da imprevisão do agente em relação às consequências de seu ato ou ação, quando devia e podia prevê-las pela sua falta de atenção e descuido. A culpa por negligência decorre da omissão ou inobservância de dever que competia ao agente, que resulta em males ou prejuízos a terceiros, no caso, ao patrimônio

público. Já a culpa por imperícia é a conduta do agente que age sem o conhecimento da técnica exigida para a realização daquele ato. É o erro próprio aos profissionais cuja inabilidade se manifestou.

Depreende-se, assim, que na hipótese de imprudência, a conduta do agente público e as consequências desse seu ato são originárias da falta de cautela/atenção no trato da coisa pública.

Já quando é negligente, o servidor estatal mantém-se inerte quando tinha o dever de zelar pelo patrimônio público que estava sob seu cuidado, contudo, diante dessa sua inação, os cofres públicos restam desfalcados.

Na imperícia, o servidor público não detém os conhecimentos e habilidades necessários e exigidos ao desempenho de suas atividades laborais, de modo que ocasiona dano ao ente no qual presta seus serviços.

Para melhor entendimento do assunto delineado, Bezerra Filho (2014, p. 138) exemplifica alguns casos em que o agente causa danos à Administração Pública culposamente:

[...] É verdade que não se pode admitir a conduta de desonestidade sem que haja vontade, mas pode, sim, ocorrer por culpa consciente, o grau mais elevado de culpa, devido a sua disposição de assumir o risco de produzir o resultado por agir de forma imprudente ao deixar de conferir a exatidão de documentos exigidos num processo licitatório, por exemplo, ou por não aferir com precisão o recebimento de produtos ou materiais especificados com os que foram entregues na repartição ou almoxarifado. Outra hipótese é um agente assinar uma avaliação de qualquer bem móvel ou imóvel, ações ou títulos, sem ter o cuidado e a cautela de realizar a pesquisa de preço e valor que não seja inferior ao de mercado. Age com culpa faltando com os deveres inerentes à sua função pública com resultados negativos ao patrimônio público.

Em relação aos atos ímprobos que geram enriquecimento ilícito do agente e atentam contra aos princípios norteadores da administração pública, o legislador ordinário não estabeleceu a modalidade culposa à caracterização dessas condutas. Por tal razão, tem-se que nessas hipóteses o agente somente será punido se agir dolosamente.

Nesse aspecto, Justen Filho (apud CARVALHO, 2012, p. 69) frisa que o “silêncio da lei quanto ao elemento subjetivo nos tipos previstos nos arts. 9 (enriquecimento ilícito) e 11 (atentado aos princípios) apenas confirma que quanto a essas hipóteses não se admite a forma culposa, mas apenas a dolosa”.

Diferentemente, no artigo 10 da Lei 8.429/92 verifica-se que o indivíduo será responsabilizado tanto pela culpa quanto pelo dolo:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, **dolosa ou culposa**, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta lei; (grifou-se).

Sobre o tema, Mazzilli (2004, p. 177) ressalta que não se deve tolerar atos de negligência ou imprudência no âmbito Administração Pública, praticada por seus agentes:

Assim, o administrador não tem o direito de ser negligente com recursos públicos; pode até sê-lo em sua vida privada, nunca com recursos da coletividade, ele concorreu a um cargo público ou foi eleito ou nomeado para ele; ao tomar posse, imediatamente assumiu o dever jurídico, mais do que meramente moral, um dever que tem sanção: assumiu o dever mínimo de não ser negligente, de não ser desidioso, de não ser imprudente com os recursos da coletividade, que ele escolheu gerir. Se ele é imprudente, desidioso ou negligente, ele é desonesto – assim o considera o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Com efeito, este artigo considera ato de improbidade administrativa aquele que atente contra os princípios da Administração Pública, ou ainda qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. E o art. 10 expressamente prevê a forma dolosa ou culposa para qualquer ato de improbidade administrativa que cause prejuízo ao erário. Destarte, se um administrador permite que um particular incorpore, de forma indevida, valores municipais, por exemplo, e se ao fazer isso ele foi desidioso ou negligente, ele faltou com o dever de honestidade, porque um administrador honesto é zeloso – isso faz parte da definição do administrador. Ser honesto é pressuposto de quem exerça cargo público; não é qualidade.

E não é diferente o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que os agentes públicos devem ser penalizados quando causam prejuízos aos cofres públicos, tanto culposamente como dolosamente, tendo em vista a previsão estabelecida no artigo 10 da Lei 8.429/92:

2. Também está afirmado na jurisprudência do STJ, inclusive da sua Corte Especial, o entendimento de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 10 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30, DJe de 28/09/11). 3. Não é compatível com essa jurisprudência a tese segundo a qual, mesmo nas hipóteses de improbidade capituladas no art. 10 da Lei 8.429/92, é indispensável a demonstração de dolo da conduta do agente, não bastando a sua culpa. Tal entendimento contraria a letra expressa do referido preceito normativo, que admite o ilícito culposo. Para negar aplicação a tal preceito, cumpriria reconhecer e declarar previamente a sua inconstitucionalidade (Súmula Vinculante 10/STF), vício de que não padece. Realmente, se a Constituição faculta ao legislador tipificar condutas dolosas mesmo para ilícitos penais, não se mostra inconstitucional a norma que qualifica com tipificação semelhante a certos atos de improbidade administrativa (STJ, Recurso Especial nº 1130584/PB, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, j. 21 set. 2012).

Há quem diga que a modalidade culposa nos atos de improbidade administrativa é inaceitável, afirmando-se, ainda, que tal disposição afronta o estabelecido pelo legislador constituinte. Seguindo essa visão, Neiva (2013, p. 102) entende que para a configuração dos atos de improbidade administrativa “exige o dolo, pois não se pode admitir desonestidade, deslealdade e corrupção por negligência, imprudência ou imperícia”. Na mesma linha, Ferreira (2012, p. 35) ressalta “evidente que os atos de improbidade pressupõem conduta dolosa. Ninguém pratica atos de corrupção, a não ser deliberadamente”. Por sua vez, Di Pietro



(2011, p. 843) sustenta, inicialmente, que ao incluir a conduta culposa do agente somente à caracterização dos atos ímprobos elencados no artigo 10 da Lei em estudo, o legislador, possivelmente, cometeu um equívoco:

Dos três dispositivos que definem os atos de improbidade, somente o artigo 10 fala em ação ou omissão, dolosa ou culposa. E a mesma ideia de que, nos atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, exige-se dolo ou culpa, repete-se no artigo 5º da lei. É difícil dizer que foi intencional essa exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justificativa essa diversidade de tratamento.

Contudo, finaliza alegando que a provável justificativa para a inclusão do elemento subjetivo da culpa na hipótese em que o agente causa prejuízos ao ente público, seria dar máxima e efetiva proteção a probidade, a moralidade e a honestidade no âmbito de toda a atividade estatal.

Torna-se conveniente apresentar os ensinamentos de Noronha (apud MASSON, 2015, p. 310), ao abordar o dever de responsabilização dos agentes que, culposamente, causam danos a outrem e à população de um modo em geral:

É indiscutível, pois, a necessidade de repressão e prevenção do delito culposos. Este é, sobretudo, o delito dos tempos atuais, do progresso e da civilização. Com o desenvolvimento da indústria, com o advento da era da máquina, multiplicaram-se os crimes culposos. Basta confrontar-se o Código Penal vigente com o do Império, para se verificar o chocante contraste entre em matéria de culpa. A consciência social hoje não mais suportaria o olvido do delito culposos. Os grandes sinistros (desastres ferroviários, aéreos, marítimos, incêndios de arranha-céus etc) produzindo numerosas vítimas e danos patrimoniais vultosos, exigem sempre a apuração da causa, que não é tolerável quando se demonstra ter sido gerada pela imprudência, negligência ou imperícia de uma ou outra pessoa. Em situações tais, confrange-nos a ideia de que nunca tantos pagaram por tão poucos.

Ainda que o entendimento do aludido doutrinador seja voltado ao campo do Direito Penal, denota-se a grande semelhança com a modalidade culposa no âmbito da Improbidade Administrativa.

Por esse motivo, tal posicionamento também pode ser aproveitado aos atos ímprobos culposos.

Denota-se, assim, que legislador ordinário ao inserir a modalidade culposa no tipo delineado no artigo 10 da Lei 8.429/92, tomou como alicerce as normas e princípios do Direito Penal que regem a penalização dos agentes a título de culpa, visando, dessa forma, proteger o patrimônio público de maneira mais ampla, a reprimir a prática de quaisquer condutas que possam acarretar em danos ao patrimônio público.

## CONCLUSÃO

A Lei 8.429/92 surgiu no ordenamento jurídico com a finalidade de regulamentar o contido no § 4º do artigo 37 da Constituição da República de 1988, dando maior respaldo ao princípio da moralidade administrativa, ao ampliar os atos tipificados como ímprobos e a aplicação de sanções mais enérgicas aos autores de tais atos.

A expressão improbidade administrativa está relacionada a ideia de desonestidade, má-fé, desleixo na administração pública e, ainda, tudo que possa acarretar ofensa à moralidade administrativa.

O legislador ordinário estabeleceu três modalidades de atos de improbidade administrativa, quais sejam aqueles que geram enriquecimento ilícito ao agente, os que atentam contra os princípios que regem a atividade pública e os que resultam no desfalque dos cofres públicos, praticado por seus agentes.

Neste cenário, a Lei 8.429/92 prevê o dolo e a culpa, como elementos caracterizadores dos atos de improbidade administrativa.

No entanto, as condutas delineadas nos artigos 9º e 11, ambas da Lei 8.429/92 só se configuram quando o agente age com dolo, enquanto que as ações expostas no artigo 10 da aludida Lei admite também a conduta culposa.

Justamente por este motivo, este estudo objetivou verificar as razões pela qual o legislador previu o agir culposo do agente tão somente à caracterização dos atos ímprobos em que o agente causa danos ao patrimônio público.

Quando o agente age com dolo, tem a ciência de que sua conduta é ilícita e, no caso da configuração do ato catalogado no artigo 10 da Lei em estudo, dos prejuízos a serem suportados pela administração pública em virtude do seu ato.

Na modalidade culposa, o servidor estatal produz um resultado danoso aos cofres públicos que é oriundo da sua falta de atenção ou omissão.

Nesse ponto, cabe destacar que se o agente tivesse empregado o devido cuidado no desempenho de suas funções, poderia ter impedido que as consequências fossem ocasionadas.

Como se sabe, é dever inerente a qualquer agente público conduzir as suas funções com cautela e diligência, tomando como alicerce os princípios da administração pública, assim como as regras, leis e deveres que norteiam a sua atividade, sempre às vistas do bem comum, tornando-se inconcebível que ele seja negligente, imprudente ou imperito.

Além do mais, quando se assume uma função/cargo/mandato público, o indivíduo tem a ciência de que tratará de assuntos diretamente ligados ao dinheiro público, motivo pelo qual deve atuar com a máxima cautela.

Percebe-se, que ao incluir a modalidade culposa na norma delineada no artigo 10 da Lei 8.429/92, o legislador preocupou-se justamente em resguardar, de maneira mais eficaz e exemplar, o patrimônio público, de modo a não se tolerar agentes inábeis, desidiosos e omissos.

Assim, o artigo 10 da Lei 8.429/92 pune o indivíduo também na modalidade culposa porque entende que este, ao causar prejuízos ao ente público, se não o fez porque quis, no mínimo, não observou o dever de cuidado/cautela a ele imposto, qual seja o de zelar pelo patrimônio público que está sob sua guarda.

Desta feita, levando-se em conta a hipótese apresentada no projeto de pesquisa que embasou o presente, tem-se, conforme já restou bem ilustrada, que a mesma restou confirmada sendo devida a penalização do agente ímprobo a título de culpa.

## REFERÊNCIAS

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

ANDRADE, Flavia Cristina Moura de; PAVIONE, Lucas dos Santos. **Improbidade Administrativa**. Bahia: JusPodivm, 2010.

BEZERRA FILHO, Aluízio. **Atos de Improbidade Administrativa**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2014.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848 de 7 de dezembro de 1940. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm)> Acesso em: 20 julho. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)> Acesso em: 12 julho. 2018.

BRASIL. **Lei de Improbidade Administrativa**. Lei 8.429 de 2 de junho de 1992. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm) > Acesso em: 10 julho. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 91.159/MG**. Segunda Turma. Relatora Ministra Ellen Gracie. j. 02 set. 2008. Disponível em <http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2915225/habeas-corpus-hc-91159-mg> Acesso em: 14 setembro. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 101.698/RJ**. Primeira Turma. Relator Ministro Luiz Fux. j. 18 abril. 2011. Disponível em < <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20997452/habeas-corpus-hc-101698-rj-stf> > Acesso em: 6 agosto. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 285.305**. Primeira Turma. Relatora Ministra Denise Arruda. j. 20 jul. 2007. Disponível em < <https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=Recurso+Especial+n.+285.305%2FDF%2C+Relatora+Ministra+Denise+Arruda%2C+jul.+2007>> Acesso em: 10 agosto. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1026516/MT**. Primeira Turma. Relator Ministro Luiz Fux. j. 22 fev. 2011. Disponível em < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18788310/recurso-especial-resp-1026516mt-2008-0022935-4/relatorio-e-voto-18788312> > Acesso em: 8 setembro. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1107833/SP**. Segunda Turma. Relator Ministro Mauro Campbell Marques. j. 08.set. 2009. Disponível em: < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6045481/recurso-especial-resp-1107833sp-2008-0279470-1/certidao-de-julgamento-12175971> >. Acesso em: 8 setembro. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.043.279/PR**. 6º Turma. Relatora Ministra Jane Silva. j. 14 out. 2008. Disponível em: <

<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2095281/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1043279-pr-2008-0066044-4>> Acesso em: 5 outubro. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1130584/PB**. Primeira Turma. Relator Ministro Teori Albino Zavascki. j. 21 set. 2012. Disponível em < <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22454565/recurso-especial-resp-1130584pb-2009-0056875-1-stj/certidao-de-julgamento-22454568> > Acesso em: 15 outubro. 2018.

CAPEZ, Fernando; PRADO Stela. **Código Penal Comentado**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO, Janaina de Souza. **Lei de Improbidade Administrativa Esquematizada**. São Paulo: MÉTODO, 2012.

CARVALHO FILHO. José. **Manual de Direito Administrativo**. 16. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

CUNHA, Sanches Rogério. **Código Penal para concursos**. 5. Ed. Bahia: Juspodivm, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DINAMARCO, Pedro da Silva. **Ação Civil Pública**. São Paulo: Saraiva, 2001.

DE PLÁCITO E SILVA. **Vocabulário Jurídico**. 26. ed. São Paulo: Forense, 2005.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

ESTEFAM, André; RIOS GONÇALVES, Victor Eduardo. **Direito Penal Esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2012.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **A probidade na Administração Pública**. São Paulo: NDJ, 2012.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Lumen Juris, 2006.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

MASSON, Cleber. **Direito Penal Esquematizado: Parte Geral – vol. 1**. 9. ed. São Paulo: Método, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade Administrativa**: legislação comentada artigo por artigo: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. Niterói/RJ: Impetrus, 2013.

NEVES, Lúcia Maria Bastos das; MACHADO, Humberto Fernandes. **O império do Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Código penal comentado**. 14. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa**. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal. 5. ed. São Paulo: Atlas. 2011.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**. Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PRADO, Luiz Regis. **Curso de Direito Penal Brasileiro**. Vol. 1. 11. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

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

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24<sup>a</sup>. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

ZANCANER, Weida. **Razoabilidade e moralidade**: princípios concretizadores do perfil constitucional do Estado Social e Democrático de Direito. São Paulo: Malheiros, 1997.