

**O DIREITO COLETIVO À PROBIDADE ADMINISTRATIVA: PUNITIVISMO E
CONDUTA NA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA.**

THE COLLECTIVE RIGHT TO ADMINISTRATIVE PROBITY: PUNITIVISM AND
CONDUCT IN THE CHARACTERIZATION OF THE ACT OF ADMINISTRATIVE
IMPROBITY

Marcelo Rodrigues Mazzei¹
Zaiden Geraige Neto²

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar o atual cenário da interpretação e aplicação das normas constante da Lei de Improbidade Administrativa. Será estudada a diferenciação de atos ilegais e atos ímprobos, com enfoque no frequente punitivismo que permeia as interpretações/aplicações de conceitos indeterminados e de normas sancionatórias previstas Lei de Improbidade Administrativa para justificar o alcance dos tipos legais dos atos ímprobos.

PALAVRAS-CHAVE: Coletivo. Probidade. Punição.

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the current scenario of the interpretation and application of the rules contained in the Administrative Improbity Law. The differentiation of illegal acts and improper acts will be studied, with a focus on the frequent punitivism that permeates the interpretations / applications of indeterminate concepts and sanctioning rules provided for in the Administrative Improbity Law to justify the scope of the legal types of the improper acts.

KEYWORDS: Collective. Probity. Punishment.

Introdução

A Lei de Improbidade Administrativa é o marco legal mais importante do combate à corrupção e da preservação da probidade administrativa.

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de Ribeirão Preto. Doutorando e Mestre em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto. Advogado, Procurador do Município de Ribeirão Preto. Email: mrmazzei@yahoo.com.br

² Doutor, Mestre e Graduado em Direito pela PUC/SP, Professor de Mestrado e Doutorado em Direitos Coletivos e Cidadania na Universidade de Ribeirão Preto, MBA executivo pela FGV, Diretor de Relações Institucionais do IASP, autor e coautor de diversas obras, jurídicas e não jurídicas, finalista do Prêmio Jabuti. Email: zgneto@uol.com.br

Contudo, atualmente, percebe-se na interpretação e aplicação das normas da Lei nº 8.429/92 um crescente voluntarismo decisório que visa sedimentar entendimentos desproporcionais na aplicação das sanções, incluindo a caracterização, cada vez mais frequente, de julgados baseados em verdadeira responsabilidade objetiva.

Esse voluntarismo, calcado em um punitivismo oblíquo, tem gerado inúmeras decisões radicais que punem atos - com claro potencial lesivo insignificante - através da aplicação das severas sanções previstas na Constituição Federal e na própria Lei nº 8.429/92. Há nesses casos uma óbvia inversão constitucional das limitações dos poderes do Estado em defesa de direitos e garantias fundamentais, fulcrada em um suposto combate à corrupção e impunidade, mas que na verdade extrapola o poder punitivo da máquina estatal, vulnerando, indevidamente, direitos fundamentais garantidos constitucionalmente.

Mostra-se importante, dessa forma, realizar um estudo crítico sobre os elementos passíveis de caracterizar o ato como ímprobo, diferenciando-o de ato meramente ilegal ou infracional-disciplinar, ressaltando como a jurisprudência nacional no momento atual interpreta situações limites com o viés claramente punitivo-sancionatório.

1 Conduta ilegal e conduta ímproba.

A improbidade não se confunde com a ilegalidade. Não basta a ilegalidade para caracterização do ato como ímprobo. Ato ímprobo é aquele ato qualificado pela desonestidade, pela má-fé ou intuito de desvio da retidão que é obrigatória no trato da coisa pública.

Direito não é régua moral hegemônica, pois não contempla todos os elementos intrínsecos à moral, como os sentimentos de culpa, remorso, satisfação ou felicidade.

O Direito tipifica condutas descritas como contrárias à moralidade administrativa dentro de seu próprio campo de autonomia como ciência, que se auto regulamenta e adere para regulação da moralidade administrativa, definindo conceitos fundados em valores éticos-jurídicos, especificamente a honestidade e a conduta ilibada no trato da coisa pública que moldam, juridicamente, a conduta a ser adotada pelo agente público (ética pública) e pelo particular:

En última instancia, por medio del reconocimiento y la inclusión de la ética en el ordenamiento, se pretende preservar, garantizar y maximizar la finalidad que

legitima la existencia de la propia administración pública. La ética pública, de este modo, representa un conjunto de parámetros de referencia, por medio de valores, principios y conductas, en base a las cuales orientar las decisiones adoptadas, de forma individual o colegiada, por funcionarios o cargos públicos electos, en el seno de las administraciones públicas, en la medida en que estas últimas son el resultado de una organización política y jurídica, por y para el hombre (Morales Valdés, 2012). La ética pública, de forma sucinta, viene dada por las: reglas justas de conducta para poder convivir y progresar (Villoria, 2006). Y es que, la ética, en términos generales, constituye un compendio de parámetros de referencia a partir de los cuales orientar las decisiones, tomadas en el ámbito privado, o en el público, y radicadas en una decisión individual o colegiada, y que en el ámbito de la gestión y la administración pública, será ejecutada y tramitada, en última instancia, por funcionarios o electos en su relación con otras Administraciones públicas o con ciudadanos y sociedad civil.³

Bem por isso a moralidade administrativa ostenta preceitos de caráter ético-jurídico, como bem destacado por decisão do Supremo Tribunal Federal no voto do Ministro relator da ADI nº 2661⁴.

Dentro desses conceitos, a chamada por parte da doutrina e jurisprudência de mera irregularidade (especialmente no campo formal) não constitui, por si só, ato de improbidade administrativa⁵.

A jurisprudência e a doutrina em sua maioria conceituam improbidade como uma ilegalidade qualificada pela desonestidade.

Assim, “faz-se necessário que a conduta ilícita do agente público seja típica e que, além disso, tenha traços de imoralidade administrativa, ou seja, que no animus do agente haja desonestidade, má-fé, ou até mesmo culpa grave quando no trato da coisa pública”.⁶

³ CERDÁ, Bernabé Aldeguer. La ética pública aplicada y la gestión de la integridad. El caso español. In: *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*. BAUTISTA, Óscar Diego (Coord). p. 191-250. Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2015. p. 199.

⁴ “A atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Esse postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais” (STF, ADI 2661 MC, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 05/06/2002, DJ 23-08-2002 PP-00070 EMENT VOL-02079-01 PP-00091)

⁵ A moralidade administrativa, portanto, engloba “a concretização normativa de valores retirados da pauta dos direitos naturais, ou do patrimônio ético e moral consagrado pelo senso comum da sociedade. A quebra da moralidade administrativa se caracteriza pela desarmonia entre a expressão formal (= a aparência) do ato e a sua expressão real (= a sua substância), criada e derivada de impulsos subjetivos viciados quanto aos motivos, ou à causa, ou à finalidade da atuação administrativa” (STF, RE 405386/RJ, rela. Min. Ellen Gracie, DJ. 26.02.2013).

Em determinadas situações será complexa a tarefa de afastar a ilegalidade da caracterização do ato ímprobo, seja em decorrência da existência de conceitos abertos, seja pelo alcance dado a determinado princípio.

Essa complexidade é reforçada pelo entendimento acerca da possibilidade da existência de ato de improbidade que não origine lesão ao patrimônio público ou enriquecimento indevido, como a caracterização de ofensa ao princípio da eficiência em razão do endividamento irresponsável e o descumprimento de certas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal.⁷

A qualificação da desonestidade ao ato para sua caracterização como ímprobo, dentro das hipóteses tipificadas em lei, pode-se confundir com a existência do dolo, ou seja, com a consciência livre do cometimento de uma ação ou omissão.

A conduta descrita nos autos, mesmo que grave e irregular, não configura a prática de ato de improbidade administrativa o que exige uma conduta ilícita qualificada pela desonestidade.

A improbidade é a desonestidade, que se mostra plenamente caracterizada por conduta dolosa do agente público (ou culposa, no caso dos atos que atentem contra os princípios da Administração Pública) no intuito de causar lesão ao erário, obter vantagem, ferir deliberadamente princípios constitucionais ou provocar enriquecimento ilícito em proveito próprio ou de terceiro.

A configuração de ato ímprobo reclama, necessariamente, a presença de elemento subjetivo a animar a condutado agente, consubstanciado na presença de dolo ou culpa conforme a capitulação legal. Trata-se, a rigor, da vedação à responsabilidade objetiva sancionatória, segundo adverte Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente e presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias,

⁶ ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Corrupção e Improbidade Administrativa. Cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 145.

⁷ DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007. p. 23-25.

regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa de intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins. (...) A responsabilidade objetiva, além de ser admissível somente quando prevista expressamente, destoa do sistema jurídico brasileiro, no que diz respeito à responsabilidade do agente público, a começar pela própria norma contida no artigo 37, § 6º, da Constituição, que consagra a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros, mas preserva a responsabilidade subjetiva do agente causador do dano. (...) No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.⁸

Nessa linha, Lei de Improbidade Administrativa não sanciona a conduta que configure mera ilegalidade, mas alcance aquela conduta imoral por parte dos agentes públicos. É exigido para a consumação do ato improprio um claro desvio de conduta do agente público, que foge dos padrões éticos e morais existentes, conforme ensina Marino Pazzaglini Filho:

A improbidade administrativa, sinônimo jurídico de corrupção e malversação administrativa, exprime o exercício da função pública com desconsideração aos princípios constitucionais expressos e implícitos que regem a Administração Pública. Improbidade administrativa é mais que mera atuação desconforme com a singela e fria letra da lei. É conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal e imoral) do Poder Público, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais. Decorre tanto da desonestidade e da deslealdade, quanto da inidoneidade ou da incompetência do agente público no desempenho de suas atividades funcionais. (...) Diante do exposto, é possível conceituar a improbidade administrativa do agente público: toda conduta ilegal (corrupta, nociva ou inepta) do agente público, dolosa ou culposa, no exercício (ainda que transitório ou sem remuneração) de função, cargo, mandato ou emprego público, com ou sem participação (auxílio, favorecimento ou indução) de terceiro que ofende os princípios constitucionais (expressos e implícitos) que regem a Administração Pública. Nesse contexto, a improbidade administrativa constitui violação ao princípio constitucional da probidade administrativa, isto é, ao dever do agente público de atuar sempre com probidade (honestidade, decência, honradez) na gestão dos negócios públicos.⁹

⁸DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*, 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 762.

⁹ PAZZAGLINI FILHO, MARINO. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 16/17.

Significa dizer que improbidade não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, tampouco de má administração. Trata-se de ilegalidade qualificada pela imoralidade, pela má-fé, pela falta de probidade no desempenho da função pública¹⁰. Como visto, a improbidade administrativa é ligada à moralidade e não somente à legalidade. Nem todo ato ilegal é improbo.

Muito menos a mera infração no âmbito disciplinar pode ser enquadrada, por si só, como ato improbo¹¹. Assim, a simples infração disciplinar¹², despida de visível desonestidade, não é passível de enquadramento como ato de improbidade¹³.

O ato de improbidade administrativa depende para a caracterização, em regra, da existência de dolo por parte do agente, consistente na livre intenção do cometimento do ato desonesto.

¹⁰ "O retardamento ou omissão na prática de ato de ofício não pode ser considerado de maneira objetiva para fins de enquadramento do agente público no campo de incidência do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. É preciso que a conduta seja orientada pelo dolo de violar os princípios da administração pública, o que não ficou demonstrado no caso concreto" (AgRg no REsp nº 1.191.261/RJ, Relator Ministro Humberto Martins, DJe25/11/2011). 4. Caso concreto em que o Tribunal de origem firmou a compreensão no sentido de que (i) a demora da parte agravada na conclusão da sindicância estaria em harmonia com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, tendo em vista a complexidade dos trabalhos, sendo certo, outrossim, que (ii) não se vislumbraria a existência de dolo. 5. Diante de tal quadro fático - cuja modificação esbarra na vedação contida na Súmula 7/STJ -, conclui-se que a condutada parte agravada não tem o condão de atrair a aplicação das graves penalidades constantes da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que, mesmo se comprovados os fatos narrados pelo Parquet Federal, estaria configurada mera irregularidade administrativa, não caracterizada pela desonestidade ou improbidade". (STJ, AgInt no REsp 1470080/SP, Primeira Turma, j. 19/06/2018, Min. Rel. Sérgio Kukina)

¹¹ "A Lei n. 8.429/92 visa a resguardar os princípios da administração pública sob o prisma do combate à corrupção, da imoralidade qualificada e da grave desonestidade funcional, não se coadunando com a punição de meras irregularidades administrativas ou transgressões disciplinares, as quais possuem foro disciplinar adequado para processo e julgamento". (TJSP; Apelação Cível 0164006-83.2007.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: 5ª Câmara de Direito Público; Foro de São Carlos - 1ª. Vara Cível; Data do Julgamento: 24/10/2011; Data de Registro: 25/10/2011)

¹² "A Lei n. 8.429/92 visa a resguardar os princípios da administração pública sob o prisma do combate à corrupção, da imoralidade qualificada e da grave desonestidade funcional, não se coadunando com a punição de meras irregularidades administrativas ou transgressões disciplinares, as quais possuem foro disciplinar adequado para processo e julgamento". (STJ, REsp. n. 1.089.911/PE, rel. Min. CastroMiera, j. 17.11.2009).

¹³ APELAÇÃO – Ação Civil Pública – Improbidade administrativa – Omissão na prática de ato de ofício (artigo 11, II, da Lei Federal nº 8.429/92) – Servidores do SAMU que omitiram atendimento médico em razão do término de seus turnos – Caso que, apesar de grave, não ultrapassa a tênue linha entre a mera ilegalidade e a improbidade administrativa – Condutas que já foram apuradas e punidas, com pena de demissão, na esfera disciplinar – Ato ímprobo não caracterizado – Recurso não provido. (TJSP; Apelação Cível 1003980-26.2017.8.26.0071; Relator (a): Aliende Ribeiro; Órgão Julgador: 1ª Câmara de Direito Público; Foro de Bauru - 1ª Vara da Fazenda Pública; Data do Julgamento: 31/01/2020; Data de Registro: 31/01/2020)

O Superior Tribunal de Justiça concretizou entendimento de que para a configuração das condutas tipificadas nos arts. 9º e 11 é necessário o dolo, enquanto para caracterização das condutas tipificadas no art. 10 é possível aferir a presença do dolo e da culpa¹⁴.

Quanto à caracterização do ato de improbidade como enquadrado no disposto do art. 11 da Lei n. 8.429/92, o Superior Tribunal de Justiça ostenta entendimento de que é necessária a “comprovação do dolo como elemento da conduta, para submeter legitimamente o infrator às iras do art. 11 da Lei 8.429/92¹⁵”.

O dolo para caracterização da conduta vedada do art. 11, entretanto, não necessita ser específico, bastando o dolo genérico para responsabilização do agente, sendo que “a configuração do ato de improbidade administrativa descrito no art. 11 da Lei n. 8.429/92 não se exige o dolo específico. Basta a demonstração de dolo genérico, ou seja, a simples vontade consciente de aderir à conduta¹⁶”. Cabe ressaltar, por fim, que relação de princípios previstos no art. 11 da Lei nº 8.429/92 é meramente exemplificativa¹⁷.

2 O atual cenário de punitivismo quanto à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

O excesso de punitivismo através do uso das normas da lei de improbidade administrativa gerou o natural temor de punição aos administradores públicos. Esse temor, entretanto, tem gerado muitas vezes o engessamento de medidas inovadoras na seara da Administração Pública.

¹⁴ “A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa. (AgRg no AREsp 666.459/SP, Rel. Ministro Og Fernandes, Segunda Turma, julgado em 23/6/2015, DJe 30/6/2015). Por via de consequência, in casu, ainda que se afastasse o dolo na conduta, permaneceria a culpa, estando evidenciada a improbidade administrativa”. (STJ, MS 21.715/DF, Rel. Ministro Herman Benjamin, Primeira Seção, julgado em 23/11/2016, DJe 02/02/2017)

¹⁵ STJ, REsp 1536895/RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 15/12/2015, DJe 08/03/2016. No mesmo sentido: REsp. 1.478.274/MT, Rel. Min. Herman Benjamin, DJe 31/3/2015; AgRg no REsp. 1.191.261/RJ, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 25/11/2011.

¹⁶ STJ, AgInt no REsp 1774729/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 10/12/2019, DJe 13/12/2019. No mesmo sentido: AgInt no AREsp n. 1.366.330/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/5/2019, DJe 23/5/2019 e AgInt no REsp n. 1.678.066/RS, Rel. Ministro Marques, Segunda Turma, julgado em 10/10/2017, DJe 17/10/2017.

¹⁷ SPITZCOVSKY, Celso. *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 97.

O administrador público, receoso de sofrer punição que torna seu patrimônio indisponível ou que gera sua inelegibilidade, prefere não correr riscos quando defrontado com questões não pacificadas na jurisprudência ou quando diante de normas com conceitos abertos.

Esse temor de sofrer punição ocasiona a mediocridade na gestão e na elaboração de políticas públicas urgentes, vulnerando até mesmo o princípio constitucional da eficiência.

O primeiro exemplo da carga punitivista das atuais interpretações acerca da caracterização de atos ímprobos é a retirada, quase que por completa, da responsabilidade dos órgãos acusadores acerca da produção adequada de provas para comprovação desses atos. Essa inversão do ônus da prova implícita e subterrânea, resulta da interpretação do alcance do chamado dolo genérico, especialmente para caracterização dos atos tipificados no art. 11.

O dolo genérico apto ao enquadramento da conduta na tipificação prevista no art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92 tem servido de suporte jurídico para interpretações jurisprudenciais¹⁸ que, estabelecendo presunções absolutas do dever de conhecimento da legislação por parte dos agentes públicos¹⁹, ocasionam uma ilegítima e indevida dispensa da

¹⁸ PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO DO MUNICÍPIO DE IPATINGA. CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO. DOLO GENÉRICO. AFRONTA AO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. AGRAVO INTERNO PROVIDO.I - Originariamente, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade administrativa, consistente na contratação de servidores sem concurso público. Sob o fundamento de inexistência de prova do dolo ou má-fé do réu, os pedidos iniciais foram julgados improcedentes em primeiro grau. O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais desproveu o recurso do Ministério Público.II - É pacífica a orientação desta Corte Superior no sentido de que o ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, revelando-se suficiente o dolo genérico.III - No presente caso, o dolo genérico decorre da própria contratação sem concurso público, pois é evidente que o gestor público precisa ter ciência de que não pode haver contratação de servidor efetivo sem a prévia aprovação em concurso público. A vedação ao ingresso no serviço público sem a realização de concurso público defluiu dos princípios assentados no art. 37 da Constituição Federal, motivo pelo qual não se faria possível afastar o dolo do agente público que realiza contratação sem observar a regra constitucional.IV - Agravo interno provido. (STJ, AgInt no AREsp n. 1.366.330/MG, Rel. Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 16/5/2019, DJe 23/5/2019).

“Segundo o arcabouço fático delineado, restou comprovada a ocorrência da prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, uma vez que realizada contratação temporária sem a prévia instauração de um procedimento formal e em franca desobediência à legislação aplicável à espécie. Assim, não há como se afastar o dolo, ao menos na modalidade genérica, na conduta do prefeito, que, conhecedor das regras que devem conduzir a boa gestão administrativa, violou não apenas o princípio da impessoalidade, mas também os postulados da isonomia e da moralidade”. (STJ, AgInt no REsp 1409252/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 07/12/2020, DJe 11/12/2020).

¹⁹ “O erro do gestor público decorrente de sua própria incapacidade técnica ou de seus colaboradores – em virtude das fragilidades de formação ou estrutura, o que é bastante comum para a burocracia de Municípios e/ou Estados de menor porte, não é fato gerador suficiente para sustentar uma ação de improbidade, ou o que é pior,

comprovação da má-fé ou conduta desonesta, aproximam-se de uma responsabilização objetiva com respaldo na caracterização de eventual dolo genérico, ultrapassando indevidamente os limites existentes que diferenciam a mera ilegalidade da improbidade (ilegalidade qualificada pela desonestidade):

Mas a improbidade administrativa não se caracteriza, para efeito do art. 11, em mera irregularidade ou simples ilegalidade dissociada de desvio ético de conduta, desonestidade, má-fé. Não há responsabilidade objetiva, pois, se exige o dolo genérico ou comum consistente na vontade livre e consciente de violação da lei. (...) Cumpre destacar que o dolo que se exige para a configuração de improbidade administrativa é a simples vontade consciente de aderir à conduta, produzindo os resultados vedados pela norma jurídica – ou, ainda, a simples anuência aos resultados contrários ao Direito quando o agente público ou privado deveria saber que a conduta praticada a eles levaria -, sendo despidendo perquirir acerca de finalidades específicas²⁰.

A presença do dolo genérico não exclui a responsabilidade dos órgãos acusadores de sua comprovação²¹. Isso porque a própria origem do Estado nos remete a entender que a limitação de sua atividade (estatal), é regida pela prevalência dos direitos fundamentais, incluindo a presunção de inocência e a ampla defesa. É o Estado que detém o monopólio da violência e quem possui os meios de produção de provas aptos a comprovar condutas reprováveis por lei, de modo a não comprometer nenhum direito fundamental. A Constituição é remédio contra arbítrios do próprio Estado. Se o órgão acusador estatal não consegue instruir adequadamente seus pedidos mediante provas, isso não deve induzir a interpretações jurisprudenciais – como a ampla caracterização do dolo genérico - que atenuem essa incapacidade estatal.

implicar em qualquer nível de sanção”.(ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Corrupção e Improbidade Administrativa. Cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018. p. 146).

²⁰ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Improbidade administrativa: o art. 37, § 4º, da Constituição Federal e a Lei nº 8.429/92. In: *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição*. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella e MOTTA, Fabrício (Coord). p. 349-380. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 386/389.

²¹ Em sentido contrário: “A exigência de dolo, ou seja, a comprovação cabal da intenção do sujeito em descumprir os mandamentos proibitivos de enriquecimento ilícito ou em atentar contra os princípios, se levada às últimas consequências, não apenas reduz, como aniquila o espírito da norma, isto porque a comprovação do estado anímico nessas dimensões é quase uma quimera: nenhum agente público (nesta era pós-positivista) age ou se omite deixando rastros de sua vontade” (MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público: Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*, 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.p. 257).

Esse entendimento encontra respaldo no Superior Tribunal de Justiça, para quem “acerca da questão relativa à comprovação das acusações, registre-se que incumbe ao autor da ação de improbidade o ônus da prova sobre os fatos imputados ao suposto agente ímprobo”.²²

Como visto, não é possível a inversão dessa equação probatória sob pena de fomentar, ainda mais, a atual situação de punitivismo exacerbado quanto da aplicação do direito sancionatório na esfera da defesa da moralidade administrativa.

Um segundo exemplo claro do viés punitivo que reside na atual da jurisprudência nacional é a consideração do dano *in re ipsa* (dano presumido) decorrente da dispensa indevida de licitação²³.

O Superior Tribunal de Justiça ostenta inúmeros precedentes que congregam o entendimento de que toda a dispensa indevida de licitação o dano à competitividade é presumida (dano *in re ipsa*), sendo o dolo em proceder a contratação nestes moldes – mesmo que o dolo genérico – uma condição apta, isoladamente, a caracterizar a tipificação do ato como ímprobo. Nesse sentido, “o prejuízo decorrente da dispensa indevida de licitação é presumido (dano *in re ipsa*), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta”²⁴.

A presunção *in re ipsa* de que toda a dispensa ilegal de licitação denota desonestidade e ocorrência de dano ao Poder Público, tal como constante nos precedentes do Superior Tribunal de Justiça, considerando que o Direito - tal como modernamente concebido - é instrumento de repressão do arbítrio do Estado diante do cidadão, acaba por inverter as

²² STJ, AgInt no AREsp 1305749/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 01/12/2020, DJe 09/12/2020. No mesmo sentido: REsp. 1.314.122/MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 9.4.2014

²³ Cumpre apontar que Fábio Medina Osório destaca que o dever de licitar “está intimamente ligado ao dever de probidade. A dispensa indevida de licitações, com a seleção de um competidor em detrimento da paridade dos candidatos, é um caso bastante comum de improbidade, conforme rotineiras decisões e pronunciamentos nesse sentido. Pior que tal hipótese só mesmo a enorme quantidade de licitações formalmente corretas e substancialmente viciadas. Os desvios interagem com aspectos de uma cultura ao mesmo tempo permissiva e condescendente para com os corruptores, expostos que se encontram aos anseios e poderes de funcionários públicos. É claro que tanto a dispensa indevida quanto a licitação viciada constituem improbidade administrativa, uma vez presentes os elementos básicos da figura típica aplicável à matéria”. (OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 345).

²⁴ STJ, AgRg no REsp 1.499.706/SP, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 14/03/2017.

garantias constitucionais da presunção da inocência, ampla defesa e do contraditório, incumbindo indevidamente o acusado a difícil tarefa de comprovar que seu ato, apesar de ilegal, não é ímprobo.

Com base nesse entendimento de dano presumido, a consequência comum é a imputação da caracterização do dolo específico ou da culpa grave, abarcado a tipificação da conduta prevista no art. 10, inciso VIII da Lei Federal nº 8.429/92 de forma objetiva, sem contextualização dos fatos realmente ocorridos em razão de um *standard* normativo de presunção antes dos próprios fatos²⁵. Não é possível utilizar a presunção do dano como suporte ara presença de culpa grave ou dolo²⁶.

A Advocacia Pública dos órgãos estatais também sofre com o temor do punitivismo. O gestor público necessita de uma segura e adequada assessoria jurídica para promover o eficiente e adequado andamento da máquina pública, especialmente diante dos diários conflitos existentes na aplicação da legislação e regulamentos.

Ocorre que cada vez mais a Advocacia Pública, diante de sua competência legal de assessoramento jurídico do Poder Público ao qual faz parte, tem preferido adotar cautelas por

²⁵ Note-se que “a norma não é nem está contida na lei (apesar de ela ser elemento importante para a formação da norma). Somente após a interpretação jurídica, destinada a solucionar um caso concreto (real ou fictício), é que surge a norma jurídica” (ABBOUD, Georges, CARNIO, Henrique Garbellini e TOMAZ DE OLIVEIRA, Rafael. Introdução à teoria e à filosofia do direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 315).

²⁶ “Não se deve admitir que a conduta culposa renda ensejo à responsabilização do Agente Público por improbidade administrativa. Com efeito, a negligência, a imprudência ou a imperícia, embora possam ser consideradas condutas irregulares e, portanto, passíveis de sanção, não são suficientes para ensejar a punição por improbidade administrativa. O elemento culpabilidade, no interior do ato de improbidade, se apurará sempre a título de dolo, embora o art. 10 da Lei 8.429/1992 aluda efetivamente a sua ocorrência de forma culposa; parece certo que tal alusão tendeu apenas a fechar por completo a sancionabilidade das ações ímprobos dos agentes públicos, mas se mostra mesmo impossível, qualquer das condutas descritas nesse item normativo, na qual não esteja presente o dolo. 4. Aceitando-se essa matriz analítica do ato de improbidade sugerida nessa ponderação, pode-se concluir de imediato que eventuais ilegalidades formais ou materiais cometidas pelos Servidores Públicos não se convertem automaticamente em atos de improbidade administrativa, se nelas não se identifica a vontade deliberada e consciente de agir, ou seja, excluindo-se a possibilidade de improbidade meramente culposa; essas limitações servem à finalidade de escoimar da prática administrativa a banalização das imputações vazias e para revelar a gravidade dessas mesmas imputações, que devem ser combatidas e intoleradas. Por outro lado, a tipificação deficiente ou a falta de tipificação fechada do ato ímprobo - como é manifestamente desejável, por se tratar de requisito próprio do Direito Sancionador - pode levar a Administração a punir com a mesma sanção os atos simplesmente ilegais e os atos indubitavelmente caracterizados como de improbidade administrativa praticados por Agentes Públicos, o que impõe a atuação moderadora e corretiva do Poder Judiciário, para evitar os excessos e o tratamento uniforme de situações objetivas distintas e inconfundíveis, com infração ao princípio da reserva de proporcionalidade (...)” (STJ, AgInt no REsp 1724854/RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 24/11/2020, DJe 09/12/2020)

demais contraproducentes, justamente imbuída do receio de responsabilização judicial de seus atos.

A responsabilização dos pareceristas oriundos da Advocacia Pública é um exemplo que reforça o atual receio de interpretação jurídica progressista diante de normas de conceito aberto, já que a ideia de responsabilidade objetiva do parecerista ganha cada vez mais campo²⁷.

É frequente por parte do Tribunal de Contas da União a responsabilização solidária do Advogado Público emissor de parecer jurídico que subsidia procedimentos declarados pela TCU como irregulares, independentemente da aferição de dolo ou culpa grave²⁸.

Não se está aqui defendendo uma imunidade dos atos dos gestores ou advogados públicos. A seriedade com o trato de coisa pública é fundamento da República e do Estado Democrático de Direito, devendo condutas que enfraqueçam ou deturpem esse conceito serem rigorosamente punidas.

Entretanto, são catalisadores desse temor dos gestores públicos na adoção de práticas administrativas progressistas, sem conteúdo ímprobo, justamente o atual excesso do punitivismo sem que exista definição clara das tipificações legais das condutas, bem como a utilização de normas de conceitos abertos na legislação sancionatória e a utilização em parte

²⁷ “A emissão de parecer jurídico pela aprovação de edital contendo irregularidades enseja a responsabilização do parecerista, visto tratar-se de consulta obrigatória que motiva o ato administrativo, passando a deste fazer parte (Lei 8.666/1993, art. 38, parágrafo único)” (TCU: Acórdão 3373/2013-Plenário | Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES. DJ 04.12.2013).

²⁸ CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. AUDITORIA PELO TCU. RESPONSABILIDADE DE PROCURADOR DE AUTARQUIA POR EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO-JURÍDICO DE NATUREZA OPINATIVA. SEGURANÇA DEFERIDA. I. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídica deixa de ser meramente opinativa e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. II. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa, nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. III. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa. Mandado de segurança deferido. (STF, MS 24631, Relator(a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007).

da jurisprudência de interpretações baseadas em presunções da existência de dolo ou da ocorrência de resultados lesivos à Administração Pública. Nessas situações é somente aparente o conflito entre o princípio da legalidade e os princípios da moralidade e eficiência.

Apesar de minoritário no Superior Tribunal de Justiça, há precedentes ostentando que a insignificância da conduta na esfera administrativa tem implicações na imputação do ato como improbo, como é possível destacar o REsp 1536895/RJ²⁹, que tratava da imputação de ato de improbidade previsto no art. 11 em razão do uso de verba pública para a construção da Igreja de São Jorge, no bairro de Santa Cruz no Município do Rio De Janeiro, onde as instâncias ordinárias, com base no elemento subjetivo do agente (dolo genérico), entenderam que a aplicação de recursos públicos em obras e eventos religiosos violaria a laicidade estatal.

Interessante caso concreto foi objeto do REsp 1186969/SP³⁰. Nessa ação constatou-se que o réu, na condição de Conselheiro Tutelar, utilizou do veículo municipal para a realização

²⁹ PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONSTRUÇÃO DA IGREJA DE SÃO JORGE, EM SANTA CRUZ, BAIRRO DA PERIFERIA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO/RJ. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO DO AGENTE, PARA CONFIGURAR-SE IMPROBIDADE, NOS CASOS DO ART. 11 DA LEI 8.429/92. CARÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO PROBATÓRIA CONSISTENTE, DE MODO A SUPORTAR JUÍZO CONDENATÓRIO QUANTO ÀS IMPUTAÇÕES DE ENRIQUECIMENTO LÍCITO, DANO AO ERÁRIO E CONDUTA DOLOSA DO AGENTE. RECURSOS ESPECIAIS AOS QUAIS SE DÁ PROVIMENTO. 1. O Tribunal a quo não demonstrou a presença do indispensável elemento subjetivo do agente na prática do ato que lhe foi imputado como ímprobo; pelo contrário, malgrado o acórdão recorrido mantivesse a condenação dos recorrentes por improbidade administrativa capitulada no art. 11 da Lei 8.429/92, tal como a sentença condenatória, assentou o elemento subjetivo do agente perpetrado no dolo genérico, por se entender que a aplicação de recursos públicos em obras e eventos religiosos viola a laicidade estatal. 2. Esta orientação não tem o abono jurisprudencial do STJ, que exige a comprovação do dolo como elemento da conduta, para submeter legitimamente o infrator às iras do art. 11 da Lei 8.429/92; precedentes: REsp. 1.478.274/MT, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 31/3/2015; AgRg no REsp. 1.191.261/RJ, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe 25/11/2011; o dolo deve ser verificado na conduta, na maquinação, na maldade, na malícia do agente, sendo isso o que deve ser demonstrado e o que não foi, no caso em apreço. 3. Ademais, o ato havido por ímprobo deve ser administrativamente relevante, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido princípio da insignificância, de notável préstimo no Direito Penal moderno, a indicar a inaplicação de sanção criminal punitiva ao agente, quando o efeito do ato agressor é de importância mínima ou irrelevante, constituindo a chamada bagatela penal: de minimis non curat Praetor, neste caso, trata-se de contribuição do Município do Rio de Janeiro para construção de uma pequena igreja dedicada à devoção de São Jorge, na periferia da Cidade do Rio de Janeiro, no valor de R\$ 150.000,00. 4. Recursos Especiais de CÉSAR EPITÁCIO MAIA e STÚDIO G. CONSTRUTORA LTDA, aos quais se dá provimento para afastar suas condenações por improbidade administrativa. (STJ, REsp 1536895/RJ, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 15/12/2015, DJe 08/03/2016)

³⁰ ADMINISTRATIVO E SERVIDOR PÚBLICO. LEI Nº 8.429/92. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONSELHEIRO TUTELAR. UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE VEÍCULO E DE MOTORISTA OFICIAIS PARA FINS PARTICULARES. DOLO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO EVIDENCIADOS. REDIMENSIONAMENTO DAS SANÇÕES APLICADAS. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. 1. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, sobre o qual não há controvérsia, restou demonstrado o dolo do réu, no mínimo genérico, decorrente da reiterada utilização irregular de veículo e de motorista do Conselho Tutelar para o atendimento de interesses particulares, daí resultando inescapável enriquecimento ilícito. 2. Redimensionamento das sanções aplicadas, em atenção aos

de atos particulares não condizentes com o cargo público que ocupava na cidade de Santa Lúcia-SP. As instâncias ordinárias condenaram o réu à destituição do cargo de Conselheiro Tutelar; à obrigação de reparar o dano, por estimativa a ser feita em prova pericial; à suspensão de direitos políticos pelo prazo de 8 (oito) anos; ao pagamento de multa em valor equivalente aos danos, conforme apuração por prova pericial e à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

O Superior Tribunal de Justiça deu parcial provimento ao recurso do réu para manter unicamente a pena de ressarcimento integral do dano (art. 12, I da LIA). Importante destacar trechos do voto vencido do Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, que bem destacou a diferenciação entre ato meramente ilegal e ato ímprobo, com aplicação ao caso do princípio da insignificância

Sabe-se que é muito antiga - e remonta aos tempos iniciais das formulações teóricas dos institutos e das práticas judiciais do Direito Sancionador, cuja matriz histórica é o Direito Penal moderno - a sempre aguda contraposição conceitual entre a ilegalidade e a ilicitude ímproba dos atos humanos ou, em outras palavras (pondo-se aquela dicotomia no preciso espaço jurídico das sanções), a distinção (necessária distinção) entre a conduta ilegal e a conduta ímproba imputada ao agente (público ou privado) autor da ação ofensiva então submetida ao crivo judicial, para o efeito de sancionamento. A confusão entre esses conceitos (e, por extensão, a confusão entre quaisquer outros conceitos) sempre leva a reflexão jurídica (ainda que bem intencionada) a resultados nefastos; conduz inevitavelmente o raciocínio a impasses lógicos e também éticos, cuja solução desafia a cognição dos atos em análise sem as pré-concepções comuns (ou vulgares) quanto às suas estruturas e aos seus significados; ainda que a linguagem usual empregue um termo (ilegal) por outro (ímprobo), o julgamento judicial há de fazer (sempre) a devida distinção entre ambos.⁴ Essa proposta nada tem de vanguardista e nem de garantismo jurídico radical: ela (a proposta) resulta da observação da tendência - aliás inexplicavelmente bastante generalizada - de se considerar, automaticamente, como ímprobos as condutas ilegais e, assim, aplicar-se aos seus agentes (aos agentes das condutas ilegais) as sanções (ásperas sanções) da Lei 8.429/92 (Lei da Improbidade).⁵ É bem provável, sem dúvida, que a confusão conceitual que se estabeleceu entre a ilegalidade e a improbidade provenha do caput do art. 11 dessa Lei, porquanto ali está apontada como ímproba a conduta (qualquer conduta) ofendente dos princípios da Administração Pública, entre os quais se inscreve o famoso princípio da legalidade (art. 37 da Constituição), como se sabe há muito tempo. A aplicação cega e surda desse dispositivo (art. 11 da Lei 8.429/92, caput) leva, sem dúvida alguma, à conclusão judicial (e mesmo quase à certeza ou à convicção judicial) de que toda ilegalidade é ímproba e, portanto, o seu autor (da ilegalidade) sujeita-se às sanções previstas para essa conduta.. Mas há um grave engano (ou uma brutal simplificação)

vetores hermenêuticos da proporcionalidade e da razoabilidade.³ Recurso especial conhecido e parcialmente provido, unicamente para se decotar as penalidades impostas. (STJ, REsp 1186969/SP, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. p/ Acórdão Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 19/09/2013, DJe 05/11/2013)

nessa percepção, pois somente o decisionismo pode inspirar tal assertiva: se fosse consistente a postura de identificar a improbidade na ilegalidade, toda vez que se concedesse uma ordem de habeas corpus ou um mandado de segurança, por exemplo, a autoridade impetrada (num e noutro caso), deveria responder por improbidade (pois a ilegalidade de seu ato achava-se indubitosa), o que seria - convenhamos - um rematado absurdo jurídico.⁸ Portanto, a ilegalidade e a improbidade não são - em absoluto, não são - situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, destarte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave. (...) Acrescente-se que, no caso, a vantagem patrimonial auferida pelo agente foi mínima, de forma que à sua conduta impõe-se reconhecer a incidência do princípio da insignificância.

Essas difíceis questões devem ser postas nas diárias interpretação/aplicação das normas que tipificam os atos de improbidade quando da análise dos casos concretos.

3 Conclusão:

Como demonstrado ao longo do presente estudo, o atual cenário da interpretação e da aplicação das normas constante da Lei de Improbidade Administrativa é permeado por um frequente punitivismo calcado na deturpação de conceitos abertos e do alcance de normas sancionatórias.

A repulsa da existência de atos ímprobos no ambiente da Administração Pública não pode servir de catalisador na punição, com desvirtuamento do conceito de ilegalidade e improbidade, destoando das normas previstas na Lei nº 8.429/92.

O ato ilegal não é sinônimo de ato improprio, sendo sempre devida a observância da existência ou não do elemento anímico fundado na desonestidade, malícia ou culpa grave na conduta pública do agente.

A caracterização do ato como improprio ultrapassa sua caracterização como ilegal. São exemplos que bem demonstram o excessivo punitivismo que permeia atualmente as interpretações jurisprudências são encontrados na extensão interpretativa do conceito de dolo genérico para tipificação das condutas do art. 11; a consideração do dano *in re ipsa* (dano presumido) decorrente da dispensa indevida de licitação, que fundamenta uma espécie similar à responsabilização objetiva para sua caracterização prevista no art. 10 e a responsabilização do parecerista pelo conteúdo da manifestação jurídica sem consideração de dolo ou fraude.

O excesso do punitivismo ocasiona efeitos colaterais indesejáveis ao ordenamento jurídico como um todo, como se pode apontar pela ilegítima criminalização da esfera política e pela desmotivação de ingresso aos quadros políticos por parte de novos integrantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABBOUD, Georges, CARNIO, Henrique Garbellini e TOMAZ DE OLIVEIRA, Rafael. *Introdução à teoria e à filosofia do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

CERDÁ, Bernabé Aldeguer. La ética pública aplicada y la gestión de la integridad. El caso español. In: *Ética pública frente a corrupción. Instrumentos éticos de aplicación práctica*. BAUTISTA, Óscar Diego (Coord). p. 191-250. Estado de México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2015.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, Fernando Rodrigues. *Controle do Patrimônio Público: Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*, 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Improbidade administrativa: o art. 37, § 4º, da Constituição Federal e a Lei nº 8.429/92. In: *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição*. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella e MOTTA, Fabrício (Coord). p. 349-380. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*, 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

PAZZAGLINI FILHO, MARINO. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. São Paulo: Atlas, 2002.

SPITZCOVSKY, Celso. *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

ZIMMER JÚNIOR, Aloísio. *Corrupção e Improbidade Administrativa. Cenários de risco e a responsabilização dos agentes públicos municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

Submetido em 08.09.2020

Aceito em 24.11.2020