

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITO CIVIL CONTEMPORÂNEO I

MARIANA RIBEIRO SANTIAGO

SAMYRA HAYDÊE DAL FARRA NASPOLINI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito civil contemporâneo I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Mariana Ribeiro Santiago; Samyra Haydêe Dal Farra Napolini. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-698-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITO CIVIL CONTEMPORÂNEO I

Apresentação

É com grande satisfação que introduzimos o grande público na presente obra coletiva, composta por artigos criteriosamente selecionados, para apresentação e debates no Grupo de Trabalho intitulado “Direito civil contemporâneo I”, durante o XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, ocorrido entre 14 e 16 de novembro de 2018, em Porto Alegre, sobre o tema “Tecnologia, comunicação e inovação no direito”.

Os aludidos trabalhos, de incontestável relevância para a pesquisa em direito no Brasil, demonstram notável rigor técnico, sensibilidade e originalidade, em reflexões sobre o tema das relações civis, nos paradigmas da Constituição Federal.

De fato, não se pode olvidar que as questões da contemporaneidade implicam num olhar atento para o direito civil, mas, ainda, extrapolam tal viés, com claro impacto em questões sociais, econômicas, culturais, demandando uma análise integrada e interdisciplinar.

Os temas tratados nesta obra mergulham na seara da resilição bilateral na promessa de compra e venda de condomínios de luxo, nos aspectos contratuais do acordo de colaboração premiada, na atual visão do Supremo Tribunal Federal sobre a impenhorabilidade do bem de família do fiador, na natureza jurídica das ações de improbidade administrativa, nas ações de wrongful actions em decorrência das condutas médicas, na aplicação da teoria da perda de uma chance em casos de erro de diagnóstico, nas contribuições dos sistemas romano-germânico para a visão contemporânea da responsabilidade civil, nas questões de alienação fiduciária em garantia de bem imóvel, nos negócios jurídicos de reprodução assistida, nas possibilidades de distrato no campo do direito do trabalho, nas contribuições do common law inglês para o direito das sucessões brasileiro, no atual regime de (in)capacidades, nos contratos de bioprospecção farmacêutica, na responsabilidade civil dos pais em casos de obesidade dos filhos menores, na possibilidade de unificação das responsabilidades contratual e extracontratual etc.

Nesse prisma, a presente obra coletiva, de inegável valor científico, demonstra uma visão lúcida e avançada sobre questões do direito civil, suas problemáticas e sutilezas, no quadro da contemporaneidade, pelo que certamente logrará êxito junto à comunidade acadêmica.

Boa leitura!

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIMAR / FMU

Profa. Dra. Mariana Ribeiro Santiago – UNIMAR

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A NATUREZA JURÍDICA DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
THE LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE IMPROBIT ACTIONS

Glacialdo De Souza Ferreira

Resumo

O presente artigo visa analisar qual é a natureza jurídica das ações de improbidade administrativa, tendo em vista que muitos estudiosos entendem que esta natureza encontra-se na denominada “zona cinzenta”, uma vez que os atos ímprobos podem ter reflexos nas áreas civil, penal e administrativa, mas não resta claro em qual destas esferas tem seu nascimento, ou sobre qual ponto de vista jurídico deve ser inicialmente analisado, de modo a estender-se aos demais.

Palavras-chave: Improbidade administrativa, Ação de improbidade

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims at analyzing the legal nature of actions of administrative improbity, since many scholars believe that this nature is in the so-called "gray zone", since impotent acts can have repercussions in the civil, criminal and administrative fields, but it is not clear which of these spheres has its birth, or on which legal point of view should be initially analyzed, in order to extend to the others.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Administrative improbity, Action of improbity

1. INTRODUÇÃO

A improbidade do agente público no exercício de seu múnus sempre foi objeto de relevante interesse social, não somente pela postura ética que este agente deveria ter para com sua função, mas principalmente pela postura moral que ele deveria ter para com a Administração do bem público.

Atualmente, o país atravessa uma crise moral e ética na seara política como nunca se presenciou, com o “escancaramento” de atos de improbidade administrativa ocorrendo de forma vergonhosa. Ocorre que as apurações destes atos de improbidade e a devida sanção a ser aplicada ainda cuida de ser a celeuma judiciária, pois apesar de ter natureza jurídica civil, os reflexos se darão na esfera penal e administrativa.

O presente artigo pretende, em linhas gerais, trazer uma abordagem da natureza das ações de improbidade administrativa, levando-se em conta que apesar do entendimento majoritário afirmar que este instituto pertence à esfera civil, há quem afirme que outros ramos do direito o acomodariam melhor.

Para tanto, inicialmente far-se-á a abordagem do histórico da evolução do instituto da improbidade administrativa, acompanhando sua evolução dentro da legislação brasileira até os dias atuais. Na sequência, objetivando analisar a natureza da improbidade administrativa, será feita uma contextualização do instituto, com sua definição e sua linha de averiguação dentro das esferas administrativas dos três poderes existentes, mesmo que sabido que seu maior impacto pode ser verificado no campo do poder executivo, já que este possui agentes com maior predisposição ao cometimento do ato, tendo em vista sua vocação para governar, administrar a coisa pública.

Por fim, será abordada a discussão quanto à natureza jurídica das ações de improbidade administrativa, com a exposição das correntes doutrinárias que defendem um ou outro lado e a que entende que se trata de um instituto de natureza híbrida. Assim, poder-se-á concluir se o posicionamento atualmente aceito pela doutrina é o mais coerente ou não para a realidade em que vivemos, bem como se esta tem atendido ao instituto de maneira apropriada.

2. BREVE HISTÓRICO DA EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL E SUA DEFINIÇÃO

A preocupação com os atos probos no exercício da administração pública motiva o legislador brasileiro muito antes do ano de 1992, exercendo influência até mesmo sobre o poder constituinte originário, ao longo das sucessivas constituições outorgadas ou promulgadas ao longo da história brasileira.

Neste ínterim, exceto a Constituição Imperial de 1824, que considerava a figura do imperador inviolável, considerando a denominada “irresponsabilidade do imperador”, na norma constante no artigo 99, as demais Constituições pátrias definiram a responsabilização do Chefe de Estado por atos de improbidade administrativa. No entanto, de acordo com Ximenes (2016)¹ “a própria Constituição de 1824 já apresentou a possibilidade de responsabilização dos Ministros de Estado, não a excluindo, ainda que houvesse ordem do Imperador, ‘vocal ou por escrito’.” Ainda segundo o autor, esta responsabilidade mais tarde foi regulamentada pela Lei de 15 de outubro de 1827, que dava permissão para que “qualquer cidadão oferecesse uma denúncia perante a Câmara dos Deputados em razão de ato de Ministro que dissipasse os bens públicos, como na hipótese de aquele concorrer de qualquer modo para despesas não autorizadas em lei”.

Foi editada a Lei Bilac-Pinto (BRASIL, Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958) que prolongou as cláusulas da lei anterior, prevendo a possibilidade de aplica-las também a servidores de outras entidades da administração direta e indireta, ademais de ter regulamentado de modo mais preciso as condutas que implicavam em enriquecimento ilícito. Por fim, tal dispositivo inovou ao equiparar esta modalidade de enriquecimento aos crimes contra a administração e o patrimônio público.

Não obstante, a lei não apresentou a eficácia almejada pelo legislador, mormente por não ter estabelecido sanção direta e específica para o agente, que continuaria habilitado a exercer o cargo até que sua conduta fosse novamente avaliada em outro procedimento sujeito a disciplina distinta.

Outrossim, mister se faz mencionar a relevância da Lei nº 4.717/65 (BRASIL, Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965) que implementou a ação popular, sendo um de seus objetivos a anulação ou declaração de nulidade de atos danosos ao patrimônio público. Sem embargo, não previu nenhuma sanção direta ao agente responsável pela ocorrência do dano, limitando-se apenas a obrigá-lo a ressarcir o dano.

¹ XIMENES, Eduardo Araujo Rocha. *Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro*. Conteudo Juridico, Brasília-DF: 18 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.55063&seo=1>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

Com vistas a corrigir a referida ausência de sanção, Ximenes (2016) informa que no ano de 1991, foi encaminhado ao congresso, por iniciativa do Executivo, o anteprojeto de Lei nº 1.446/91, que ao longo de sua tramitação sofreu diversas reformulações, no intuito de trazer melhorias, resultando, em junho de 1992, que autor menciona que ocorreu “ironicamente seis meses antes do impeachment do Presidente Fernando Collor de Mello”, na promulgação do principal instrumento normativo contra os atos de improbidade administrativa praticado por agentes públicos, qual seja, a Lei nº 8429/1992 (BRASIL, Lei nº 8429, de 2 de junho de 1992, 1992) – Lei de Improbidade Administrativa, que fixou de forma específica três categorias de improbidade administrativa, quais sejam: violação aos princípios, dano ao erário e enriquecimento Ilícito, especificando também hipóteses casuísticas, *numerus apertus*, para cada espécie de improbidade.

Finalmente, a Lei nº 8429/92 revogou expressamente a disciplina legal anterior, ao trazer no texto de seu artigo 25 que “ficam revogadas as Leis nºs 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3502, de 21 de dezembro de 1958, e demais disposições em contrário.”

Uma vez perpassado todo o escopo histórico brasileiro para a regulamentação dos atos de improbidade administrativa, passa-se agora à análise do instituto propriamente dito, a fim de que, mais adiante, tratemos de sua natureza jurídica.

Partindo da definição etimológica do termo improbidade, o vocábulo “probidade”, deriva do latim *probitate*, significando aquilo que é bom e está diretamente relacionado à honradez, à honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, significa imoralidade, desonestidade que, segundo De Plácido e Silva (2016, p.124)², remete à ideia de má qualidade, imoralidade, malícia. Relaciona-se diretamente à postura do homem que não procede bem, por não ser honesto ou que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral.

Seguindo o raciocínio do que vem a ser a improbidade, tem-se a improbidade administrativa, que pode ser entendida, de acordo com Cardoso (2017, s.p)³ como a má “qualidade ou atuação com indecência por parte de um administrador ou funcionário público”. Todavia, o conceito de improbidade, para fins de aplicação da Lei. 8.429/92, não se deve ater apenas ao significado de sua etimologia.

² DE PLÁCIDO E SILVA. Dicionário Jurídico, 32.ed. São Paulo: Forense, 2016.

³ CARDOSO, João Gabriel. A (in)elasticidade do conceito de improbidade administrativa na visão do Superior Tribunal de Justiça. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5271, 6 dez. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58910>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

Partindo deste entendimento, o autor Sérgio Turra Sobrane⁴, em sua obra, discorre:

A conceituação baseada em sua raiz etimológica não permite a compreensão exata desse fenômeno, pois transmite a noção de que o ato de improbidade administrativa deva estar imbuído de desonestidade, demarcado com contorno de corrupção, o que nem sempre ocorre. O ato pode ser praticado simplesmente por despreparo e incompetência do agente público, que deveria atuar com o cuidado objetivo exigido, ou seja, mediante conduta culposa. (SOBRANE, 2010, p.27).

Neste sentido, Clovis Beznos⁵, em publicação intitulada Considerações em torno da Lei de Improbidade Administrativa, enuncia que a moralidade administrativa:

...diz respeito a pautas de condutas éticas, acolhidas pelo próprio Ordenamento Jurídico, como devidas, em primeiro lugar, no sentido do trato honesto da coisa pública, do respeito aos direitos dos administrados, e na vedação de conduta artilosa do administrador. (BEZNOS, 2009, p. 45).

A Lei. nº 8429/92 admite um conceito elástico ao conceber que se configure improbidade administrativa não apenas aquele praticado na modalidade dolosa, mas também o praticado em sua modalidade culposa seja por negligência, imperícia ou imprudência como nos casos de lesão culposa ao erário, como pode ser entendido a partir da interpretação do artigo 10. Deste modo, segundo Cardoso (2017), pode-se observar que “o conceito de probidade em comparação ao de moralidade, possui uma feição mais ampla e protetiva”, o que para alguns autores e estudiosos, portanto, este instituto abrange não somente a esfera da moralidade, “mas também a legalidade, impessoalidade, publicidade e a eficiência”. Ainda segundo Cardoso, um outro fator que reafirma a característica mais elástica do conceito de probidade é que “o ato de improbidade cometido em sua modalidade culposa possui punições previstas em Lei, não

⁴ SOBRANE, Sérgio Turra. Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Atlas, 2010.

⁵ BEZNOS, Clovis. Considerações em torno da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista do Advogado**, n. 107, p. 44-61, dez. de 2009.

havendo imoralidade quando se está diante de um ato culposo, pois para configuração da imoralidade exige-se dolo do agente”. E este posicionamento é, inclusive, o adotado por alguns estudiosos, como Cleber Masson, Flávio Sátiro e Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁶, sendo que esta última afirma que:

Quando se fala em improbidade como *ato* ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões *improbidade* e *imoralidade*, porque aquele tem um sentido muito mais amplo e preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais. (DI PIETRO, 2017, 659).

No entanto, este conceito “elástico” segundo a visão de alguns autores não é o mesmo entendimento adotado pelo STJ – Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do RESP 1.558.038/PE (Informativo 573)⁷, onde adotou uma delimitação mais restritiva do conceito de improbidade administrativa, de modo que segundo a decisão proferida neste julgado, não há a figura da improbidade administrativa, ainda que praticado por agente público no exercício de suas funções e que este ato enseje abuso de autoridade tipificado na Lei 4.898/65, quando deste ato não haja lesão aos cofres públicos, haja vista a inelasticidade do conceito de improbidade administrativa. Importante observar que o STJ considera improbidade administrativa apenas quando houver lesão ao erário ou enriquecimento ilícito, não fazendo menção à existência de violação de princípios, que inclusive possui previsão na própria Lei. 8.429/92. Ou seja, na visão do Superior Tribunal de Justiça, segundo constante neste julgado, só há improbidade, quando há diretamente ofensa aos cofres públicos.

No entanto, em via diametralmente oposta, o mesmo Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o RESP 1.177.910/SE (Informativo 577)⁸ trazendo um conceito elástico e considerando a existência de violação de princípios existentes na Lei. 8429/92. Há de atentar que o caso julgado não é completamente idêntico, pois não versa sobre abuso de autoridade, mas sim de

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

⁷ Informativo 573, Informativo de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270573%27>>. Acesso em: 02 de jul. 2017.

⁸ Informativo 577, Informativo de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270577%27>>. Acesso em: 02 de jul. 2017.

tortura praticada por agentes públicos. Outro ponto preponderante é o de que o preso se encontrava custodiado em delegacia, isto é, local onde acarreta responsabilidade objetiva estatal quando há ofensa à integridade física ao preso. Esta decisão aborda um conceito mais amplo de improbidade administrativa, estando em consonância com a previsão da própria Lei que regula as hipóteses de violações aos princípios da Administração Pública.

3. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Nos dizeres de Alan Martins (2001, p. 5), que baseou seus estudos nas pesquisas etimológicas de doutrinadores mais específicos do Direito Administrativo, o termo improbidade, por si só, não possui a capacidade de demonstrar toda a amplitude do instituto da improbidade administrativa, posto que não se restringem os caracteres do agente ímprobo somente à ineficiência de sua atuação, mas também não se pode ignorar a carga de desonestidade existente nos atos ímprobos ocorridos no âmbito da Administração Pública.

De acordo com apontamento feito por Silva⁹:

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público. SILVA (2016, p.337).

Marino Pazzaglini Filho *et al* (1998, p. 60)¹⁰, ressaltam que a improbidade administrativa ultrapassa a simples atuação em desconformidade com a lei. mas trata de conduta que remete à subversão dos fins administrativos, seja pelo uso inadequado do poder público, seja pela atuação omissa em relação a esses, seja pela inobservância da lei.

Harada (2000, s.p.)¹¹, conceitua o ato de improbidade administrativa não só como sendo aquele praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons

⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 337; SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. São Paulo: 8 ed. Atlas, 2007. p. 83;

¹⁰ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. *Improbidade administrativa*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 60 e ss.;

¹¹ HARADA, Kyioshi. *Improbidade Administrativa*. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo. São Paulo, Ano 3, jul-dez. 2000.

costumes, ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, nas três esferas políticas, como também, aquele ato timbrado pela má qualidade administrativa. Com esta definição, o autor nos apresenta uma dimensão diferente da improbidade, onde afirma que esta não se limita ao poder executivo, apesar de seus atos serem mais incidentes no âmbito deste poder, que por ter vocação para governar, abre um campo fértil para a atuação de agentes sem escrúpulos.

Deste modo, baseando-se principalmente nos princípios da legalidade e da moralidade, além dos demais princípios já expostos na lei, que devem ser norteadores da administração pública, a CRFB/88 objetivou punir severamente o agente público que se vale do exercício do seu cargo ou de suas funções públicas para obter enriquecimento ou, de qualquer modo, causar prejuízo ao erário. Na visão de Ives Gandra (s.d, s.p), “é irresponsável aquele que macula, tisma, fere, atinge, agride a moralidade pública, sendo ímprobo administrador, favorecendo terceiros, praticando a concussão ou sendo instrumento de corrupção”¹².

Segundo as palavras de Batisti e Pimenta (2015, p.119)¹³, “os administradores públicos têm o dever de prezar pela probidade em atos realizados no exercício de seus cargos, para evitar que sejam responsabilizados por atitudes que estão na contramão do esperado pelos administrados”.

Posição igual também é adotada por Figueiredo¹⁴ ao afirmar que:

A probidade significa, em breves palavras, o exercício de qualquer função pública com honestidade, abstendo-se do abuso das prerrogativas inerentes ao cargo público para angariar vantagem ilícita, econômica ou não, para si ou para outrem, da causação de dano patrimonial ou financeiro nos negócios da Administração Pública para particulares, do emprego irregular de

¹² MARTINS, Ives Gandra da Silva. Aspectos procedimentais do instituto jurídico do *impeachment* e conformação da figura da improbidade administrativa. *RT* 685/286.

¹³ BATISTI, Nélia Éliada Miranda; PIMENTA, Julia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: *Revista do Direito Público*, Londrina, v.10, n.3, p.119-140, set./dez. 2015.

¹⁴ FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

verbas públicas e da prática do desvio de finalidade ou do excesso de poder (FIGUEIREDO, 2004, p. 42).

Mas quando se fala de legalidade e moralidade na administração pública, o que a letra da lei pretende que seja realmente observado? E por que a improbidade está diretamente relacionada com a inobservância destes dois princípios?

O princípio da legalidade estabelece que todos os atos administrativos devem guardar consonância com os regramentos legais e com os demais princípios administrativos. Assim, todo agente público está autorizado a praticar atos que trazem previsão legal. Isto porque, à administração pública, na figura de seu agente, somente é permitido realizar aquilo que estiver legalmente previsto (na administração pública o agente não pode praticar nenhum ato se este não estiver anteriormente previsto), sob pena de se assim não o fizer, recair em prática de um ato ilícito e ser responsabilizado por isso. Gonçalves (1999, p. 301), citado por Kemp (2014, p.185)¹⁵, em uma abordagem sucinta, bem define: “diferente da pessoa física que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a administração pública, somente pode fazer ou não fazer aquilo que a lei prevê, ou seja, está vinculada ao princípio da legalidade em sua forma integral”

Isto significa que, ainda que o ato seja discricionário, o que confere ao agente público alguma liberdade na tomada de determinadas decisões, ele deve se submeter aos limites que a lei estabelece. Nos dizeres de Meirelles:

A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso. (MEIRELLES, 2018, p. 89)¹⁶.

Quanto ao termo moralidade, no sentido comum que lhe é atribuído, pode ser entendido como uma qualidade do que é moral, um conjunto de regramentos de condutas que

¹⁵ KEMP, João Paulo. A improbidade administrativa frente os princípios constitucionais da administração pública e sua efetividade perante a esfera eleitoral. Revista do Direito Público. Londrina, v.9, n.3, p.179-196, set./dez.2014. DOI: 10.5433/1980-511X.2014v9n3p179.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 43. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

são aceitas, tanto para determinado lugar ou tempo, quanto para um indivíduo ou um grupo de pessoas.

Através do princípio da moralidade, cabe ao gestor público a obediência à regra de que sua função deve ser desempenhada segundo valores éticos e morais, elevando a qualidade da administração pública, com transparência, pois os atos do administrador representam sua conduta ilibada (MARINELLA, 2017, p.37)¹⁷.

Portanto, como consequência deste princípio Moraes (2018, p.296)¹⁸, afirma que ao administrador não caberá somente o cumprimento de sua função dentro da estrita legalidade, mais para além disto, deverá haver o respeito dos “padrões éticos, da justiça e razoabilidade, pois a moralidade constitui fator preponderante e necessário para todos os atos administrativos praticados”.

Neste sentido, o princípio da moralidade está intimamente arraigado à ideia de honestidade, boa fé e caráter que se deve esperar de um administrador público. Meirelles (2018, p. 91)¹⁹ alega que: “a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima”.

Por este motivo, muito se confunde, de maneira equivocada, o princípio da moralidade com a probidade administrativa, o que não pode ser totalmente considerado, posto que ambos não são sinônimos, mas somente se concatenam com a mesma ideia de que o administrador deve adotar uma postura moralmente aceita.

Portanto, para Di Pietro, (2017, p. 744)²⁰, “a improbidade tem um sentido amplo, ele não abrange somente a conduta do gestor, mas sim atos ilegais, ou seja atos já consumados em desconformidade com a moralidade e, dessa feita, a moralidade administrativa é apenas um dos cenários dos atos de improbidade previstos em lei”.

4. DA APURAÇÃO DOS ATOS ÍMPROBOS – NATUREZA JURÍDICA DAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

¹⁷ MARINELA, Fernanda. Direito Administrativo. 11ª ed. Salvador: JusPodium, 2017.

¹⁸ MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. São Paulo: Atlas, 2018

¹⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro, 43. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, Direito Administrativo. 11ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

A Lei 8.429/1992 visa o combate àqueles atos que atentem contra a probidade da administração, buscando o ressarcimento do dano ao patrimônio público e podendo atingir, inclusive, aqueles que não possuem qualquer vínculo funcional com a Administração Pública, como é o caso da apuração contra terceiros.

A natureza jurídica da ação de improbidade administrativa sempre foi motivo de grandes debates, mesmo após a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça, que decidiu que cuida de ser ação civil. Isso porque, a doutrina e a jurisprudência, valendo-se da interpretação sistêmica assumida pela Lei nº 8.429, de 2.6.1992, não contempla somente a esfera civil, não podendo, portanto se ater somente a esta. Diante disto, de acordo com Delgado (2002, p. 2)²¹ três correntes se formaram em torno do debate:

a) A primeira entende que os seus efeitos são de natureza administrativa e patrimonial, isto é, cível no sentido lato. b) A segunda defende que ela encerra, preponderantemente, conteúdo de Direito Penal, pelo que assim deve ser considerada. c) A terceira adota posição eclética. Firma compreensão no sentido de que, dependendo da autoridade que for chamada para integrar o pólo passivo, ela terá a natureza de espelhar crimes políticos, de responsabilidade ou de responsabilidade patrimonial e administrativa. (DELGADO, 2002, p. 2).

De acordo com a análise de Delgado, a primeira corrente situa a natureza da Lei nº 8.429/92 como “tendo natureza administrativa ou cível em seu sentido maior”. No mesmo sentido, Costa (2000)²², ressalta que “a improbidade administrativa, como delito disciplinar, antes da Constituição Federal de 1988, só existia no campo do Direito do Trabalho, de conformidade com o preceituado no art. 482, a, da CLT”. O autor ainda pondera que o art. 37, § 4º, da CRFB de 1988, “consagrou, embora com eficácia contida”, o instituto da improbidade administrativa, ao designar que "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 penal cabível". Costa

²¹ DELGADO, José Augusto. Improbidade Administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. In: **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 14, n. 1, p. 1-106, Jan/Jun. 2002.

²² COSTA, José Armando da. Contorno jurídico da improbidade administrativa. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 16-18.

observa ainda que, após a vigência da CRFB de 1988, duas outras leis trataram da improbidade administrativa: a Lei nº 8.112, de 11.11.1990, que na norma contida no art. 132, IV, “considerou a prática da improbidade administrativa como causa de demissão do servidor público”; e a Lei nº 8.429, de 2.6.1992, que aponta as sanções aplicáveis aos agentes públicos, nas situações de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Quanto à análise da segunda lei mencionada, Costa, afirma:

Agora, sim, a improbidade administrativa adquiriu realmente o feitiço legal de infração jurídica-disciplinar capaz de ensejar a demissão do servidor público que exterioriza desvio de conduta enquadrada no domínio de incidência dos tipos de improbidade previstos nos arts. 90, 10 e 11 da mencionada lei. (COSTA, 2000, p.18).

O que Costa pretende nos fazer compreender é que, em seu entendimento, a Lei 8.429, de 2.6.1992 trata melhor da denominada improbidade civil. Para o autor, tal regramento marca, no nosso ordenamento jurídico, cinco espécies de improbidade: “a) a improbidade trabalhista; b) a improbidade político-administrativa; c) a improbidade disciplinar; d) a improbidade penal; e) a improbidade civil ou administrativa”.

Adotando mesmo entendimento acima exposto, Fábio Medina Osório²³, Promotor de Justiça no RS, Mestre em Direito Público e Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, alega que:

... muito se discutiu a respeito do caráter penal das sanções previstas no art. 12, I, /I e 111, da Lei nº 8.429/99, resultando consagrado o entendimento de que não se trata de normas típicas penais ou sanções rigorosamente penais, seja pela dicção inquestionável do constituinte de 1988 (art. 37, § 4º, da CF/88), seja pela legítima opção do legislador ordinário, seja, finalmente, ausência de vedação constitucional a que se consagrem sanções extrapenais nos moldes previstos na Lei nº 8.429/92. (OSÓRIO, 1999, p. 23).

²³ OSÓRIO, Fábio Medina. As sanções da Lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa. Revista Jurídica, São Paulo, v. 47, n. 259, p. 19-31, maio 1999.

Osório encontra-se alinhado à posição doutrinária que entende não ter natureza penal os efeitos da Lei nº 8.429/92, afirmando que "(...) a ação civil pública tem se revelado, no combate à improbidade administrativa, eficaz, célere, compatível com os direitos fundamentais da pessoa humana acusada da prática de atos ímprobos e satisfatório aos anseios da comunidade”.

E o mesmo autor, com o fito de reforçar seu posicionamento, mais uma vez dedica seus estudos ao exame da natureza jurídica da Lei nº 8.429/90, concluindo pelo seu caráter cível lato sensu, ao afirmar que:

Erige-se, vale repetir, deliberação expressa do legislador na criação de figuras típicas penais. Não foi o que ocorreu com a Lei nº 8.429/92, tanto que suas descrições abrangem fatos tipificados como crimes comuns, quanto fatos previstos como crimes de responsabilidade. De um ou outro, de qualquer modo, o legislador buscou, através da Lei nº 8.429/92, extrair consequências extrapenais ou cíveis lato sensu, vale dizer, no âmbito do direito administrativo~ dando tratamento autônomo à matéria. Pensar de modo diverso, ou estender caráter criminal às figuras da lei de improbidade além daquilo que foi deliberado pelo legislador~ equivaleria a desrespeitar o princípio da legalidade penal. (OSÓRIO, 1998, p. 28)²⁴.

Segundo Delgado²⁵, ao apontar as razões que levaram Fábio Medina Osório, na obra referida, a firmar as conclusões acima expostas, podem ser sintetizadas do modo seguinte:

a) A Lei nº 8.429/92, analisada sistematicamente, instituiu norma de direito material e processual com fim específico de punir, na esfera cível lato sensu, aqueles que praticam improbidade administrativa, sem afastar os aspectos penais incidentes, de acordo com o princípio da legalidade, sobre ações consideradas ilícitas cometidas pelo mesmo agente. b) Não é possível "cogitar da ideia de

²⁴ OSÓRIO. Fábio Medina. Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998. p. 224.

²⁵ DELGADO, José Augusto. Improbidade Administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. In: **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 14, n. 1, p. 1-106, Jan/Jun. 2002.

que a Lei nº 8.429/192 necessitasse de processo criminal para aplicação de suas sanções, porquanto o próprio legislador, no âmbito de sua soberana discricionariedade, previu o veículo da ação civil da improbidade para imposição das consequências jurídicas decorrentes dos atos da improbidade administrativa".

c) Correta a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello ao afirmar que "em casos de atos de improbidade administrativa, sem prejuízo da ação penal cabível, o servidor público ficará sujeito à suspensão dos direitos políticos, perda de função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento do erário, na forma e gradação previstas em lei (art. 33, § 4º), sendo imprescritível a ação de ressarcimento por ilícitos praticados por qualquer agente que cause prejuízo ao erário (art. 37, § 5º)".d) Defende essa interpretação, de igual modo, Maria Sylvia Di Pietro quando afirma a incidência das sanções do art. 37, § 4º, da CF, na punição dos atos de improbidade administrativa, "sem prejuízo da ação penal cabível", não ressaltando a posição dos agentes políticos exercentes de cargos no Poder Executivo'. e) Cabe o reconhecimento de ser difícil o eventual entendimento de que haveria natureza criminal nas condutas dos agentes políticos que tipificassem improbidade administrativa, porque, a seguir esse raciocínio, estar-se-ia "abrindo sério precedente de ampliação das redes do Direito Penal ao arrepio do princípio da legalidade, o que merece pronto repúdio". f) "Os tipos previstos na Lei nº 8.429/192 não se ajustam às exigências do direito penal, especialmente porque não possuem natureza criminal, não sendo possível alargar sua incidência para o campo em que a liberdade humana e os próprios efeitos secundários da decisão judicial possuem perversos reflexos na vida das pessoas. (DELGADO, 2002, p.102).

A segunda corrente, que tem com defensores Sebastião Botto de Barros Tojal e Flávio Croce Caetano, citados por Reupke (2014, p.15)²⁶, entende que "a natureza da ação de

²⁶ REUPKE, Erika Giovanini. Natureza jurídica da ação de improbidade quanto aos agentes políticos. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 59, abr. 2014. Disponível em: Acesso em: 12 maio 2018.

improbidade administrativa é penal, uma vez que as sanções de suspensão dos direitos políticos e de perda da função pública denotam essa característica criminal”.

É hoje minoritária a corrente que insiste em afirmar que a ação de improbidade administrativa ainda possui natureza criminal. Osório (1998, p. 222)²⁷, em nota de rodapé, cita o Habeas Corpus nº 69680355, apreciado pela 4ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, relatado pelo Des. Luiz Uirabaça Machado, julgado em 17.12.1996, como tendo adotado essa linha de entendimento. De acordo com citado HC foi dado conhecimento à reclamação, resultando em trancar ação civil pública movida contra Prefeito Municipal, sob a fundamentação de que as sanções da Lei nº 8.429/92 teriam natureza criminal, combinado com o disposto no art. 5º, XLVI, da Carta de 1988.

Anota Osório, no mesmo lugar, que a decisão em apreço:

... não resistiu por muito tempo, pois a matéria, naquele mesmo processo, já havia sido decidida por uma Câmara Cível do mesmo Tribunal, razão pela qual houve conflito de competência que se resolveu em favor do órgão jurisdicional cível, reformando-se a decisão do juízo criminal, que era incompetente para apreciar a questão, conforme Conflito de Jurisdição nº 00597003714, Pleno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Relator Des. João Aymoré Barros, por maioria, fixando a competência da (Câmara Cível do mesmo Tribunal, julgado em 22.12.1997". A aceitação de não ter natureza penal a lei comentada é fortalecida com a determinação do seu art. 8º: "O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança".

Tal posicionamento se mostra perfectível se adotarmos o raciocínio de que entendendo que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, ao aplicar a Lei de Improbidade Administrativa tem-se que uma das condenações impostas ao réu é a obrigação de reparar o dano e a decretação de perdimento de bens. Esta condenação atingirá o sucessor quanto a esses aspectos patrimoniais, pelo que passará a responder, na falta do réu, até o limite do valor da herança. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça passou então a afastar a caracterização da Lei de Improbidade Administrativa ter natureza penal.

²⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998. p. 224.

Essa linha de entendimento jurisprudencial, embora tomada por argumentos que até a atualidade resistem contrariamente foi a firmada no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, que reafirmou que o próprio artigo 37, §4º da CF prevê que haverá a responsabilização por atos de improbidade sem prejuízo da ação penal. Assim, a ação teria natureza cível e coletiva e sobre elas poderiam incidir os dispositivos do microsistema de ações coletivas.

Sérgio Turra Sobrane²⁸ destaca que o anteprojeto do Código das Ações Coletivas prevê duas modalidades de ações populares: ação popular constitucional e ação de improbidade administrativa, o que reforçaria a sua natureza coletiva. Tal natureza coletiva é também defendida por Freddie Diddier Jr e Hermes Zanet Jr, citados pelo autor.

O TJMG comumente usa a nomenclatura de ação civil pública e a considera uma ação coletiva, como se vê:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DIREITO ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO. REPETIÇÃO DO ATO. INÉRCIA DO REQUERIDO. PRECLUSÃO. REEXAME NECESSÁRIO. NÃO CONHECIMENTO. APELAÇÃO CÍVEL. PRESCRIÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPROVAÇÃO. PENAS APLICADAS. SENTENÇA MANTIDA. O prazo prescricional para propor Ação Civil Pública em face de ato de improbidade é de 5 (cinco) anos nos termos do art. 23 da Lei 8.429/92. Se a ação foi proposta nesse quinquídio, não há que se falar em prescrição. A improbidade administrativa é caracterizada pela presença de três elementos: sujeito ativo, sujeito passivo e ocorrência de um dos atos tipificados na Lei nº 8.429/92, ou seja, atos que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da Administração Pública.

Demonstrado que o recorrente auferiu vantagem patrimonial indevida, utilizando-se de trabalho de servidor público do Município de Juramento, deve ser responsabilizado pelo seu ato.

²⁸ SOBRANE, Sérgio Turra. Improbidade Administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Altas, 2010.

A penalidade imposta deve permitir a punição do ímprobo, além de revestir-se de caráter pedagógico, devendo ser mantida quando aplicada adequadamente, de forma proporcional.

Recurso conhecido e não provido. (TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0433.10.316511-7/001, Relator(a): Des.(a) Gilson Soares Lemes , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/03/2018, publicação da súmula em 12/03/2018).

EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECEBIMENTO DA INICIAL - AUSÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - RECURSO PROVIDO.

- Segundo a Lei n. 8.429/82, os atos de improbidade subdividem-se em: a) atos que importem enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos que causem prejuízo ao erário (art. 10); c) atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

- Na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, após a manifestação do requerido, impõe-se ao magistrado realizar um juízo de prelibação acerca da viabilidade concreta da demanda, podendo rejeitar inicial se vislumbrar, de plano, inexistência de ato de improbidade, à improcedência da ação ou à inadequação da via eleita, nos precisos termos do art. 17, § 8º, da LIA.

- Diante da ausência da demonstração de prática de ato de improbidade, afigura-se necessária a rejeição liminar do pedido.

- Recurso provido. (TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0720.16.002252-4/003, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/03/2018, publicação da súmula em 06/03/2018).²⁹

²⁹ MINAS GERAIS. TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0433.10.316511-7/001, Relator(a): Des.(a) Gilson Soares Lemes , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/03/2018, publicação da súmula em 12/03/2018;

MINAS GERAIS. TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0720.16.002252-4/003, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/03/2018, publicação da súmula em 06/03/2018.

5 CONCLUSÃO

É possível extrair do presente estudo que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, os quais são uma categoria de agentes públicos essencial para o funcionamento da Administração Pública.

A Lei de Improbidade Administrativa foi ditada com o escopo de regulamentar o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, o qual também visava à reparação dos danos causados ao patrimônio público pelos atos de improbidade administrativa praticados pelos agentes públicos, estipulando também princípios a serem estritamente seguidos por eles, para que se alcance uma administração pautada na moralidade e honestidade.

Como procurou-se demonstrar, os atos de improbidade administrativa possuem natureza civil e, portanto, não se confundem com os crimes de responsabilidade, que possuem natureza político-administrativa. Todavia, ainda há quem defenda que a natureza da ação de improbidade não se restrinja somente ao campo civil, mas deveria ser de competência da esfera criminal, o que a maioria entende não ser cabível devido ao próprio texto constitucional já fazer a separação da natureza jurídica, ao determinar que, além da reparação civil, o agente pode responder penalmente pelos atos ímprobos cometidos no exercício da função.

Desta forma, a previsão de responsabilização política do agente pela sistemática do crime de responsabilidade não afasta a responsabilidade civil do agente político pelos danos causados à Administração Pública por sua conduta ímproba, haja vista que em nosso sistema jurídico vigora como verdadeiro axioma a independência das instâncias.

REFERÊNCIAS

BATISTI, Nélia Élide Miranda; PIMENTA, Julia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: Revista do Direito Público, Londrina, v.10, n.3, p.119-140, set./dez. 2015.

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

CARDOSO, João Gabriel. A (in)elasticidade do conceito de improbidade administrativa na visão do Superior Tribunal de Justiça. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 5271, 6 dez. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/58910>>. Acesso em: 24 fev. 2018.

COSTA, José Armando da. Contorno jurídico da improbidade administrativa. Brasília: Brasília Jurídica, 2000. p. 16-18.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2014.

DELGADO, José Augusto. Improbidade Administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. In: **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 14, n. 1, p. 1-106, Jan/Jun. 2002.

DE PLÁCIDO E SILVA. Dicionário Jurídico, 32.ed. São Paulo: Forense, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

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

HARADA, Kyoshi. Improbidade Administrativa. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo. São Paulo, Ano 3, jul-dez. 2000.

Informativo 573, Informativo de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270573%27>>. Acesso em: 02 de jul. 2017.

Informativo 577, Informativo de Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. Disponível em:

<<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=INFJ&tipo=informativo&livre=@COD=%270577%27>>. Acesso em: 02 de jul. 2017.

KEMP, João Paulo. A improbidade administrativa frente os princípios constitucionais da administração pública e sua efetividade perante a esfera eleitoral. *Revista do Direito Público*. Londrina, v.9, n.3, p.179-196, set./dez.2014. DOI: 10.5433/1980-511X.2014v9n3p179.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 11ª ed. Salvador: JusPodium, 2017.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Aspectos procedimentais do instituto jurídico do *impeachment* e conformação da figura da improbidade administrativa. *RT* 685/286.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 42. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MINAS GERAIS. TJMG - Agravo de Instrumento-Cv 1.0720.16.002252-4/003, Relator(a): Des.(a) Kildare Carvalho , 4ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/03/2018, publicação da súmula em 06/03/2018.

MINAS GERAIS. TJMG - Ap Cível/Rem Necessária 1.0433.10.316511-7/001, Relator(a): Des.(a) Gilson Soares Lemes , 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 01/03/2018, publicação da súmula em 12/03/2018;

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*, 34. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OSÓRIO, Fabio Medina. As sanções da Lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa. *Revista Jurídica*, São Paulo, v. 47, n. 259, p. 19-31, maio 1999.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92*. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998. p. 224.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. *Improbidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 60 e ss.;

REUPKE, Erika Giovanini. Natureza jurídica da ação de improbidade quanto aos agentes políticos. *Revista de Doutrina da 4ª Região*, Porto Alegre, n. 59, abr. 2014. Disponível em: Acesso em: 12 maio 2018.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 337

SMANIO, Gianpaolo Poggio. *Interesses difusos e coletivos*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 83;

SOBRANE, Sérgio Turra. *Improbidade Administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada*. São Paulo: Atlas, 2010.

XIMENES, Eduardo Araujo Rocha. *Evolução histórica da responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa no direito brasileiro*. Conteúdo Jurídico,