

Qual é o conceito de improbidade administrativa?

What is the concept of administrative misconduct?

Fabrício Rocha Bastos*

Sumário

1. Introdução. 2. Regulamentação da improbidade administrativa. 3. Conceitos essenciais sobre improbidade administrativa. 4. Improbidade formal. 5. Improbidade legislativa. 6. Improbidade hermenêutica. 7. Tipos de controle no âmbito da improbidade administrativa. 8. Controle da administração pública pelo Ministério Público. 9. Conclusão. Referências bibliográficas

Resumo

O artigo analisa o conceito de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, abordando sua evolução histórica, fundamentos constitucionais e infraconstitucionais, bem como as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021. Examina a relação entre probidade e moralidade, os pressupostos para configuração do ato ímprobo, sua natureza jurídica extrapenal e as distinções entre improbidade formal e material. Também discute a possibilidade de responsabilização por atos legislativos e hermenêuticos, os mecanismos preventivos e repressivos de controle e o papel do Ministério Público na tutela da probidade administrativa à luz dos princípios constitucionais e compromissos internacionais de combate à corrupção.

Abstract

This article examines the concept of administrative improbity within Brazilian law, exploring its historical development, constitutional and statutory foundations, and the changes introduced by Law No. 14.230/2021. It addresses the relationship between probity and morality, the essential requirements for characterizing an illicit act, its extrapenal legal nature, and the distinction between formal and material improbity. The study also analyzes the possibility of liability for legislative and interpretative acts, preventive and repressive control mechanisms, and the role of the Public Prosecutor's Office in safeguarding

* Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro Assistente da Assessoria de Atuação Especial nas Seções Cíveis de Direito Público e Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Doutor e Mestre pela *Università Degli Studi di Roma Tor Vergata*. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual do *International Association of Prosecutors* do Instituto Brasileiro de Raciocínio e Direito Probatório do Instituto de Direito Administrativo Sancionador e da Abrampa.

administrative integrity considering constitutional principles and international anti-corruption commitments.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; probidade; Lei n.º 8.429/1992; Lei n.º 14.230/2021; princípios constitucionais; controle da Administração Pública; Ministério Público; corrupção; juridicidade.

Keywords: *Administrative misconduct, probity, Law n.º 8.429/1992, Law n.º 14.230/2021, constitutional principles, oversight of Public Administration, the Public Prosecutor's Office, corruption, Juridicity.*

1. Introdução

A improbidade administrativa constitui um dos temas mais relevantes do Direito Público contemporâneo por representar a violação à ética e aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. A sua compreensão exige uma análise histórica, normativa e principiológica capaz de revelar não apenas os contornos legais, mas também os fundamentos axiológicos que justificam sua repressão. A evolução legislativa brasileira, desde as primeiras normas voltadas ao combate ao enriquecimento ilícito até a Lei n.º 8.429/1992 e sua reforma pela Lei n.º 14.230/2021, demonstra a preocupação constante com a preservação da probidade administrativa como valor estruturante do Estado Democrático de Direito.

O presente artigo tem por objetivo examinar o conceito de improbidade administrativa à luz do ordenamento jurídico brasileiro, destacando suas características essenciais, pressupostos de configuração e natureza jurídica. Para tanto, serão abordadas as distinções entre improbidade formal e material, bem como as implicações decorrentes da exigência do dolo específico introduzida pela reforma legislativa de 2021. Essa alteração, embora tenha buscado conferir maior rigor técnico à responsabilização, trouxe desafios significativos para a efetividade da tutela do patrimônio público, especialmente diante da ampliação das hipóteses de exclusão de ilicitude.

Além da análise conceitual, será explorada a relação entre probidade e moralidade administrativa, considerando as diferentes correntes doutrinárias que discutem a amplitude desses princípios. A partir do neoconstitucionalismo, verifica-se uma aproximação entre Direito e moral, o que reforça a necessidade de interpretar a improbidade administrativa não apenas sob o prisma da legalidade estrita, mas também em consonância com os princípios constitucionais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção.

Outro aspecto relevante diz respeito às figuras da improbidade legislativa e hermenêutica, que suscitam debates sobre os limites da responsabilização de agentes políticos e da interpretação jurídica. A exclusão da improbidade hermenêutica, prevista no art. 1º, §8º, da Lei n.º 8.429/92, e a possibilidade de responsabilização por atos

legislativos de efeitos concretos evidenciam a complexidade do tema e a necessidade de critérios objetivos para evitar insegurança jurídica e violação à liberdade legislativa.

Por fim, será analisado o papel do Ministério Público como agente de controle preventivo e repressivo da Administração Pública, destacando os instrumentos disponíveis para a tutela da probidade administrativa. A atuação ministerial, pautada pela juridicidade e pela proporcionalidade, permanece essencial para assegurar a efetividade do sistema sancionatório, evitando tanto excessos quanto proteção deficiente. Em síntese, a improbidade administrativa deve ser compreendida como um mecanismo indispensável para a preservação da moralidade e da integridade institucional, cuja aplicação exige equilíbrio entre a proteção do interesse público e a garantia dos direitos fundamentais.

2. Regulamentação da improbidade administrativa

A probidade administrativa, no Brasil, não surgiu em nosso sistema jurídico com a edição da lei 8.429/92. Ao longo dos anos, usando como fundamento de validade a Constituição de 1946, surgiram algumas leis sobre a temática.

A Lei 3.164/1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, estabelecia, em seu art. 1.º: *“a possibilidade de sequestro e perda, em favor da Fazenda Pública, dos bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, sem prejuízo da eventual responsabilidade penal”*. A preocupação central da referida legislação era sancionar os servidores públicos por atos de enriquecimento ilícito.

Posteriormente, a Lei 3.502/1958, denominada Lei Bilac Pinto, pretendeu regular *“o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função”*. Em sentido semelhante à Lei 3.164/57, o escopo principal da Lei 3.502/1958 era punir os agentes públicos por atos de enriquecimento ilícito.¹

Ressalte-se que estas leis — Leis 3.164/1957 e 3.502/1958 — cuidavam apenas do enriquecimento ilícito e foram revogadas expressamente pelo art. 25 da Lei 8.429/1992.

Atualmente, a regulação da improbidade administrativa é uma preocupação nacional e internacional, razão pela qual é possível falar em 04 espécies de fontes normativas, a saber: internacionais, constitucionais, legais e regulamentares.

Em *âmbito internacional*, a preocupação com o combate à improbidade administrativa é demonstrada por meio de três Convenções específicas sobre o tema, que têm o Brasil como signatário: i) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais: elaborada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); ii) Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC): elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA); e iii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC).

¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa – direito material e processual*. 8ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2020

No tocante às *fontes constitucionais*, os seguintes artigos possuem destaque: artigos 14, § 9.º; 15, V; 37, *caput* e §4.º; e 85, V, todos da Constituição de 1988.

No *âmbito infraconstitucional*, a Lei 8.429/1992, promulgada com fundamento no art. 37, § 4.º, da CR/88, definia os sujeitos e os atos de improbidade, as respectivas sanções, as normas processuais, dentre outras questões relacionadas ao tema. A nova Lei, apesar das restrições inerentes, segue a mesma orientação com a revisão de tópicos relevantes para fins de combate à improbidade.

Além da Lei de Improbidade Administrativa, existem outros diplomas legais que procuram combater a improbidade administrativa, e que não foram expressamente revogadas com o advento da novel legislação, tais como: i) a Lei 1.079/50 e Decreto-lei 201/67: definem os crimes de responsabilidade que podem também ser qualificados juridicamente como improbidade administrativa; ii) o art. 52 da Lei 10.257/01: define atos de improbidade praticados pelo Prefeito no âmbito do Estatuto da Cidade; iii) o art. 73, §7º, da Lei 9.504/97: define que as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais são juridicamente qualificadas como improbidade administrativa; iv) o art. 32, da Lei 12.527/11: define que as condutas que impedem ou dificultam os acessos públicos à informação são ilícitas e podem ser caracterizadas como improbidade administrativa; v) o art. 12, da Lei 12.813/13: define que conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego podem ser considerados como improbidade administrativa, quando verificada prática das condutas previstas nos arts. 5º e 6º da mesma lei; e vi) os arts. 5º e 6º, da Lei 12.846/13: definem as condutas qualificadas como atos de corrupção que podem também gerar a qualificação jurídica de improbidade administrativa.

Por fim, existem algumas normas regulamentares que dispõem sobre a improbidade administrativa, especialmente sobre os Códigos de Conduta dos agentes públicos e os procedimentos éticos que devem ser observados na Administração Pública.

Ultrapassada a apresentação da regulamentação da improbidade, uma questão que merece especial atenção diz respeito à discussão acerca da constitucionalidade da Lei 8.429/92, no que concerne ao seu aspecto formal e material.

Na ADI 2.182/DF, proposta perante o Supremo Tribunal Federal, foi levantada a inobservância do devido processo legislativo bicameral na elaboração da Lei de Improbidade Administrativa, nos moldes do art. 65 da CRFB.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o trâmite da Lei 8.429/92 no Congresso Nacional. Por maioria dos votos, os ministros julgaram improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2182) e pugnam pela manutenção da norma no ordenamento jurídico.

Em relação ao aspecto material, existe a ADI 4.295/DF,² que suscita a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da norma então vigente (artigos 2.º,

² PLENÁRIO DIREITO ADMINISTRATIVO – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E PROCESSO JUDICIAL; PENALIDADES E SANÇÕES

3.º, 9.º, 10, 11, entre outros), a qual foi julgada extinta por perda do objeto, em razão da entrada em vigor da Lei 14.230/2021. Nessa ação, questiona-se a constitucionalidade de treze dispositivos da Lei 8.429/90, adotando como fundamento a teoria da nulidade da lei por excessiva abertura nos seus termos, alcinhada nos Estados Unidos da América, seu berço, de *overbreadth doctrine*.³

A tese trazida na ação de controle abstrato é a de que, sendo o Estado Democrático de Direito marcado pela distribuição, regulação e limitação do poder, deveria a lei 8.429/92 fixar com razoável clareza o que o Estado pode ou não fazer, como forma de conter arbitrariedades e excessos por parte de seus agentes, que são os intérpretes e implementadores da norma. Ante o exposto, parcela minoritária da doutrina sustenta a inconstitucionalidade formal e material da Lei 8.429/1992. Contudo, o que prevalece na doutrina - e que aqui se adota - é o entendimento de que a Lei 8.429/1992 é constitucional e representa, na atualidade, um dos principais instrumentos de combate à improbidade administrativa no Brasil.⁴

Esse tópico ostenta relevância, pois a Lei de Improbidade Administrativa, em primeira análise não resolveu as questões fundamentais suscitadas na referida ADI, apesar de ter corrigido algumas normas abertas da Lei 8429/92. A nova lei, por exemplo, retira o rol exemplificativo da tipologia dos atos de improbidade violadores dos princípios da Administração Pública, mas mantém para os atos geradores de enriquecimento ilícito e lesão ao erário.

Lei de Improbidade Administrativa: constitucionalidade das exigências e penalidades de agentes públicos - ADI 4.295/DF ÁUDIO DO TEXTO RESUMO: São constitucionais os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992 - LIA) que ampliam o conceito de agente público, impõem obrigações no tocante às informações patrimoniais para posse e exercício do cargo, bem como preveem sanções — independentemente das esferas penais, civis e administrativas — e o acompanhamento dos respectivos procedimentos administrativos pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas. Conforme jurisprudência desta Corte, é possível o duplo regime sancionatório de agentes políticos, à exceção do Presidente da República (1). A proibição do responsável pelo ato de improbidade de contratar com o Poder Público, ainda que por intermédio de pessoa jurídica (LIA, art. 12, I, II e III), não viola o princípio da incomunicabilidade das punições (CF/1988, art. 5º, XLV), pois, ao atuar ostensivamente no controle e direcionamento da atividade empresarial, evita fraude à sanção imposta. A obrigatoriedade de todo agente público apresentar sua declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza (LIA, art. 13) visa assegurar mecanismos de fiscalização do patrimônio de agentes públicos, com o objetivo de resguardar a moralidade e o erário (2). A intimação do Ministério Público e do Tribunal de Contas (LIA, art.15) não fere o princípio da separação de Poderes. Em verdade, concretiza o princípio da eficiência (CF/1988, art. 37, caput), notadamente porque cabe ao Parquet — como instituição essencial à função jurisdicional do Estado — promover as medidas necessárias à garantia de sua missão constitucional e de suas respectivas funções institucionais (CF/1988, arts. 127 e 129). Por fim, a defesa da probidade administrativa não se restringe à proteção do erário, sob o prisma patrimonial. Portanto, dada a desnecessidade de comprovação do dano ao patrimônio público para a configuração de determinados atos de improbidade, inexistente alegada violação ao devido processo legal. Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, conheceu em parte da ação e, nessa extensão, a julgou improcedente, para declarar a constitucionalidade dos arts. 2º, 12 e seus incisos, 13, 15 e 21, I, todos da Lei 8.429/1992. (1) Precedentes citados: Pet 3.240 AgR e RE 976.566 (Tema 576 RG). (2) Precedente citado: ADI 4.203. ADI 4.295/DF, relator Ministro Marco Aurélio, redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes, julgamento virtual finalizado em 21.8.2023 (segunda-feira), às 23:59 ADI 4.295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 21.8.2023. Informativo nº 1102.

³ DE ALMEIDA, Thiago Sus Sobral. Improbidade: 26 anos da lei 8.429/92. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/283421/improbidade--26-anos-da-lei-8-429-92>> Acesso em: fev/2021.

⁴ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 191-201.

Assim, o posicionamento aqui adotado é no sentido de que aquela ADI não perderia por completo o seu objeto, pois poderia prosseguir, mesmo diante da nova redação para fins de verificação da compatibilidade com a Constituição da República do rol exemplificativo ainda existente.

No caso, como não houve aditamento, e considerando que a Lei n.º 14.230/21 alterou substancialmente os arts. 3º, 9º, 10, 11, 17, 20, 22 e 23 da Lei n.º 8.429/92 — que estavam sendo impugnados —, o STF decidiu que houve a perda parcial do objeto da ADI em relação a esses dispositivos, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

Vale ressaltar, no entanto, que a ADI impugnava também outros dispositivos que foram alterados pela Lei n.º 14.230/21, mas essa alteração não foi substancial. Como não houve modificação profunda, o STF afirmou que poderia continuar a análise da ADI em relação a esses dispositivos.

Assim, a ADI em questão teve o seu mérito conhecido apenas no que tange aos arts. 2º, 12, 13, 15 e 21, inciso I, da Lei n.º 8.429/92, sendo julgado improcedente. Consequentemente, o STF declarou a constitucionalidade deste diploma legal.

No tocante à improbidade administrativa, a Constituição não prevê de forma clara a quem compete legislar sobre o tema. O art. 37, § 4.º, da CR/88, remete ao legislador o tratamento da matéria sem, contudo, identificar o nível federativo, o que suscita o debate quanto à amplitude federativa da Lei 8.429/1992.

Em regra, essa norma trata de atos de improbidade e das respectivas sanções que têm natureza, primordialmente, cível ou política (extrapenal), razão pela qual deve ser reconhecida a competência legislativa privativa da União, com fundamento no art. 22, I, da CR/88, para fixar normas de caráter nacional. Da mesma forma, a Lei 8.429/92 consagra normas sobre o processo judicial de improbidade administrativa, cabendo à União legislar sobre Direito Processual, na forma do art. 22, I, da CR/88.

Porém, algumas normas constantes na Lei 8.429/92 possuem conteúdo essencialmente administrativo, o que, em razão da autonomia federativa, acarreta a prerrogativa de exercício da competência legislativa autônoma por cada ente federado. Nesse aspecto, a competência será de cada ente político, sendo possível que os Estados, Distrito Federal e Municípios tratem de maneira diversa, sendo, nesse ponto, a Lei considerada federal, destinando-se apenas à União.⁵

Assim, conclui-se que a Lei 8.429/92 tem aplicabilidade em âmbito nacional, salvo no tocante às normas de cunho eminentemente administrativo.

Um tema que poderá ser veiculado em sede de controle concentrado ou difuso é a suposta inconstitucionalidade da nova lei de improbidade administrativa. Para aqueles que sustentam a referida tese, a inconstitucionalidade deriva dos seguintes fundamentos: i) o combate à corrupção tem assento constitucional, por ser um direito fundamental,⁶ configurando uma cláusula pétrea, como já reconhecido pelo

⁵ LORDELO, João Paulo. *Manual prático de improbidade administrativa*. 2. ed. 2015.

⁶ ZENKNER, Marcelo. *Integridade Governamental e Empresarial – Um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 88/89; PIMENTEL FILHO, André. (*Uma*)

STJ,⁷ e, portanto, qualquer alteração legislativa que minore a sua regulamentação gera um indevido retrocesso inconstitucional; ii) aplicação do princípio da vedação ao retrocesso.⁸

3. Conceitos essenciais sobre improbidade administrativa

O primeiro diploma constitucional a tratar da improbidade administrativa foi a Constituição de 1946. Embora não tenha tratado expressamente dos atos de improbidade administrativa em si, no rol de direitos e garantias individuais previu que *“A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”* (art. 141, § 31).⁹

Como se observa, nesse primeiro momento, a ocorrência do que hoje se conhece por ato de improbidade administrativa ficou vinculada à hipótese de enriquecimento ilícito, por meio do exercício de alguma função pública.

Apenas com a Constituição de 1988 a expressão improbidade administrativa ganhou relevo, sendo inserta em diversos artigos do texto constitucional, principalmente o art. 37, §4º, CF/88.¹⁰

Esse artigo foi regulamentado pela Lei 8.429/1992. A improbidade administrativa, ao revés do conceito de probidade, significa imoralidade ou desonestidade. Nota-se, assim, que o conceito de improbidade está intrinsecamente relacionado ao conceito de moralidade, ou seja, daquilo que é lícito ou ilícito, justo ou injusto. O Superior Tribunal de Justiça possui julgado neste mesmo sentido.¹¹

Teoria da Corrupção – Corrupção, Estado de Direito e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2015, p. 110/111.

⁷ AgRg no Ag 1249132/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 24/08/2010

⁸ UNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2019, p. 519; no mesmo sentido: *A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins”* e que *“Ao lado da ideia da proibição do excesso tem a Corte Constitucional alemã apontado a lesão ao princípio da proibição da proteção insuficiente. (...) se o Estado nada faz para atingir um dado objetivo para o qual deva envidar esforços, não parece que esteja a ferir o princípio da proibição da insuficiência, mas sim um dever de atuação decorrente de dever de legislar ou de qualquer outro dever de proteção* (MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 201).

⁹ REGO, Eduardo de Carvalho. *Apontamentos sobre o combate à improbidade administrativa no Brasil sob a égide das Constituições Federais de 1946, 1967 e 1988*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/83655/apontamentos-sobre-o-combate-a-improbidade-administrativa-no-brasil-sob-a-egide-das-constituicoes-federais-de-1946-1967-e-1988>>. Acesso em: jan/2021.

¹⁰ 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.

¹¹ É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Conseqüentemente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito. (RESP nº 480.387/SP – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJe 16.3.2004).

Ao contrário do que poderia ser suposto, a probidade administrativa não guarda relação única com a Administração Pública. Os indivíduos têm direito subjetivo à probidade administrativa. Trata-se, portanto, de um direito que se enquadra na categoria de um direito difuso de terceira dimensão, caracterizado por ser universal e coletivo, além de ter titularidade indefinida e indeterminável (art. 81, parágrafo único, I, CDC). Sua proteção reflete-se por toda a sociedade, destinatária da função do Estado.

Considerando a relação entre probidade e moralidade, verifica-se que o administrador público probo é aquele que possui retidão de conduta, atendendo às exigências de honestidade, lealdade, boa-fé e cumprindo e respeitando os princípios éticos.

Diante de tal relação, a doutrina diverge sobre a intrínseca relação entre a probidade e a moralidade, existindo, ao menos, três teses doutrinárias acerca do assunto.

Para uma *primeira tese*, a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa.¹²

Uma *segunda tese* preconiza que a probidade é um conceito mais amplo do que o de moralidade, vez que abarca não apenas elementos morais.¹³

Por fim, para a *terceira tese*, as expressões são equivalentes, tendo a Constituição mencionado a moralidade como princípio (art. 37, *caput*, CF/88) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio.¹⁴

Nesse contexto, a improbidade administrativa pode ser conceituada como a corrupção administrativa, que se apresenta como um desvirtuamento da função pública somado à violação da ordem jurídica (improbidade formal e material). Os atos de improbidade administrativa englobam, além dos atos que acarretam enriquecimento ilícito, lesão ao erário e aqueles decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, qualquer violação aos princípios que regem a Administração Pública, conforme dispõem os arts. 9º, 10º, e 11 da Lei 8.429/1992.

Dessa forma, o administrador não deve respeito apenas à lei, mas também a todo o ordenamento jurídico, em consonância com o que preceitua o princípio da juridicidade.¹⁵ Esse princípio, por ter uma proposta de bloco de legalidade, vai além da legalidade, vincula a atividade estatal ao conjunto de princípios e regras, valorizando a realização dos direitos humanos sobre a mera aplicação da lei administrativa.

¹² MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 101; FREITAS, Juarez. *O princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa*. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 48, p. 5.078, fev. 2005.

¹³ *Em que pese ser a observância ao princípio da moralidade um elemento de vital importância para a aferição da probidade, não é ele o único. Todos os atos dos agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios não apenas o princípio da moralidade. Assim, quando muito, será possível dizer que probidade absorve a moralidade, mas jamais terá a sua amplitude delimitada por esta.* (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 106).

¹⁴ LORDELO, João Paulo. *Manual prático de improbidade administrativa*. 2. ed. 2015.

¹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *A constitucionalização do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

A partir do neoconstitucionalismo, supera-se a visão positivista do Direito para aproximá-lo da moral. Assim, uma das características principais do pós-positivismo é o reconhecimento da normatividade primária dos princípios constitucionais. Há, portanto, estreita relação entre a probidade administrativa e o princípio da juridicidade, pois a violação a qualquer princípio jurídico tem o potencial de configurar a prática da improbidade, desde que presentes os requisitos previstos na Lei 8.429/1992.

Diante disso, observa-se que, a partir da nova Lei de Improbidade Administrativa, pode-se entender a improbidade administrativa como sendo aquela conduta considerada inadequada — por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio — ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal. Cuida-se, portanto, de conduta violadora da ética pública, isto é, do comportamento ético que se espera do agente público,¹⁶ mediante um comportamento expressamente direcionado para a consecução do ilícito. Não basta, portanto, a mera ilicitude do ato, pois a lei exige o especial fim de agir, que deverá estar comprovado inicialmente.

Em suma, para que determinado ato seja qualificado juridicamente como sendo de improbidade administrativa, deve conter os seguintes pressupostos: i) ato ilícito,¹⁷ com a demonstração objetiva da prática de ilegalidade (art. 11, §3º); ii) conduta dolosa,¹⁸ com a demonstração do especial fim de agir, pois não basta a voluntariedade, mas o ato com o fim ilícito (art. 1º, §§2º e 3º, 11, §§1º e 2º);¹⁹ iii) tipificação legal exemplificativa para os casos dos arts. 9º e 10º e exaustiva para os casos do art. 11; iv) praticado por agente público²⁰ ou terceiro,²¹ v) contra entidades públicas ou privadas gestoras de recursos públicos; vi) lesividade relevante (art. 11, §4º); e vii) violador da probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social (art. 1º, §5º).

Além dos pressupostos apresentados, *a nova lei fixou outros elementos relevantes para fins de configuração do ato de improbidade administrativa*, que podem

¹⁶ Escola Superior do MPU. Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa – incidência e aplicação da lei 8.429/92. 2ª ed. Brasília, ESMPU, 2013.

¹⁷ Convém salientar que não basta a mera ilegalidade para que esteja configurada a ocorrência de improbidade administrativa. Em outros termos, não é suficiente a mera improbidade formal, mas esta deve estar aliada à improbidade material.

¹⁸ Assim compreendida como aquela praticada com vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado na lei de improbidade administrativa.

¹⁹ (...) com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado. (...) (REsp n. 1.913.638/MA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022).

²⁰ Entendimento pacificado no STJ segundo o qual somente é possível a análise da responsabilização por ato de improbidade administrativa, se este for atribuído, isolada ou concomitantemente, a agente público, restando inviável o ajuizamento de ação por improbidade administrativa exclusivamente em face do eventual terceiro beneficiário. AgInt no AgInt no REsp n. 1.997.889/RS, Rel. Min. Regina Helena Costa, 1ª T., j. 5/12/2022, DJe de 7/12/2022.

²¹ Entendimento consolidado no STJ segundo o qual a pessoa jurídica, beneficiária ou partícipe, também pode cometer ato de improbidade administrativa, sendo possível a aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8.429/1992, desde que compatíveis com sua natureza jurídica.

ser considerados como negativos, porquanto não autorizadores da aplicação do regime sancionatório, quais sejam: i) mero exercício de função pública sem ato ilícito (art. 1º, §3º); ii) conduta baseada em questão controvertida, ainda que pacificada em sentido diverso *a posteriori* (art. 1º, §8º); iii) mera perda patrimonial, como consequência da conduta dolosa, sem a comprovação de conduta dolosa (art. 10, §§1º e 2º); iv) mera nomeação ou indicação política, sem dolo específico (art.11, §5º); v) ilegalidade sem a presença de dolo (art. 17-C, §1º).²²

Um aspecto importante refere-se à *natureza jurídica da improbidade administrativa*. O ato de improbidade administrativa é ilícito civil-político, revestido de natureza extrapenal. Assim, embora provoque consequências com características dos ilícitos penal e administrativo, o ato de improbidade administrativa não tem a natureza penal nem administrativa, não impedindo, por isso, o julgamento dos responsáveis também nessas esferas.²³⁻²⁴

Os Tribunais Superiores seguem essa mesma linha de entendimento em seus julgados.²⁵

²² EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO. ATO IMPROBO NÃO CONFIGURADO. 1. A ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba. No caso, o próprio Tribunal de origem concluiu que o agente público atuou sem o especial fim de agir, sem intenção clara de burlar as regras de contratação temporária. 2. Não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por ato de improbidade administrativa. 3. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1436192 AgR, Relator(a): Alexandre de Moraes, 1ª T., j. 22/08/2023)

²³ TORRES, Ronny Charles Lopes de; HOLANDA JUNIOR, André Jackson. *Improbidade administrativa: lei 8.429/92*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

²⁴ AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.408.102 SÃO PAULO RELATOR : MIN. EDSON FACHIN. Julgamento em 03/05/2023

²⁵ (...) Reitero que esta Corte, por ocasião do julgamento do RE 976.566-RG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tema 576 da repercussão geral, firmou orientação no sentido de que o processamento e julgamento de agentes políticos por crime de responsabilidade não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em razão da autonomia das instâncias. Nesse sentido: “DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. DANO AO ERÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ART. 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. RAZÕES DE DECIDIR EXPLICITADAS PELO ÓRGÃO JURISDICIONAL. ART. 34, § 4º, DA LEI MAIOR. VIOLAÇÃO INOCORRENTE. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. Inexiste violação do art. 93, IX, da Constituição Federal. A jurisprendência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o referido dispositivo constitucional exige a explicitação, pelo órgão jurisdicional, das razões do seu convencimento. Enfrentadas todas as causas de pedir veiculadas pela parte capazes de, em tese, influenciar o resultado da demanda, fica dispensado o exame detalhado de cada argumento suscitado, considerada a compatibilidade entre o que alegado e o entendimento fixado pelo órgão julgador. 2. Ao julgamento do Tema 576 da sistemática da repercussão geral esta Suprema Corte fixou a tese de que: “O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias”. 3. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada, principalmente no que se refere à ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. 4. Agravo interno conhecido e não provido” (ARE 1.236.935-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 06.03.2020). Dessa forma, o Tribunal de origem, ao decidir pela possibilidade de sujeição dos agentes políticos aos preceitos da Lei de Improbidade Administrativa observou a interpretação dada pelo STF ao texto constitucional.(...) 03/05/2023 SEGUNDA TURMA A G.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.408.102 SÃO PAULO RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

Apesar de o acerto dessa forma de expor a natureza jurídica, a redação do art. 17-D, da LIA, sem a devida reflexão, pode ensejar uma indevida aproximação com a seara penal ao indicar, de forma expressa, que a ação de improbidade administrativa não ostenta natureza cível. O legislador positivou como se uma ação repressiva de caráter sancionatório fosse, mas tal positivação não tem o condão de afastar a sua natureza extrapenal, pois o intento do legislador foi o de afastar a natureza jurídica de ação civil pública.

Não há como sustentar ser a improbidade administrativa uma qualificação jurídica não civil, com uma aproximação com a seara penal, sob pena de vulnerar o próprio regime constitucional (art. 37, §4º, *in fine*, da Constituição). Isso porque o legislador constitucional, de forma expressa, determina que as sanções decorrentes da prática do ato de improbidade administrativa serão aplicáveis sem prejuízo da ação penal cabível.

4. Improbidade formal

A análise da tipificação do ato de improbidade administrativa deverá considerar todo o contexto dentro do qual ele foi praticado e não de forma isolada, sob pena de gerar indevida e pouco razoável aplicação das sanções legais previstas no art. 12, da LIA, especialmente diante da nova lei.

Com efeito, além da mera improbidade formal, assim considerada como violação de determinada regra jurídica, deverá ser verificada, no caso concreto, a existência da improbidade material.

Essa necessária análise ganha ainda mais relevância com o advento da nova lei, pois o legislador, como sobredito, exige outros pressupostos além da conduta dolosa ilícita.

A *improbidade formal* decorre da mera inobservância de algum regramento ou princípio que poderá ser considerado como mera irregularidade, mas que não gerou qualquer tipo de lesão ao patrimônio público, do ponto de vista qualitativo, diante do entendimento de que não há a aplicação do princípio da insignificância nesta seara.²⁶

Nesse ponto, é fundamental diferenciar o juízo de improbidade do juízo de dosimetria das sanções. Isso porque o princípio da insignificância poderia ser considerado no momento do juízo de improbidade, entendido como a análise da

²⁶ Resp. 1.074.090, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17.11.2009; Resp. 1.186.969, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. 10.09.2013. Por outro lado, importante destacar que o STJ já decidiu ser possível a aplicação do princípio da insignificância, conforme se depreende do seguinte julgado: *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.* (AgRg no REsp n. 968.447/PR).

efetiva ocorrência do ato ímprobo. No entanto, no momento do juízo sancionatório, não deveria ser utilizado para afastar integralmente as sanções.²⁷

Com efeito, a nova lei exige, por exemplo, no art. 11, §4º, a ocorrência de uma lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, ou seja, reconhece, em certa medida, que a insignificância, como sustento, deve ser considerada no momento de verificação da qualificação jurídica atribuída ao fato imputado ao agente público com relação direta com o sancionamento.

Em seu art. 12, §4º, a nova lei utiliza o termo “atos de menor ofensa”, equivalente, em termos práticos, à ideia de insignificância, ao determinar que não haverá isenção de sanção, mas apenas uma restrição à aplicação de multa. O próprio legislador, contudo, evidencia a impossibilidade de se reconhecer a insignificância como causa de afastamento do capítulo sancionatório. Embora mencione o ressarcimento do dano e a perda dos valores obtidos ilícitamente, tais medidas não se configuram, em essência, como sanções, mas como formas de recomposição patrimonial.

A *improbidade material*, por seu turno, é aquela que extrapola a ideia de uma mera irregularidade e se adequa aos vetores da Lei 8.429/92 com a devida configuração típica prevista nos artigos 9º, 10 e 11.

É importante ressaltar que a referência à improbidade formal busca tão somente estabelecer um diferencial em relação às situações enquadráveis na tipologia da Lei 8.429/92 e aquelas que permitirão o efetivo acionamento do seu sistema punitivo. Tanto na improbidade formal como na improbidade material são realizados juízos valorativos inerentes à própria atividade interpretativa do Direito. No entanto, somente a segunda admite um elemento adicional, permitindo a individualização de um ato materialmente ímprobo.²⁸

Assim, deverá ser realizada uma valoração do ato com as peculiaridades inerentes para que a finalidade da lei não seja distorcida ao ponto de ser desproporcional a aplicação das sanções previstas.²⁹

²⁷ Assim, a conduta insignificante é hábil para afastar a caracterização do ato ímprobo, no juízo de improbidade, mas não será bastante para impedir a aplicação das penalidades descritas na LIA, no juízo de dosimetria. Superada, portanto, a análise do juízo de improbidade, já não existe possibilidade da conduta ímproba ser tida como insignificante por ocasião do juízo de dosimetria. (MONTEIRO DE BARROS, Rodrigo Janot; AMORIN JUNIOR, Sílvio Roberto Oliveira de. *O cabimento da tentativa e a aplicação do princípio da insignificância no âmbito do ato de improbidade administrativa*. In *Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos*. Coord. Ministro Mauro Campbell Marques. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2017, p. 335).

²⁸ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, São Paulo: Saraiva, 2017, 9ª edição, p. 171.

²⁹ *À Atividade de concreção dos valores previamente prestigiados pelo legislador, in abstrato, devem ser opostos limites, isto sob pena de se transmutar uma legitimidade de direito em uma ilegitimidade de fato. É com este objetivo que deve ser utilizado o princípio da proporcionalidade na aplicação da Lei n. 8.429/1992. A sua utilização, no entanto, exige que o operador do Direito realize uma valoração responsável da situação fática, o que garantirá uma relação harmônica entre os fins da lei e os fins que serão atingidos com a sua aplicação no caso concreto. Somente assim será possível dizer que a lei restritiva de direitos fundamentais manteve-se em harmonia com os limites constitucionais, não incursionando nas veredas da despropositada aniquilação desses direitos.* (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, São Paulo: Saraiva, 2017, 9ª edição, p. 170).

Diante do caso concreto, deverão ser verificados os seguintes *standards* com o fim de fixar o convencimento da efetiva ocorrência de ato de improbidade administrativa:³⁰ i) adequação típica formal na LIA e o fito precípua da tutela da probidade; ii) presença dos vetores essenciais da tutela da probidade; iii) a proporção entre a tutela da probidade e as sanções possíveis; e iv) o especial fim de agir do sujeito;

A *mera ilegalidade do ato* (sob o pálio da violação da norma jurídica),³¹ isoladamente, não pode autorizar o exercício judicial da pretensão de tutela da probidade.³² A conduta deve possuir, em seu bojo, algum tipo de propósito que, de alguma forma, permeia a violação da moralidade.³³ A doutrina costuma afirmar que a improbidade administrativa derivaria de uma ilegalidade qualificada, assim compreendida como o ato desonesto, de má-fé e imoral.³⁴ A ilegalidade, assim, não é, *de per se*, sinônimo de improbidade³⁵.

A mera irregularidade, portanto, não pode ser considerada como improbidade administrativa, tal como reconhece o STJ.³⁶ No mesmo sentido, o STF³⁷ já decidiu

³⁰ “O núcleo da ação que caracteriza a improbidade administrativa está na conduta antiética do agente da administração pública”. (TOLOSA FILHO, Benedito de. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 42).

³¹ É importante destacar que a improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator. A improbidade administrativa é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (dolo ou, excepcionalmente, culpa grave) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa. (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Improbidade Administrativa – Direito Material e Processual*. São Paulo: Gen, 8ª ed., 2019, p. 09).

³² “A análise de todas as condutas qualificadas como atos de improbidade indica a necessidade de avaliá-las em sua essência para permitir a percepção da existência de uma improbidade substancial ao lado da improbidade *ex vi legis*”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Gen, 2016, 2ª ed., p. 98).

³³ Assim identificado um ato ilegal, por si só, não é conferida a legitimidade para o ingresso da ação de improbidade administrativa (...) A incidência das sanções previstas na lei carece de um plus, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé. (MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Gen, 2010, 5ª ed., p. 33).

³⁴ Não se confunde a improbidade com a mera ilegalidade, ou com uma conduta que não segue os ditames do direito positivo. Assim fosse, a quase totalidade das irregularidades administrativas implicariam violação ao princípio da legalidade. (...) É necessário que venha um nível de gravidade maior, que se revela no ferimento de certos princípios e deveres, que sobressaem pela importância frente a outros, como se aproveitar da função ou do patrimônio público para obter vantagem pessoal, ou favorecer alguém, ou desprestigiar valores soberanos da Administração Pública. (RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009, p. 350).

³⁵ Improbidade administrativa, pois, é mais que singela atuação desconforme com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé. Em suma, pela falta de probidade do agente público no desempenho de função pública. (...) Portanto, ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a ocorrência de ato funcional ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Assim, a conduta ilícita do agente público para tipificar ato de improbidade administrativa deve ter esse traço comum ou característico de todas as modalidades de improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública. (PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2015, 6ª ed., p. 3).

³⁶ REsp 1.913.638-MA, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Seção, por unanimidade, j. 11/05/2022. (Tema 1108)

³⁷ EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. 1. A ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba. No caso, o próprio Tribunal de origem concluiu que o agente público atuou sem o especial fim de agir, sem intenção clara de burlar as regras de contratação temporária. 2.

que a ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba, bem como quando não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por ato de improbidade administrativa.

5. Improbidade legislativa

O cerne do tema consiste em fixar a possibilidade ou não da responsabilização, seja dos membros da Casa Legislativa seja do Chefe do Executivo na elaboração e participação no processo legislativo.

Considerando que a lei de improbidade administrativa é geral e abrange todo o setor público ou aquele no qual há verba pública aplicada, poder-se-á afirmar a sua utilização no âmbito de todas as atividades típicas do Estado.³⁸

É plenamente possível que se identifique abuso do poder político de legislar,³⁹ desde que desrespeitados os limites assegurados pelo ordenamento legal, ou verificada a usurpação do poder de exercício legitimado.

Se, porventura, for verificada que a norma derivada do processo legislativo ostenta algum tipo de favorecimento a determinado segmento da sociedade, ou gera vantagens imorais e ilegais aos servidores públicos, com violação frontal à moralidade, será plenamente cabível a demanda de improbidade administrativa em desfavor daqueles que aprovaram a lei.⁴⁰

A persecução judicial da aplicação das sanções decorrentes da prática do ato de improbidade administrativa não pode abranger, por certo, o resultado decorrente da atividade legislativa, assim compreendidas as normas derivadas das Casas Legislativas. Portanto, a avaliação acerca dos benefícios ou malefícios de determinada norma legislativa não pode ensejar controle por meio de ação por improbidade administrativa.

Não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por ato de improbidade administrativa. 3. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1436192 AgR, Relator(a): Alexandre de Moraes, 1ª T., j. 22/08/2023).

³⁸ *O que se nota, sem lugar a dúvidas, é que o setor público abrigado na LGIA é bastante amplo. Estamos ante uma Lei Geral do setor público. Onde houver dinheiros públicos, poderá incidir a LGIA. Onde houver a presença de organizações públicas lato sensu, haverá a perspectiva da LGIA. Tal amplitude implica considerar a aplicabilidade da LGIA a todos os Poderes de Estado, inclusive abarcando suas atividades típicas.* (OSÓRIO, Fabio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2007, p. 201).

³⁹ *“Há abuso do poder porque o legislador integra um dos Poderes do Estado, violando as normas fundamentais da Constituição de distribuição de poderes” (...)* “Mesmo os atos de estado ou de poder, porque praticados no exercício de um dos Poderes do Estado, se ofenderem princípios e mesmo disposições constitucionais, não ficam imunes ao controle através dos meios autorizados pelo direito positivo.” (...) O Estado constitucional de direito está estruturado sob o império das leis, devendo haver, no entanto, a necessária atenção para que as leis estejam afeiçoadas ao justo, à impessoalidade, à moralidade, à lealdade, à honestidade, ao bem geral da sociedade, e, assim, aos valores que conduzam a formar uma ordem coerente com esses mesmos baluartes. (RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009, p. 383).

⁴⁰ *“Não há dúvidas de que tanto os atos parlamentares quanto os judiciais, quando praticados com desvio de poder ou de finalidade, ensejam a incidência da LGIA e de outras normativas sancionadoras.”* (OSÓRIO, Fabio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2007, p. 201).

Com efeito, não se pode cogitar a ocorrência de improbidade administrativa, ou, mais precisamente, legislativa com base apenas no teor e mérito da norma jurídica criada. Todavia, é possível reconhecê-la quando o vício reside no próprio processo legislativo, especialmente quando o móvel legiferante for decorrente de atos de corrupção em sentido amplo ou quanto aos benefícios e vantagens indevidos para determinado setor público ou privado.

A lei, como regra geral, impessoal e abstrata, não pode gerar a responsabilidade dos parlamentares e chefes do executivo sem que haja, de forma subjacente, a prática de ato de improbidade administrativa. Além disso, não seria juridicamente viável requerer a responsabilização estatal ou de seus agentes sem que a norma seja reconhecida como inconstitucional, sob pena de vulnerar a liberdade legislativa.

Há, por certo, a possibilidade da responsabilização por ato de improbidade administrativa nos casos em que for verificada a sua prática pelos agentes políticos condutores do processo legislativo, principalmente quando estivermos diante de uma lei de efeitos concretos.⁴¹

É interessante notar que a nova lei exclui do âmbito de incidência da improbidade administrativa os atos praticados contra os partidos políticos ou suas fundações. Nesses casos, mesmo que as condutas possam ser juridicamente qualificadas como sendo de improbidade, a sanção deverá ocorrer exclusivamente com base na Lei 9.096/95, conforme determina o art. 23-C.

Assim, o objeto da demanda judicial não será o resultado do processo legislativo, mas a conduta ilícita dos agentes políticos que atuaram em prol da violação de alguma norma ínsita na lei de improbidade administrativa.⁴²

O Superior Tribunal de Justiça seguiu este raciocínio em alguns julgados.⁴³

⁴¹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. 2.ed. Porto Alegre: Síntese. 1998, p. 106.

⁴² *A ação por improbidade administrativa não é meio processual adequado para impugnar ato legislativo propriamente dito. Isso não significa, todavia, que todos os atos a que se denomina formalmente de 'lei' estejam infensos ao controle jurisdicional por seu intermédio. Leis que usualmente passaram a receber a denominação de 'leis de efeitos concretos', e que são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa* (DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética. 2007, p. 64 e 66).

⁴³ *ATO LEGISLATIVO DE EFEITOS CONCRETOS E IMPROBIDADE (...)* 12. Inexiste, in casu, restrição à aplicabilidade da LIA. Não se cuida aqui de ato legislativo típico, de conteúdo geral e abstrato. Debate-se aqui norma de autoria do presidente da Câmara, cujos efeitos são concretos e delimitados à majoração de subsídios próprios e dos demais vereadores, em manifesta afronta ao texto constitucional e a despeito de inúmeros alertas feitos por instituições civis e pelo Ministério Público. 13. Em situações análogas, o STF e o STJ admitiram o repúdio de tal conduta com amparo na LIA, sem cogitar da aludida presunção de legitimidade/legacidade, por se tratar de ato ímprobo amparado em norma (cfr. STF, RE 597.725, Relatora Min. Cármen Lúcia, publicado 25/09/2012; STJ, AgRg no REsp 1.248.806/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/6/2012; REsp 723.494/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8/9/2009; AgRg no Ag 850.771/PR, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 22/11/2007; REsp 1.101.359/CE, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009). 14. Precedente desta Turma, relatado pelo eminente Ministro Castro Meira, lastreado em doutrina de Pedro Roberto Decomain, no sentido de que "A ação por improbidade administrativa não é meio processual adequado para impugnar ato legislativo propriamente dito. Isso não significa, todavia, que todos os atos a que se denomina formalmente de 'lei' estejam infensos ao controle jurisdicional por seu intermédio. Leis que usualmente passaram a receber a denominação de 'leis de efeitos concretos', e que são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa (...)" (REsp 1.101.359/CE,

Por coerência, a configuração da improbidade administrativa por ato legislativo deverá atender aos seguintes requisitos: i) edição de lei de efeito concreto em evidente desvio de finalidade; ii) dolo do(s) agente(s) ou terceiro(s); iii) nexo de causalidade entre a ação/omissão e a respectiva lesividade que trouxe a norma editada dissociada do interesse público; e iv) reapresentação de projeto de lei idêntico ao que foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal

6. Improbidade hermenêutica

Questão extremamente relevante é a impossibilidade jurídica da chamada *improbidade hermenêutica*⁴⁴ prevista no art. 1º, §8º, da LIA. O legislador criou um pressuposto negativo:⁴⁵ ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada. Caso o agente fundamente o seu ato em uma jurisprudência, mesmo não pacificada, não será possível imputar-lhe ato de improbidade administrativa. Em princípio, deveria ser uma norma elogiável, pois não seria correto aplicar o regime sancionatório ao agente que segue jurisprudência existente em nosso sistema jurídico. Entretanto, percebe-se a possibilidade do surgimento de alguns problemas, principalmente em decorrência da parte final do dispositivo que exonera o agente mesmo que o fundamento jurisprudencial utilizado venha a ser superado.

Diante desta constatação, é possível perceber que em nosso país não há qualquer segurança jurídica quanto às decisões judiciais, principalmente diante da demora na fixação das teses jurídicas definitivas. É extremamente comum perceber nos Tribunais (de origem ou superiores) certas divergências sobre a aplicação de regras jurídicas que perduram por anos. Assim, os seguintes problemas podem surgir: i) definição de jurisprudência não pacificada, pois o seu conceito é diferente — e muito — do de precedente: enquanto este é qualitativo, aquele é quantitativo. Surge, então, a seguinte indagação: podem ser consideradas jurisprudência não pacificada

Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009). (REsp 1316951/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 14/05/2013, DJe 13/06/2013) RESP nº 1.316.951 – SP. “Há de se observar que a atividade legislativa não é incontestável, ao revés, cabe ao Poder Judiciário verificar a adequação da lei aos padrões de probidade, os quais devem nortear toda a atividade legislativa, desde a fase de proposição até a apreciação final pela Casa Legislativa. Ademais, há de se proceder a uma análise de proporcionalidade dos atos discricionários, notadamente, para o fim de comprovação da existência ou não de desvio de finalidade no caso concreto, a indicar violação a princípios administrativos pelos agentes públicos. A doutrina é assente em proclamar a possibilidade de o Poder Judiciário realizar controle difuso de constitucionalidade dos atos legislativos para o fim de se caracterizar atos de improbidade.” REsp 1.181.511/RS

⁴⁴ Claro que a investigação poderá analisar se aquela motivação in concreto não é uma mera simulação para o fim ilícito pretendido, quando sendo possível desconstituir essa presunção legal de boa-fé e ausência de finalidade ilícita, pois ninguém pode se beneficiar da própria torpeza. Nova Lei de Improbidade Administrativa comentada. PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa, São Paulo: Mizuno, 2022, p. 224.

⁴⁵ O dispositivo acaba criando, portanto, essa hipótese de atipicidade quando a conduta for decorrente de divergência de interpretação de lei, baseada em jurisprudência. Isso ocorre sem qualquer limitação independentemente do posicionamento minoritário, majoritário ou de ter prevalecido. De certa forma, essa regra ressalta a importância do processo administrativo na tomada de decisão.” GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. Comentários à nova lei de improbidade administrativa, 5ª edição, São Paulo: RT, 2021, p. 54.

para fins da prática do ato e incidência da regra as decisões reiteradas de determinado órgão fracionário de Tribunal que sistematicamente deixa de seguir precedente do Órgão Especial, Pleno ou Corte Especial? Este é precisamente o primeiro problema identificado: não há como afastar a má-fé do agente, uma vez que ele tem ciência de que aquela interpretação é minoritária dentro do próprio Tribunal. Assim, somente se pode considerar como jurisprudência não pacificada a hipótese em que houver divergência entre órgãos fracionários, antes de qualquer decisão ou orientação fixada pelo Pleno, Órgão Especial ou Corte Especial; ii) não pode ser considerada como jurisprudência não pacificada decisões dos órgãos fracionários que deixam de observar precedentes com eficácia vinculante (art. 927, do CPC), hipótese em que poderá ser aplicado o regime sancionatório da LIA;⁴⁶ iii) não pode ser considerada para fins do art. 1º, §8º, da LIA, a decisão monocrática; iv) a parte final do art. 1º, §8º, da LIA não prepondera sobre a possibilidade de modulação dos efeitos temporais dos precedentes (art. 927, §§3º e 4º, do CPC); e v) como sobredito, se existir precedente,⁴⁷ conforme a definição doutrinária correta, não há como existir jurisprudência não pacificada.

O legislador, no art. 1º, §8º, da LIA, criou causa excludente da improbidade administrativa gerando grande imprevisibilidade, porquanto potencializa a insegurança jurídica em evidente violação aos princípios da confiança e da vedação ao retrocesso.

O STF, no bojo da ADI 7236/DF, em decisão cautelar, determinou a suspensão desse dispositivo legal por entender que a sua redação é excessivamente ampla e resulta em insegurança jurídica apta a esvaziar a efetividade da ação de improbidade administrativa.

7. Tipos de controle no âmbito da improbidade administrativa

Há dois tipos de controle do ato de improbidade administrativa: controle preventivo e controle repressivo.

O *controle preventivo* evita a prática do ato de improbidade administrativa, enquanto o *controle repressivo* é aquele que já busca a sanção decorrente da prática do ato de improbidade administrativa.

No controle preventivo, há alguns instrumentos com o objetivo de evitar a prática da improbidade administrativa: i) os estatutos funcionais; ii) os Códigos de Ética, editados pela própria Administração Pública; iii) quarentena — devido à função de alguns cargos, ao pedir exoneração, há a necessidade do cumprimento de uma

⁴⁶ Não obstante a dificuldade de interpretação da expressão “jurisprudência não pacificada”, parece razoável admitir, contrário sensu, a configuração da improbidade nos casos de decisões administrativas que contrariem, por exemplo, súmulas vinculantes e as decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade. NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 12.

⁴⁷ Precedente é um pronunciamento judicial, proferido em um processo anterior, que é empregado como base da formação de outra decisão judicial, prolatada em processo posterior. BASTOS, Fabrício Rocha. *O sistema brasileiro de precedentes e a atuação extrajudicial e extraprocessual do Ministério Público: Atuação no âmbito da tutela coletiva como forma de criação de precedentes institucionais*. Belo Horizonte: Dialética, 2021, p. 120.

quarentena; iv) as Ouvidorias — a população pode se dirigir à Administração Pública para narrar fatos com base no direito de petição; e v) os Tribunais de Contas — a depender da contratação, o Tribunal de Contas pode evitar uma lesão ao erário.

Os atos dos órgãos de controle deverão ser considerados no momento da dosimetria das sanções a serem aplicadas, desde que tenham sido utilizados como fundamento primordial pelo sujeito para a prática do ato. Com relação aos eventuais elementos de convicção resultantes das atuações de tais órgãos, esses serão considerados não só no juízo de improbidade como no momento da aplicação das sanções (art. 21, §§ 1º e 2º).

A eventual celebração de acordo de não persecução cível poderá ter como objeto o reforço dos mecanismos internos e preventivos de controle, como preconiza o art. 17-B, §6º.

O controle repressivo, por seu turno, busca a apuração e a aplicação das sanções, o que pode ser observado nos três Poderes:

Poder Executivo — por meio de procedimento administrativo disciplinar – PAD, para apurar a ocorrência dos fatos e aplicar as respectivas sanções;

Poder Legislativo — por meio das Casas Legislativas (pode apurar e aplicar sanções, por exemplo, nos crimes de responsabilidade decorrentes de ato contra a probidade administrativa, nos termos do art. 85, V, da CRFB/1988) e do Tribunais de Contas (por meio de multa e devolução de quantias, por exemplo); e

Poder Judiciário — por meio de ações (processa e julga as ações civis públicas por ato de improbidade administrativa; pode o Poder Judiciário, por exemplo, conforme o art. 17, §10-A, promover a conciliação no bojo da improbidade administrativa; e o acordo de não persecução cível, nos termos do art. 17-B; questões essas que passam pelo crivo do Poder Judiciário).

8. Controle da administração pública pelo Ministério Público

O controle dos atos praticados pela Administração Pública pode e deve ser exercido pelo Ministério Público, seja por meio de judicialização de demandas seja pela adoção das medidas extraprocessuais ou extrajudiciais.

Ao judicializar a demanda, a rigor, o Ministério Público propõe o exercício desse controle ao Poder Judiciário, sendo esse órgão responsável por praticar os efetivos atos para alcançar tal desiderato. Por essa razão, o item não deverá tratar desse mecanismo.

Dessa forma, a abordagem restringe-se somente ao efetivo e direto controle exercido pelo Ministério Público por meio de instrumentos investigativos (procedimento administrativo e inquérito civil) e de construção do consenso (recomendação, termo de ajustamento de conduta e acordo de não persecução cível).⁴⁸

⁴⁸ O Ministério Público existe para atuar perante o Estado, vigiando suas competências. Para tanto, possui especiais e constitucionais instrumentos positivados para consecução do seu mister. Além disso, o Ministério

A princípio, convém indicar que o nosso sistema jurídico permite a ocorrência direta de tal controle, como se depreende dos artigos 127 e 129 da CR/88 e 25, IV, a), VI; 26, I, a), b), c), III; 27 e parágrafo único, I, II, III e IV da LONMP.

Esse controle incide sobre autoridades, entes e órgãos da Administração Pública, em todos os níveis federativos, por meio da utilização dos instrumentos previstos em nosso sistema jurídico.⁴⁹ Essa atuação ministerial, como regra, não será submetida ao crivo jurisdicional quanto à utilização, mas poderá ser quantos aos efeitos e consequências. Tais instrumentos serão utilizados com o fim de correção de ilegalidades e violação aos princípios constitucionais.⁵⁰

Efetivamente, o Ministério Público representa no Estado o permanente fiscalizador e atuante operador da conformação da lei aos valores do Direito e, portanto, instituição imprescindível para a tutela do interesse público e da manutenção da ordem jurídica.⁵¹

Público possui um sofisticado ânimo – viés, objetivo – para o exercício de suas tarefas fiscalizadoras e para a efetivação da cobrança do Estado conforme os valores, basicamente, que remontam a ideia de responsabilidade estatal. Isto é, não se faz algo senão com a finalidade do interesse público, porém, se o fizer, responda com as respectivas sanções proporcionais à falta cometida.” FRANÇA, Phillip Gil. *O controle da Administração Pública – Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*, RT: São Paulo, 2011, 3ª edição, p. 113.

⁴⁹ *Revela-se nítida a função de controle sobre a Administração Pública, decorrente de preceitos da Constituição de 1988 e das leis acima indicadas, dentre outras. As atuações aí previstas incidem sobre autoridades, entes e órgãos da Administração Pública, em todos os níveis federativos, e resultam em medidas tais como a instauração de inquérito civil (que pode levar à solução do problema, sem ajuizamento de ação), a emissão de recomendação e relatório, a tomada de compromisso de ajustamento de conduta, o acompanhamento de processos administrativos.* (MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*, São Paulo: RT, 2ª edição, 2012, p. 168).

⁵⁰ *O Ministério Público é dotado de mecanismos de atuação próprios e independentes, estranhos ao controle judicial da Administração Pública, para solução de conflitos de interesses” (...) “Sem prejuízo da ação civil pública, o Ministério Público, no exercício do controle da Administração Pública, pode encetar medidas destinadas à garantia do desempenho da função de zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos, visando à correção de ilegalidades, a superação da deficiência e o desrespeito aos princípios da Administração Pública.* (MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público*, Juarez Oliveira: São Paulo, 2002, pp. 34 e 38).

⁵¹ *... tem-se que o Ministério Público, instituição independente, essencial para a função jurisdicional do Estado, imprescindível para a manutenção da ordem jurídica e para proteção do interesse público, tem o dever de fiscalizar todos os atos administrativos. O poder/dever de exigir do Estado o respeito às normas – expressas ou não – assecuratórias dos direitos do ser humano digno apresenta-se indicado no art. 129, II da Constituição Federal.” (...) “Como se denota, efetivamente o Ministério Público representa no Estado o permanente fiscalizador e atuante operador da conformação da lei aos valores do Direito.* (FRANÇA, Phillip Gil. *O controle da Administração Pública – Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*, RT: São Paulo, 2011, 3ª edição, p. 108).

Informativo STJ nº 100015 de 23 de janeiro de 2024 Processo REsp 2.059.781-RJ, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, por maioria, julgado em 12/12/2023, DJe 15/12/2023. Tema: Rompimento de Barragem. Brumadinho-MG. Termo de Ajustamento de Conduta. Execução. Legitimidade do indivíduo. Direito individual homogêneo. Possibilidade. DESTAQUE: As vítimas de evento danoso possuem legitimidade para executar individualmente o Termo de Ajustamento de Conduta firmado por ente público que verse sobre direitos individuais homogêneos. INFORMAÇÕES DO INTEIRO TEOR. A tragédia do rompimento da Barragem do Córrego do Feijão, ocorrida em 25 de janeiro de 2019 no Município de Brumadinho/MG, acarretou inúmeras mortes e incalculáveis prejuízos na vida dos indivíduos atingidos - de ordem material e moral -, bem como devastador e irreparável dano ambiental na região. Ou seja, a partir de um único evento danoso, foram violados, simultaneamente, direitos difusos, direitos coletivos stricto sensu e direitos individuais homogêneos. Nesse contexto, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais firmou Termo de Ajustamento de Conduta com a empresa Vale S/A, por meio do qual esta se comprometeu a indenizar extrajudicialmente as vítimas do acidente ocorrido na cidade

9. Conclusão

A improbidade administrativa, como expressão da violação à ética pública e aos princípios constitucionais, consolidou-se no Brasil como um mecanismo essencial para a preservação do Estado Democrático de Direito. A evolução normativa, desde as primeiras leis voltadas ao combate ao enriquecimento ilícito até a Lei n.º 8.429/92, demonstra a preocupação histórica com a integridade da Administração Pública.

A reforma promovida pela Lei n.º 14.230/21, embora tenha introduzido avanços como a exigência do dolo específico e a delimitação das hipóteses de responsabilização, trouxe desafios relevantes, especialmente quanto à efetividade da tutela do patrimônio público e à compatibilidade com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A distinção entre improbidade formal e material, a impossibilidade de imputação por mera ilegalidade e a valorização do elemento subjetivo reforçam a necessidade de interpretação criteriosa, pautada pela proporcionalidade e pela juridicidade, evitando tanto excessos quanto proteção deficiente.

Além disso, a análise das figuras da improbidade legislativa e hermenêutica evidencia a complexidade do tema e a importância de mecanismos que assegurem a probidade sem comprometer a liberdade legislativa e a segurança jurídica.

O papel do Ministério Público, como fiscal da lei e agente de controle preventivo e repressivo, permanece central para garantir a efetividade do sistema, em consonância com os princípios constitucionais e com a vedação ao retrocesso. O principal desafio, assim, para a atuação funcional efetiva será a gestão dos procedimentos investigativos para a consecução dos modelos racionais de prova suficientes para a formação da convicção da prática do ato de improbidade.

Em síntese, a improbidade administrativa deve ser compreendida como um instrumento de defesa da moralidade e da juridicidade, cuja aplicação exige equilíbrio entre a proteção do interesse público e a preservação das garantias fundamentais, assegurando que o combate à corrupção continue sendo um valor estruturante do ordenamento jurídico brasileiro.

Referências bibliográficas

BASTOS, Fabrizio Rocha. *Comentários à Lei Anticorrupção*. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

BASTOS, Fabrizio Rocha. *Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa*. Salvador, Liber, 2024, 2ª edição.

de Brumadinho/MG. Embora a legislação especial estabeleça a legitimidade dos órgãos públicos para firmar o TAC, não prescreve os legitimados para executá-lo. Ademais, essa questão, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, ainda não está pacificada. Todavia, interpretação recente e consentânea com a finalidade das normas protetivas do microsistema de demandas coletivas correlaciona a legitimidade para executar o Termo de Ajustamento de Conduta à natureza do direito tutelado. Isto é, versando o ato negocial sobre direitos difusos e coletivos stricto sensu, são legitimados os órgãos públicos. Por outro lado, tratando-se de direitos individuais homogêneos, nada impede que os próprios lesados executem o título extrajudicial individualmente. Assim, há legitimidade dos indivíduos para executar individualmente o Termo de Ajustamento de Conduta firmado por ente público que verse sobre direitos individuais homogêneos.

BASTOS, Fabrício Rocha. *Curso de Processo Coletivo*. Indaiatuba: Foco, 2024, 4ª edição.

BASTOS, Fabrício Rocha. *O sistema brasileiro de precedentes e a atuação extrajudicial e extraprocessual do Ministério Público: Atuação no âmbito da tutela coletiva como forma de criação de precedentes institucionais*. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Gen, 2016, 2ª ed.

DE ALMEIDA, Thiago Sus Sobral. Improbidade: 26 anos da lei 8.429/92. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/283421/improbidade--26-anos-da-lei-8-429-92>>. Acesso em: fev/2021.

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

FRANÇA, Phillip Gil. *O controle da Administração Pública – Discrecionalidade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*, RT: São Paulo, 2011, 3ª edição.

FREITAS, Juarez. *O princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa*. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 48, fev. 2005.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*, 5ª edição, São Paulo: RT, 2021.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LORDELO, João Paulo. *Manual prático de improbidade administrativa*. 2. ed. 2015.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público*, Juarez Oliveira: São Paulo, 2002.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Gen, 2010, 5ª ed..

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*, São Paulo: RT, 2ª edição, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTEIRO DE BARROS, Rodrigo Janot; AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. *O cabimento da tentativa e a aplicação do princípio da insignificância no âmbito do ato de improbidade administrativa*. In *Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos*. Coord. Ministro Mauro Campbell Marques. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa – direito material e processual*. 8ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *A constitucionalização do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

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

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2015, 6ª ed..

PIMENTEL FILHO, André. *(Uma) Teoria da Corrupção – Corrupção, Estado de Direito e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2015.

PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa, São Paulo: Mizuno, 2022.

REGÔ, Eduardo de Carvalho. *Apontamentos sobre o combate à improbidade administrativa no Brasil sob a égide das Constituições Federais de 1946, 1967 e 1988*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/83655/apontamentos-sobre-o-combate-a-improbidade-administrativa-no-brasil-sob-a-egide-das-constituicoes-federais-de-1946-1967-e-1988>>. Acesso em: jan/2021.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos sociais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; et. all. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TORRES, Ronny Charles Lopes de; HOLANDA JUNIOR, André Jackson. *Improbidade administrativa: lei 8.429/92*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

UNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2019.

VICENTE, Juliano Augusto Dessimoni. Revista Jurídica da Escola Superior do MP/SP Disponível em: <http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/301>. Acesso em 22 de novembro de 2021.

ZENKNER, Marcelo. *Integridade Governamental e Empresarial – Um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.