

# A DESCONSIDERAÇÃO DA CULPA PARA FINS DO ARTIGO 10 DA LEI 8.429/92 E A CONSEQUENTE RESPONSABILIDADE CIVIL DO AGENTE PÚBLICO

## THE DISREGARD OF THE GUILT FOR PURPOSES OF ARTICLE 10 OF LAW 8429/92 AND THE CONSEQUENTIAL RESPONSIBILITY OF CIVIL PUBLIC AGENT

*José Wilson REIS FILHO<sup>1</sup>*

**RESUMO:** Este artigo diz respeito à necessidade de desconsideração da culpa para fins de improbidade administrativa no caso de lesão ao erário, com a consequente responsabilização do agente público nos moldes do Código Civil de 2002. Para lograr êxito nesta proposição, analisa-se a improbidade administrativa sob uma perspectiva histórica, teleológica, sistemática, etimológica e axiológica, relacionando o resultado ao tipo de improbidade consubstanciada no artigo 10 da Lei 8.429/92 e ao instituto da responsabilidade civil. Como hipótese do presente estudo, partindo de balizada doutrina e utilizando-se de recursos metodológicos dedutivos, analíticos e críticos, pretendeu-se demonstrar a incompatibilidade da culpa com a própria Lei 8.429/92, bem como com a norma constitucional que menciona a improbidade, sendo certo, ao final, que o agente público deve ressarcir o erário nos conformes da responsabilidade civil, sem receber a chancela de ímprobo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Culpa, Desconsideração, Improbidade Administrativa, Lesão ao erário, Responsabilidade Civil.

**ABSTRACT:** This article concerns the need to disregard the guilt for purposes of administrative misconduct in case of injury to the treasury, with the consequent accountability of public agent in the mold of Civil Code of 2002. To achieve success in this proposition, we analyze the administrative misconduct from a historical, teleological, systematic, and etymological and axiological perspective, relating the results to the type of misconduct embodied in article 10 of Law 8429/92 and to institute civil responsibility. As hypothesis of this study, from doctrine marked out, using deductive, analytical and critical methodological resources, we sought to demonstrate the inconsistency of the guilt with the said Law 8429/92, as well as the constitutional rule that mentions the misconduct, being right, at the end, that the public agent must reimburse the state treasury in accordance civil liability without receiving the seal of unrighteous.

**KEY-WORDS:** Guilt, Disregard, Administrative Misconduct, Injury to the Treasury, Civil Responsibility.

### I – INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, apelidada de Constituição Cidadã, traz a improbidade administrativa cristalizada nos artigos 37, § 4º, e 15, inc. V, ambos da Carta Maior, sendo o assunto também abordado em outros dispositivos constitucionais.

Da mesma forma, vem a efetivamente se consubstanciar através da regulamentação da Lei 8.429/92 – a Lei de Improbidade Administrativa. Trata-se de lei dividida e tratada basicamente em cinco partes: sujeito ativo; sujeito passivo; tipificação dos atos que constituem a improbidade administrativa; as respectivas sanções; e, por fim, procedimento.

Desta estrutura, este estudo limitar-se-á a tratar especificamente do crime previsto no artigo 10 da Lei de Improbidade, atinente à lesão ao erário, precisamente no que tange à modalidade culposa.

Afinal, a culpa deve ter ou não o condão de impor ao agente público o pesado fardo de carregar a chancela da improbidade?

A tratativa é de suma importância, haja vista que uma vez condenado o agente público, além de ser acoimado de ímprobo, é atingido pelas duras sanções que a Lei 8.429/92 elenca, tais como a perda da função pública, multa civil, proibição de contratar com a Poder Público, dever de ressarcimento integral do dano e suspensão dos direitos políticos.

De outra senda, por que não o agente público responder apenas nos moldes da responsabilidade civil preconizada pelo Código Civil de 2002 quando se tratar da modalidade culposa?

---

<sup>1</sup> Pós-graduando em Direito do Estado no Pro Juris Estudos Jurídicos. Graduado em Direito pelas FIO - Faculdades Integradas de Ourinhos (SP). Advogado. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8362316492104335>.

Neste panorama emergem sérias discussões, digladiando a doutrina e jurisprudência sobre o tema.

É justamente neste ponto que o presente estudo se aventura, procurando inibir o elemento volitivo culposo da tipificação ímproba do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa – o que levará ao agente responder nos conformes do diploma civil.

Para lograr êxito nesse mister, partir-se-á de uma breve contextualização histórica - do gérmen da improbidade administrativa no Brasil até os dias atuais, à luz da Constituição Federal de 1988 – para logo a seguir adentrar-se na seara propriamente dita da improbidade administrativa. Analisando-se o dispositivo legal objeto do presente estudo a partir de uma interpretação teleológica e sistemática da Lei 8.429/92 e fazendo-se também uso da etimologia e da axiologia, pretende-se desqualificar o elemento volitivo da culpa para a configuração do crime para ao fim oferecer uma aplicação da responsabilidade civil de acordo com o que preconiza o Código Civil de 2002.

## **II – DO ZELO PELA PROBIDADE ADMINISTRATIVA SOB UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA**

Já há bons tempos que a probidade administrativa é uma das maiores preocupações dos legisladores. Não foi a Carta Magna de 1988 a primeira a tratar do assunto. Não é de agora que o legislador se preocupa em resguardar a tão sonhada moralidade administrativa. Ainda que de maneira implícita ou indireta, outras constituições e até mesmo legislações esparsas já traziam em seu bojo sanções ao agente público que atentasse contra os bens e a moralidade públicos.

Com efeito, José de Nilo Castro (2000) identifica já na Constituição Política do Império do Brasil de 1824 as primeiras manifestações com relação ao resguardo da probidade: “(...) nem República éramos ainda, e valores republicanos estavam ali encravados”. Segundo o autor, essas manifestações se davam através dos artigos 133 a 135, *in verbis*:

Art. 133 - Os Ministros de Estado serão responsáveis:

.....  
II - Por peita, suborno ou concussão;

.....  
VI - Por qualquer dissipação dos bens públicos.

Art. 134 - Uma lei particular especificará a natureza destes delitos, e a maneira de proceder contra eles.

Art. 135 - Não salva aos Ministros da responsabilidade a ordem do Imperador vocal, ou por escrito.

Além da Carta Imperial, há sinalização também às Leis n. 28, de 1º de outubro de 1828, n. 16, de 12 de agosto de 1834, e 234, de 23 de novembro de 1841, bem como na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, ao cogitar da responsabilidade do Presidente, no seu art. 54, § 6º, o qual preconizava que seria crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentassem contra a probidade da administração. Há de ser ressaltado, neste último caso, que é a primeira vez que aparece a expressão “probidade administrativa” (CASTRO, 2000).

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012) aponta para a tratativa do assunto no Decreto-lei n.º 3.240, de 8-5-41 no qual sujeitam-se ao sequestro de bens as pessoas indiciadas por crimes que resultem prejuízo para a Fazenda Pública. Nesta hipótese, inclusive, até mesmo terceiros poderiam ser atingidos pela referida medida, desde que tenham adquirido o bem de forma dolosa ou com culpa grave. Curioso salientar que tal medida só era cabível como efeito da condenação criminal.

Logo após, a Constituição de 1946 trouxe consigo em seu artigo 141, § 31, disposição expressa de que no caso de enriquecimento ilícito oriundo de influência ou de abuso de cargo ou função pública, ou, ainda, de emprego em entidade autárquica submeteria, assim como a lei anteriormente citada, o indivíduo ao sequestro de bens, inclusive, com o seu perdimento. Este dispositivo constitucional veio a ser regulamentado pela Lei n.º 3.164, de 1º-6-57; e desta lei três importantíssimos aspectos devem ser apontados: a) a sanção desta vez imposta tem nítida natureza civil, independentemente da responsabilidade criminal (como hoje ocorre); b) o processo deveria ser

proposto por qualquer um do povo ou pelo Ministério Público, sendo a medida decretada pelo juiz cível; e c) o dever daquele em cargo ou função pública, ou emprego em autarquia, de declarar via registro público os bens que constituintes de seu patrimônio privado. Não bastasse, adveio a Lei n.º 3.502, de 21-1-58, a qual empreendeu a regulamentação do sequestro e perdimento de bens em prol da Fazenda Pública, entre inúmeros outros aspectos.

A Constituição de 1967 voltou a fazer menção ao enriquecimento ilícito no exercício da função pública no artigo 150, § 11, transmutado no artigo 153, § 11, por força da Emenda Constitucional n.º 1/69. Neste contexto, importante a menção à incidência do Ato Institucional n.º 5, de 13-1-68 que com alterações complementares possibilitava também o confisco de bens do indivíduo, porém, somente na esfera administrativa por meio de decretação pelo Presidente da República e como o respectivo procedimento. Por certo que tal medida administrativa atentava contra o artigo 150, § 11, daquela Constituição. Todavia, tal óbice restou superado com a elaboração da Emenda Constitucional n.º 11, de 13-10-78 o qual revogou tal disposição constitucional, dentre outras, por meio de seu artigo 3º. Contudo, tal situação não perduraria muito, haja vista que outra lei retornou a aplicação da Lei n.º 3.164, de 1º-6-57 e da Lei n.º 3.502, de 21-1-58.

Já a Constituição Federal de 1988 - também denominada Constituição Cidadã dada à enorme participação popular quando da sua elaboração e a presença de importantes garantias ao desempenho da cidadania - é sem sombra de dúvidas a constituição mais completa que o Brasil já teve, sendo que, no que refere à improbidade administrativa, o tratou expressamente nos artigos 15, inc. V, e 37, § 4º. Não há que se olvidar, também, do artigo 85, inc. V, dispositivo este que está inserto dentro das condutas do Presidente da República que constituem crime de responsabilidade.

Muito embora o texto constitucional impera no sentido da punição de seus agentes quando ferirem a probidade administrativa, não regulamenta especificamente o assunto, o que vem a efetivamente ocorrer com a promulgação da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa.

Importante alertar que a despeito da lei supramencionada tratar com certa completude o assunto, outras normas preveem igualmente a punição dos agentes públicos, a exemplo da Lei 1.079/50 (crimes de responsabilidade dos agentes políticos) e a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade).

No que refere a esta última,

O Estatuto da Cidade disponibilizou importantes instrumentos jurídicos e urbanísticos para viabilizar sua concretização. Tais instrumentos proporcionam aos administradores das cidades fórmulas factíveis de propiciar o melhor aproveitamento de espaços físicos habitáveis.

Posteriormente, o Estatuto arrolou uma série de situações capazes de configurar a prática de ato de improbidade administrativa. O que evidencia a preocupação do legislador no sentido de conferir efetividade aos preceitos do Estatuto e de coibir seu emprego desvirtuado e contrário ao postulado do bem comum. (BERTONCIONI, M. E. N.; KÖHLER, W. L, 2010, p. 411)

Feitas estas considerações, delimitando-se a improbidade administrativa no tempo e espaço, ingressa-se na abordagem do tema outrora proposto.

### **III – DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E LESÃO AO ERÁRIO**

A probidade administrativa é já há algum tempo uma qualidade, ou melhor, um estado de moralidade pautada na ética administrativa do agente público de bem desempenhar suas funções na persecução dos interesses públicos primários. Esta sempre foi uma preocupação e prioridade da atividade legiferante.

Cediço que a tradição brasileira no trato dos bens e interesses públicos nunca foi das melhores. Não raras as vezes – também - em que o agente público se acha tomado por um espírito absolutista (*L'État c'est moi*), tendo a ilusão de que encontra-se não só acima do próprio diploma constitucional, mas acima de todos os homens, quiçá dos deuses – diga-se de passagem. Ceticismo demasiado? Assim talvez o fosse se os agentes públicos deveras não desempenhassem seu papel com tanta obtusidade e desdenho para com o interesse público.

A sobrevivência do Estado Democrático de Direito impõe, necessariamente, a proteção da moralidade e da probidade administrativa nos atos administrativos em geral, exaltando as regras de boa administração e extirpando da gerência dos negócios públicos agentes que ostentam inabilitação moral para o exercício de funções públicas. Bem percebe Fábio Medina Osório que a sobrevivência do Estado Democrático de Direito exige um 'combate duro e sistemático aos casos de corrupção e improbidade administrativa. (MARTINS JUNIOR, 2001, p.02)

Ademais, tem-se que improbidade administrativa e moralidade administrativa têm íntima relação.

Ao sentir de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2012) é difícil a distinção entre improbidade administrativa e moralidade administrativa, podendo-se dizer que se tratam de expressões que constituem palavras que significam a mesma coisa, haja vista que ambas estão relacionadas à ideia de honestidade na Administração Pública.

Neste diapasão, de fato assiste razão à autora, uma vez que muito embora a moralidade administrativa esteja contida no gênero moralidade em sentido amplo, esta não se confunde com aquela, a despeito de ser uma de suas facetas. No campo administrativo, não será qualquer conduta imoral a ser considerada; somente aquela em que o agente público desvirtua-se no sentido da inobservância do interesse público, valendo-se da má-fé. Portanto, certo é que caso o agente atente contra a ética administrativa e faltando com a boa-fé necessária, também, estará faltando com honestidade para com o interesse público.

Celso Antônio Bandeira de Mello, discorrendo acerca do princípio da moralidade administrativa, acentua que

De acordo com ele, a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípio éticos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando *ilicitude* que assujeita a conduta viciada a invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de *pauta jurídica*, na conformidade do art. 37 da Constituição. Compreendem-se em seu âmbito, como é evidente, os chamados princípios da *lealdade* e *boa-fé*, tão oportunamente encarecidos pelo mestre espanhol Jesús Gonzáles Peres em monografia preciosa. Segundo os cânones da lealdade e da boa-fé, a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhaneza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por parte dos cidadãos. (2010, p. 119-120)

Em contrapartida, Fernanda Marinela atenta para um possível problema de aplicação do referido princípio:

Enquanto previsão expressa, esse princípio representa uma novidade da Constituição de 1988, art. 37, *caput*, caracterizando-se como uma evolução do princípio da legalidade, como proposição que se encontra na base do ordenamento jurídico, apesar de não ter conteúdo definido, preciso; representa um conceito jurídico indeterminado, vago. Esse fato constitui um obstáculo para o Poder Judiciário aceitar a possibilidade de invalidação de um ato por lesão apenas à moralidade administrativa. A maioria dos julgados admite como uma agravante da ilegalidade, e não como vício autônomo (2012, p. 39).

Procurando estabelecer uma congruência entre moralidade administrativa e improbidade administrativa José Afonso da Silva aponta para a continência desta naquela quando leciona que

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". O desrespeito a esse dever é que

caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem (...). (2005, p. 669)

Complementando o conceito de improbidade administrativa:

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos. (PAZZAGLINI FILHO; ROSA; JÚNIOR, 1999, p. 39)

Outrossim, a Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92 – não chega a conceituar em nenhum momento o que venha a ser improbidade administrativa. A lei é basicamente dividida em cinco partes, tratando elas: do sujeito ativo; do sujeito passivo; da tipificação dos atos de improbidade administrativa; das respectivas sanções; e do procedimento a ser seguido. Há de se notar que mesmo que tipificadas as condutas que importam improbidade administrativa – enriquecimento ilícito (art. 9), lesão ao erário (art. 10) e atentado contra os princípios que regem a Administração pública (art. 11) – não definição clara e sólida do que venha a ser tido por ímprobo.

Tendo por base interessante acórdão, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - aponta Marino Pazzaglini Filho (2009, p. 01) - sinalizou o seguinte entendimento:

Improbidade é maldade, perversidade, corrupção, devassidão, desonestidade, falsidade, qualidade de quem atenta contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. Ausente essas características na inobservância formal do ordenamento, não há como aplicar pena por improbidade ao agente público" (Apelação n.º 400.147-5/5-Auriflama, Rel. Des. Renato Nalini, DJ 15-8-2006).

Tal entendimento revela-se como importante diretriz hermenêutica, uma vez que em todos os artigos da Lei de Improbidade Administrativa outrora mencionados, atinentes à tipificação da conduta ímproba, o dolo está presente como elemento subjetivo (volitivo).

De outro norte, polêmico é o artigo 10 da Lei 8.429/92, o qual trata dos atos de improbidade que importam em lesão ao erário. Além de exigir conduta dolosa por parte do agente público, é admitida expressamente a culpa no *caput* do artigo.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente: (...)

Não bastasse, o artigo 5º também prescreve:

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Estes artigos constituem o supedâneo da doutrina que assenta entendimento de que a noção de improbidade empregada pela lei foi muito mais abrangente do que o significado propriamente dito da palavra ou que, inclusive, equivale-se a grave ineficiência funcional, pressupondo culpa grave (OSÓRIO *apud* BARBOSA; PINTO, 2007, p. 72). Outros, asseguram que o legislador propositalmente fixou a culpa como elemento caracterizador desse tipo de improbidade administrativa. Nesse sentido, exemplo é a exegese de José dos Santos Carvalho Filho:

É verdade que há autores que excluem a culpa, chegando mesmo a considerar inconstitucional tal referência no mandamento legal. Não lhes assiste razão, entretanto. O legislador teve realmente o desiderato de punir condutas culposas de agentes, que causem danos ao erário. Aliás, para não deixar dúvida, referiu-se ao dolo e à culpa também no art. 5º, que, da mesma forma, dispõe sobre prejuízos ao erário. Em nosso entender, não colhe o argumento de que a conduta culposa não tem gravidade suficiente para propiciar a aplicação de penalidade. Com toda a certeza, há comportamentos culposos que, pela repercussão que acarretam têm maior densidade que algumas condutas dolosas. Além disso, o princípio da proporcionalidade permite a perfeita adequação da sanção à maior ou menor gravidade do ato de improbidade. O que se exige, isto sim, é que haja comprovada demonstração do elemento subjetivo e também do dano causado ao erário. Tanto quanto na improbidade que importa em enriquecimento ilícito, não há ensejo para tentativa. (2012, p. 1071-1072)

Mas, será que a conduta culposa tem o condão de inquinar a imagem e honra do agente público com tamanho peso da chancela da improbidade administrativa?

Com a devida vênia, mesmo que adotando doutrina minoritária, temos por equivocada tal ilação. Para tanto, servimo-nos a seguir de considerações tanto de ordem etimológica quanto de ordem axiológica a fim de demonstrar que a culpa não constitui elemento volitivo hábil para configuração da improbidade administrativa – mesmo porque, como já mencionado alhures, a sua noção está intimamente ligada à má-fé, à desonestidade.

De acordo com o dicionário Aurélio, probidade associa-se a honestidade. Sua antítese, a qualidade de desonesto, assim qualifica-se: “adj. 1. Que não tem honestidade. 2. Indigno, torpe, desprezível. 3. Impudico, devasso (...)” (1995, p. 214).

Note-se desde já que o significado da palavra carrega em seu bojo um valor extremamente grave, pejorativo.

Quanto à improbidade, etimológica e axiologicamente considerada, tem-se que:

Derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, liga-se ao sentido de *desonestidade*, *má fama*, *incorrecção*, *má conduta*, *má índole*, *mau caráter*. Desse modo, *improbidade* revela a qualidade do homem que *não procede bem*, por não ser honesto, *que age indignamente*, por não ter caráter, *que não atua com decência*, por ser amoral. *Improbidade* é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral. Para os romanos, a improbidade impunha a ausência de *existimatio*, que atribui aos homens o bom conceito. E sem a *existimatio*, os homens se convertem em *homines intestabiles*, tornando-se *inábeis*, portanto, sem capacidade ou idoneidade para a prática de certos atos. *Improbidade*. Na terminologia das leis trabalhistas, a improbidade é a *desonestidade*, a *falta de retidão*, o *procedimento malicioso*, a *atuação perniciosa*. E o empregado que se enquadra na que se enquadra na improbidade dá razões para que seja justamente despedido. A improbidade demonstrada é, pois, justa causa para a dispensa do empregado, sem direito, portanto, a qualquer indenização. (SILVA apud PINHEIRO, 2009, p.01)

O excerto acima reforça a negatividade de conteúdo que a palavra improbidade traz em sua essência. Aquele que for acoimado com a mácula da desonestidade terá a sua honra objetiva assolada *ad eternum* perante aqueles que a souberem. Não é à toa que os indivíduos que reconhecem em si tal qualidade desgraçada mantêm-se na surdina. Trata-se de qualidade moral e socialmente desprezível, de extrema reprovabilidade.

Para além das “sanções sociais” que abraçam o indivíduo ímprobo, na seara do direito, tratando-se de agente público (nos termos do artigo 1º da Lei 8.429/92), o agente ainda recebe duras sanções, tais como: a perda da função pública, multa civil, proibição de contratar com o Poder

Público, dever de ressarcimento integral do dano e suspensão dos direitos políticos – todas elas aplicadas pelo magistrado de acordo com o caso concreto e no balizamento ditado por cada dispositivo legal correspondente.

Logicamente, as sanções são razoáveis e merecidas, mesmo que severas, mas deve o ser àquele que possui dolo no cometimento das condutas, a má-fé. Com efeito, como dito alhures o histórico brasileiro não é dos melhores no trato da função e coisa públicas. A conduta desonesta do agente público definitivamente é muito mais grave do que a desonestidade em sua normalidade, uma vez que se trata de uma desonestidade qualificada. Sob as vestes do Estado, um parasita serpenteia muitas vezes às escuras. A conduta ímproba nesses casos interfere diretamente no progresso da nação.

Se justa uma punição mais severa àquele que faz parte do Estado, traindo, via de consequência, uma nação inteira, extremamente desarrazoada, desproporcional e ilógica é a punição daquele que, nos termos do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa. Culpa (negligência, imprudência ou imperícia) é quebra do dever objetivo de cuidado. Em momento algum confunde-se com dolo e, portanto, de maneira alguma deveria ser punida como tal.

Malgrado balizada doutrina - como a de José dos Santos Carvalho Filho (outrora citada) - apontar para as diferentes gradações de penalidade pelo magistrado de acordo com o elemento subjetivo incidente, com todo respeito essa não é a solução. Mesmo que proporcional dentro do balizamento dado pela lei 8.429/92, desproporcional o é sob uma interpretação teleológica; e sistêmica para com a Constituição Federal de 1988.

Inclusive, Maria Sylvia Zanella Di Pietro levanta dúvidas sobre a real intenção do legislador infraconstitucional quando salienta que

É difícil dizer se foi intencional esta exigência de dolo ou culpa apenas com relação a esse tipo de ato de improbidade, ou se foi falha do legislador, como tantas outras presentes na lei. A probabilidade de falha é a hipótese mais provável, porque não há razão que justifique essa diversidade de tratamento. (...)

No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. (2012, p. 899-900)

Acertadamente, a autora aponta um mínimo de má-fé como requisito essencial para que se configure qualquer modalidade de improbidade administrativa. Deveras, ao que se denota de uma análise mais retida da lei, pode-se afirmar que o escopo do legislador – na essência – era combater a corrente corrupção que sempre assolou o país. Ser corrupto envolve necessariamente má-fé, dolo; enfim, desonestidade propriamente dita.

Nesse sentido, discorre Mauro Roberto Gomes de Mattos:

A Lei de Improbidade Administrativa nasceu do Projeto de Lei 1.446/91, enviado pelo então presidente Fernando Collor de Mello, que necessitava dar um basta à onda de corrupção que assolava o País naquela época.

Sob o rótulo da moralidade, o ministro de Estado da Justiça, Jarbas Passarinho, integrante do citado governo, deixou registrado em sua exposição de motivos que o combate à corrupção era necessário, pois se trata de “uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País”.

Sempre foi uma cultura nefasta em nosso país, como nos países da América do Sul, ver os homens públicos rompendo a coletividade pelos seus maus tratos à coisa pública. Ora, a corrupção atrasou muitos povos do nosso continente, que obtiveram dos políticos o retrocesso e a conduta desleal, em vez de zelarem pela boa e pura intenção dos seus atos.

Portanto, a Lei de Improbidade integrou-se ao ordenamento jurídico com a finalidade de combater atos que afetem a moralidade e dilapidem a coisa pública, regulamentando o disposto no artigo 39, § 4º, da Constituição Federal. (CONJUR, 2012)

Ocorre que na Constituição de 1988 o legislador foi omissivo e da mesma maneira também o foi na lei de improbidade, deixando em aberto o que viria a constituir ato ímprobo. Certamente, a atividade legisladora foi além no último caso, uma vez que determinou também a conduta culposa como passível de ser punida com os gravames daquela lei nos casos de lesão ao erário. Salvo melhor juízo, crê-se que nesta hipótese o legislador equivocou-se. No afã de punir a corrupção e impedir que o erário ficasse ao relento, sem qualquer ressarcimento, foi prevista a culpa na lei de improbidade. Obviamente, tal previsão destoa completamente com a teleologia da lei – como acima mencionado. É extremamente pertinente a preocupação com o ressarcimento dos prejuízos advindos de uma má-gestão, mas não conferi-la a chancela da improbidade quando da ocorrência modalidade culposa.

Essa não é a posição de Fábio Medina Osório (2007), defensor da corrente de que a ineficiência funcional é passível de ser enquadrada como improbidade no caso de culpa grave. Referindo-se a uma exegese diferenciada, o autor salienta, inclusive, que a honestidade pode ser vista por diversos ângulos: honestidade moral, jurídica e religiosa. Haveria a possibilidade de se confundirem no conteúdo, mas não nas sanções, sendo que, ainda, nem sempre se poderia dizer que necessariamente o conteúdo estivessem juntos (2002).

Não nos afigura correta tal ilação, ainda que coerente, haja vista que para além das graves sanções impostas ao agente público infrator, atinge-se diretamente a sua honra objetiva, isto é, sua imagem perante toda a sociedade. Ainda que fosse possível ramificar a noção de desonestidade sob uma perspectiva filosófica, nunca seria possível a mesma diferenciação perante a sociedade. Para esta, desonestidade apresenta apenas um único sentido – perverso, aliás. Fazer tal diferenciação poderia significar algo no campo doutrinário, contudo, na prática, frise-se, há somente uma noção para a maioria dos homens, os quais certamente repulsiariam o indivíduo tachado de ímprobo. Aquele que carregar a chancela da improbidade na modalidade culposa não será perdoado pela maior parte de seus pares – os quais remetê-lo-ão à vala comum juntamente com aqueles deveras corruptos.

Outro ponto digno de análise diz respeito à denotação de má-fé do agente público quando do advento do resultado danoso involuntário, porém previsível, com que aduz Marino Pazzagli Filho. Para o autor, a improbidade culposa estaria fundamentada no descumprimento inescusável da *obligatio ad diligentiam* (2009, p. 63-64). Neste sentido também se discorda. A falta de diligência gera, sim, responsabilidade, todavia, não há como se pressupor má-fé, desonestidade pelos mesmos argumentos já tanto repisados anteriormente. A seu turno, o professor sabiamente ressalva: “de se ver que, na realidade, é muito difícil harmonizar em uma atitude ilícita do administrador as marcas simultâneas de improbidade e de culpa”. E por fim, transcreve as lições de Francisco Octavio de Almeida Prado:

A previsão do art. 10, quando alude à forma culposa, não admite que esse elemento subjetivo possa configurar o ilícito em todas as hipóteses elencadas, de atos de improbidade que causam lesão ao erário. É que muitas hipóteses, por sua própria formulação, deixam evidente a essencialidade do dolo. Isso ocorre, aliás, com a maioria das hipóteses, convindo lembrar que o vocábulo 'improbidade', constante da formulação constitucional, repele a possibilidade de sancionar, como ímprobos, atos que não evidenciem um desvio ético, uma desonestidade, uma transgressão consciente a preceito de observância obrigatória. (p. 64)

Ao que se percebe até o momento não há ilação segura no que refere à modalidade culposa. Não se trata de algo líquido e certo, o qual pode ser objetivamente aplicado. Lobriga-se certa insegurança e complexidade na aplicação do preceito legal. Colocar a culpa e o dolo lado a lado, equiparando à desonestidade dois elementos volitivos que não se confundem e se esperar proporcionalidade por parte do magistrado na aplicação da lei parece ser de certa forma inconcebível, intragável, uma vez que sequer há um critério objetivo de diferenciação e punição da conduta tida por ímproba no artigo 12 da Lei 8.429/92. Assim, um juiz pode dar punição mais branda à ação dolosa quando o agente realmente merecia punição mais rígida; e outro juiz mais severo pode dar punição desarrazoada àquele que por inabilidade, ainda que por culpa grave, agira com culpa – mesmo que sua conduta não fosse digna de tamanha severidade. Não há que se olvidar, também, das considerações outrora feitas no presente estudo, no sentido de que aplicar à culpa as sanções - por sinal graves - da lei de improbidade é desarrazoado, desproporcional. Reforça-se que culpa e dolo



não se diluem. Além disso, a lei em nenhum momento abraça a culpa *lato sensu*, como alguns defendem.

Na seara jurisprudencial, vislumbra-se certa predominância no sentido de que para a configuração do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa há de se ter minimamente culpa grave. Ao revés, não raros os julgados nos quais tem-se exegese no sentido de que o administrador inábil não pode ser acoimado de ímprobo – a improbidade atinge o dolo, a má-fé; e não a culpa. Por motivo de conveniência, a fim de poupar o leitor de exaustiva apreciação de diversos julgados, permita-nos apresentar abaixo apenas dois, antitéticos entre si, oriundos do Superior Tribunal de Justiça.

Neste primeiro, há entendimento pela necessidade de culpa grave para que se tenha o condão de punir o administrador por improbidade administrativa.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PAGAMENTO DE DESPESAS PESSOAIS COM VERBA PÚBLICA. PRESENÇA DO ELEMENTO SUBJETIVO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO. 1. "A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos evitada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA 30/AM, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, Corte Especial, DJe 28/9/11). 2. Infirmar os fundamentos do acórdão recorrido, no sentido de que houve dolo do agravante no uso de verba pública para o pagamento de despesas pessoais, demandaria o reexame de matéria fática, o que é vedado em recurso especial, nos termos da Súmula 7/STJ. 3. Agravo regimental não provido. (STJ - AgRg no AREsp: 44773 PR 2011/0120765-9, Relator: Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, Data de Julgamento: 06/08/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 15/08/2013)

Em contrapartida, interessantíssimo o segundo caso logo abaixo transcrito, no qual há posicionamento pela desconsideração da culpa para fins de caracterização de improbidade.

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO DE CAMPINÁPOLIS/MT. ALEGAÇÃO DE PROMOÇÃO PESSOAL INDEVIDA EM JORNAL LOCAL (FOLHA DO ARAGUAIA). ART. 11 DA LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) NÃO CONFIGURADO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. A Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) objetiva punir os praticantes de atos dolosos ou de má-fé no trato da coisa pública, assim tipificando o enriquecimento ilícito (art. 9o.), o prejuízo ao erário (art. 10) e a violação a princípios da Administração Pública (art. 11); a modalidade culposa é prevista apenas para a hipótese de prejuízo ao erário (art. 10). 2. Não se tolera, porém, que a conduta culposa dê ensejo à responsabilização do Servidor por improbidade administrativa; a negligência, a imprudência ou a imperícia, embora possam ser consideradas condutas irregulares e, portanto, passíveis de sanção, não são suficientes para ensejar a punição por improbidade; ademais, causa lesão à razoabilidade jurídica o sancionar-se com a mesma e idêntica reprimenda demissória a conduta ímproba dolosa e a culposa (art. 10 da Lei 8.429/92), como se fossem igualmente reprováveis, eis que objetivamente não o são. 3. O ato ilegal só adquire os contornos de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má-intenção do administrador, caracterizando a conduta dolosa; a aplicação das severas sanções previstas na Lei 8.429/92 é aceitável, e mesmo recomendável, para a punição do administrador desonesto (conduta dolosa) e não daquele que apenas foi inábil (conduta culposa). 4.

No presente caso, a conduta imputada ao recorrente (e destacado na Sentença e no Acórdão condenatórios) consiste na suposta realização de promoção pessoal indevida nos meses de agosto e setembro de 2003, quando, em Jornal Local (Folha do Araguaia), houve publicação de matéria jornalística que apresentava a imagem do recorrente e trechos do periódico que afirmavam o seguinte: A Administração do prefeito Joaquim Matias Valadão saiu na frente e já deu início às obras; (...); O Bananeira está de parabéns por ter conseguido incluir Campinápolis dentro do programa de construção de casas populares do Governo Blairo, já no primeiro ano. Não podemos esquecer e sempre devemos lembrar: ele (prefeito) corre atrás das coisas; Joaquim Bananeira, o político do Vale do Araguaia. 5. Insta salientar, ainda, que a primeira passagem do periódico que foi apontado na Sentença possui caráter informativo acerca das ações governamentais, enquanto a segunda alude a um comentário feito por um morador do próprio Município de Campinápolis/MT, sendo o terceiro insuficiente para a configuração de ato de improbidade. 6. Ademais, não houve associação à conduta do recorrente do elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto, não havendo que se falar, portanto, em cometimento de ato de improbidade administrativa tipificado no art. 11 da Lei 8.429/92. Precedentes: REsp. 939.142/RJ, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, Rel. p/ Acórdão Min. LUIZ FUX, DJe 10.04.2008; AgRg no REsp. 1.260.963/PR, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 14.05.2012. 7. Recurso Especial provido, para absolver o recorrente da conduta ímproba que lhe é imputada, a despeito do parecer Ministerial oficial pelo seu desprovimento. (STJ - REsp: 1186192 MT 2010/0053542-7, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 12/11/2013, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 02/12/2013)

Note-se que são julgados relativamente recentes, ambos do segundo semestre de 2013, e com orientações opostas. Outros julgados são também no mesmo sentido. A exegese e aplicação da lei de improbidade são complexas, mesmo porque a norma a ela atinente é em branco, isto é, o legislador não trouxe um conceito legal de improbidade – trata-se de comando extremamente aberto que gera divergências tanto no campo doutrinário como no jurisprudencial.

Pelos motivos já explicitados acima, filiamo-nos à corrente que desconsidera o elemento volitivo da culpa como uma das facetas da improbidade administrativa arrolada no artigo 10 da Lei 8.429/92. De fato, o melhor caminho a ser percorrido se revela na responsabilidade civil – o que é debatido a seguir.

#### **IV – SOB AS VESTES DA RESPONSABILIDADE CIVIL**

Do todo explanado nos pontos anteriores, tem-se que não faz sentido o agente público ser punido duramente segundo a lei de improbidade, recebendo todas as suas penalidades severas (além de ficar manchado perante toda a sociedade), quando, sem má-fé, falta com o dever objetivo de cuidado no exercício de suas funções, não importando, inclusive, o grau de culpa com a qual incorreu – mesmo porque não há consagração da responsabilidade objetiva.

A responsabilidade objetiva, além de ser admissível somente quando prevista expressamente, destoa do sistema jurídico brasileiro, no que diz respeito à responsabilidade do agente público, a começar pela própria norma contida no artigo 37, § 6º, da Constituição, que consagra a responsabilidade objetiva do Estado por danos causados a terceiros, mas preserva a responsabilidade subjetiva do agente causador do dano. (DI PIETRO, 2012, p.900)

Em nenhum momento se tem a convicção de que o erário ficará “a ver navios”, sem qualquer reparação pela lesão cometida.

Ao revés, por meio do instituto da responsabilidade civil será possível salvaguardar o interesse público. Os artigos 186 e 927, ambos do diploma civil, são perfeitos nesse sentido, *in verbis*:

Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito.

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

É sabido que a norma do artigo 186, CC, consubstancia o princípio do *neminem laedere*, isto é, “a ninguém é dado causar prejuízo a outrem”. Eis aqui a pilastra fundamental da responsabilidade civil. Tal dispositivo deve ser interpretado conjuntamente com o artigo 927, CC, o qual lhe confere completude.

Assim é que no momento em que agente público falta com a devida diligência para com as suas funções (não o fazendo, obviamente, com má-fé) e causa prejuízo ao erário, daí emerge um débito (*schuld*) acompanhado, por conseguinte, da respectiva responsabilidade (*haftung*) – componentes estes da obrigação de ressarcir, no caso. Nesta oportunidade, ainda, não há que se olvidar também que - como é cediço - para a existência dessa obrigação de ressarcir é imprescindível a presença dos elementos fundamentais da responsabilidade civil, quais sejam: a conduta humana, o dano e, principalmente, o nexo de causalidade. Isso tudo constitui compilação essencial à exigibilidade do ressarcimento.

Portanto, certo é que mesmo que o agente público não fosse punido nos termos da lei de improbidade, o dever de ressarcir os prejuízos ao erário é medida imperiosa, não encontrando escapatória para que não o faça.

Não bastasse, existe um *plus* a ser considerado: a questão da prescrição.

A prescrição da improbidade administrativa segue o mandamento do artigo 23, da Lei 8.429/92 (por conveniência, despicienda a sua transcrição).

Embora haja prazo prescricional certo neste sentido, em contrapartida a ação que reclama o ressarcimento ao erário é imprescritível.

Esse é ainda hoje o entendimento predominante, em homenagem e ao que se extrai do artigo 37, § 5º, da Constituição Federal, cujo *leading case* foi o Mandado de Segurança n.º 26.210 – objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal.

Impera o referido dispositivo constitucional:

Art. 37. (...) § 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Ao que se verifica, o dispositivo supramencionado, em sua parte final, ressalva expressamente a imprescritibilidade das ações que visem o ressarcimento ao erário.

A intenção principal do legislador foi a de garantir a obrigação de ressarcimento dos prejuízos sofridos pelo erário. Na lei de improbidade, houve a mesma preocupação; todavia, crê-se que o legislador equivocou-se. Malgrado a boa intenção no sentido de reforçar a obrigação de reparar (art. 5º, LIA), considerar o elemento volitivo da culpa destoou do fim da lei, qual seja, o combate à corrupção, à desonestidade.

Destarte, a responsabilidade preconizada pelo diploma civil somada ao comando constitucional do artigo 37, § 5º, certamente seria a medida mais razoável, suficiente e proporcional no caso do agente público que por culpa causasse lesão ao erário. Além disso, o interesse público restaria protegido da mesma maneira, o que reforça o descabimento da modalidade culposa preconizada pelo artigo 10 da LIA.

Osório, defensor de que a ineficiência funcional daria ensejo, sim, ao ato ímprobo (2002), salienta que:

O mau gestor da coisa pública, aquele que desperdiça, irresponsável e injustificadamente, por atos culposos, o erário, os dinheiros públicos, deve perder

seu cargo e ter suspensos seus direitos políticos, sendo banido, inclusive, se necessário for, da vida pública, como regra geral. Não se pode aceitar qualquer dificuldade na compreensão desse raciocínio, porquanto o dever de eficiência funcional mínima é corolário do princípio da eficiência insculpido, hoje expressamente, no art. 37, *caput*, da CF. (p. 74)

Somos concordes parcialmente com essa posição. O agente público nunca de haveria restar blindado, não sofrendo nenhuma punição pelos seus atos e apenas respondendo civilmente pelo que fez. De fato haveria de haver todo um processo administrativo a fim de apurar suas responsabilidades e impor-lhe punições, se o caso, inclusive (não linha de raciocínio de Osório), perdendo ele o cargo ou sendo demitido, enfim. Inversamente, como tanto se tem argumentado exaustivamente neste estudo, não deverá o agente público que agiu culposamente experimentar a mácula da improbidade, a qual lhe assombraria por todos os seus dias.

## V - CONCLUSÃO

Ao que foi discorrido ao longo do presente estudo, entende-se que a modalidade culposa de improbidade administrativa constante do art. 10 da Lei 8.429/92 não encontra compatibilidade teleológica com a própria lei que a prevê, tampouco com o diploma constitucional.

Vislumbra-se que a modalidade culposa de improbidade se trata, a bem da verdade, de preocupação demasiada do legislador para com a questão do ressarcimento ao erário.

Não há o que justifique enquadrar a falta do dever objetivo de cuidado como ato ímprobo, desonesto. A má-fé é requisito essencial para configuração do ato ímprobo. Aliás, como já dito outrora, a própria noção, a valoração e etimologia da palavra desonestidade é extremamente negativa.

Ora, forçar um contorcionismo jurídico a fim de acobertar equívoco legislativo (o que não é raro acontecer, como bem lembra Maria Sylvia Zanella di Pietro) é galgar degraus rumo à injustiça e quebra da isonomia. Estar-se-ia tratando os desiguais de maneira igual, isto é, o agente público que agiu com culpa carregaria o mesmo fardo com que aquele que diligenciou com má-fé receberia. Ainda que se alegue que obviamente as sanções empregadas seriam diferentes, no campo prático os resultados são desastrosos. Para a sociedade, desonestidade é praticamente uma só. Há certa indiferença nesse sentido. O indivíduo deveras ímprobo e aquele que por um lapso culposo ocasionou a lesão ao erário estariam no mesmo patamar, o que é ilógico.

A linha de raciocínio que ora se sustenta não é descabida ou cega. O próprio Judiciário e doutrina divergem no que refere à punição da culpa. Mesmo que a posição que ora se empunha seja minoritária, na seara jurisprudencial prevalece o entendimento de que o administrador deveria agir ao menos com culpa grave para receber tal punição. cremos que essa não é ainda a melhor exegese, mas já é um bom começo. Todavia, essa é a prova de que há considerável relutância em colocar aquele que agiu com dolo e outro que agiu com culpa em pé de igualdade.

Aproveitando o ensejo, ousamos discordar até mesmo da punição da culpa grave nos moldes da LIA. Os seres humanos cometem os mais variados tipos de erros, nas mais variadas gradações. E não há uma regra universal e segura capaz de determinar qual seria a natural prudência do homem médio. Sejam ricos ou pobres, cultos ou não, por um lapso, não raras as vezes os homens cometem as mais variadas aberrações sob as mais variadas condições. Considerar rígida e cegamente que o homem rege-se na mediania e assim a considerar como parâmetro absoluto na tomada de decisões seria no mínimo hipocrisia, haja vista que nós mesmos muitas das vezes caminhamos à beira dos extremos. Assim, o bom administrador também pode lesar o erário cometendo culposamente um grave erro. Não é por isso que deverá ser tachado por ímprobo.

Nos casos culposos, seguramente poderia ser utilizado o instituto da responsabilidade civil. O ressarcimento integral ao erário nestes moldes é mais do que suficiente, razoável e proporcional. Não que o agente público não pudesse sofrer alguma penalidade através de procedimento administrativo ou ser demandado perante o Judiciário. Mas a chancela da improbidade, essa sim é desarrazoada, extrapola o bom senso. A CF foi omissa quando da definição de improbidade. Em nenhum momento ela impõe o reconhecimento do dolo como suposto requisito único e inafastável, de tal sorte a eliminar a possibilidade de uma improbidade culposa (OSÓRIO, 2002, p.73). Em contrapartida, tal não quer

dizer que se trata de uma “carta em branco” ao legislador para considerar o que quiser como ímprobo ou qualquer elemento subjetivo para a sua configuração.

Desconsiderar a culpa para fins de improbidade administrativa no caso do art. 10 da LIA não é restringir ou reduzir os níveis de proteção aos direitos fundamentais difusos. Mesmo porque apesar da norma constitucional constante no art. 37, § 4º, se tratar de norma em branco, não é permitido o cometimento de excessos por parte do legislador quando a própria ideia trazida pela norma constitucional já carrega em si, por natureza, um mínimo a ser considerado: o dolo, má-fé.

“Se o desonesto soubesse a vantagem de ser honesto, ele seria honesto ao menos por desonestidade”. Essa é a verdade na máxima de Sócrates. Impossível que uma noção tão repisada do que vem a ser desonestidade, tida por séculos, mude repentinamente abrangendo condutas desprovidas de má-fé. Responder o agente público nos moldes da responsabilidade civil é de fato a diretriz mais sábia e coerente a ser perseguida.

## VI - REFERÊNCIAS

BARBOSA, D. D.; PINTO, E. M. S. **Lesão ao erário derivada de ação ou omissão administrativa culposa: improbidade ou mero ilícito civil?** Disponível em: <<http://periodicos.uniformg.edu.br:21011/periodicos/index.php/cursodireitouniformg/article/view/143>>. Acesso em: 27 de julho de 2014.

BERTONCIONI, M. E. N.; KÖHLER, W. L. **A improbidade Administrativa no Estatuto da Cidade**. Revista NEJ – Eletrônica, Vol. 15, n.3, p. 410-431. 2010. Disponível em: <<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/2766/1856>>. Acesso em: 27 de julho de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Recurso Especial. Ação de Improbidade Administrativa. Prefeito de Campinas/MT. Alegação de promoção pessoal indevida em jornal local (FOLHA DO ARAGUAIA). Art. 11 da Lei 8.429/92. Elemento subjetivo (dolo) não configurado. Recurso Especial provido. **REsp: 1186192 MT 2010/0053542-7**, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Data de Julgamento: 12/11/2013, T1 – Primeira Turma, Data de Publicação: DJe 02/12/2013. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24737773/recurso-especial-resp-1186192-mt-2010-0053542-7-stj>>. Acesso em: 11 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Administrativo. Administrativo. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial. Improbidade administrativa. Pagamento de despesas pessoais com verba pública. Presença do elemento subjetivo. Reexame da matéria fática. Súmula 7/STJ. Agravo não provido. **AgRg no AREsp: 44773 PR 2011/0120765-9**, Relator: Ministro Arnaldo Esteves Lima, Data de Julgamento: 06/08/2013, T1 – Primeira Truma, Data de Publicação: DJe 15/08/2013. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23951278/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-44773-pr-2011-0120765-9-stj>>. Acesso em: 28 de julho de 20014.

\_\_\_\_\_; MARTINS, G. B. **A adequada aplicação das sanções por ato de improbidade administrativa como forma de preservação de direitos fundamentais**. Revista NEJ – Eletrônica, Vol. 15, n.3, p. 410-431. 2010. Disponível em: <<http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/69>>. Acesso em: 27 de julho de 2014.

CASTRO, J. N. de. **Improbidade Administrativa Municipal**. Revista do Tribunal de Minas Gerais, Ed. 3, ano XVIII, p. 01. 2000. Disponível em: <[http://200.198.41.151:8081/tribunal\\_contas/2000/03/-sumario?next=1](http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2000/03/-sumario?next=1)>. Acesso em: 27 de julho de 2014.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DIRSCHNABEL, L.; COSTA, M. M. da. **Improbidade administrativa e o instituto do dolo: uma reflexão necessária**. 2013. Disponível em < [http://www.pm.sc.gov.br/fmanager/pmsc/upload/ccsnoticias/ART\\_ccsnoticias\\_2013\\_09\\_12\\_173033\\_artigo\\_-\\_i.pdf](http://www.pm.sc.gov.br/fmanager/pmsc/upload/ccsnoticias/ART_ccsnoticias_2013_09_12_173033_artigo_-_i.pdf)>. 2009. Acesso em: 30 de julho de 2014.

FERREIRA, A. B. de H. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Obra em 19 fascículos semanais encartados na Folha de S. Paulo, de outubro de 1994 a fevereiro de 1995. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S/A, 1995.

GAGLIANO, P. S.; PAMPLONA FILHO, R. **Novo Curso de Direito Civil: responsabilidade civil**. 9ª Ed, Vol. III. São Paulo: Saraiva, 2011.

GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade administrativa**. 4. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 6. ed. Niterói: Impetus, 2012.

MARTINS JUNIOR, W. P. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MATTOS, M. R. G. de. **Rótulo da moralidade: os 20 anos da lei de improbidade administrativa**. 2012. Disponível em < <http://www.conjur.com.br/2012-dez-06/mauro-mattos-vinte-anos-lei-improbidade-administrativa> >. 2009. Acesso em: 09 de agosto de 2014.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

OSÓRIO, F. M. **Observações acerca dos sujeitos do ato de improbidade administrativa**. Revista do Ministério Público – Rio Grande do Sul, Edição nº 38, 1997. Disponível em: <[http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1285252622.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1285252622.pdf)>. Acesso em: 27 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. São Paulo: Revista os Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Uma Reflexão sobre a improbidade culposa**. Revista do Ministério Público – Rio Grande do Sul, Edição nº 46, 2002. Disponível em: <[http://www.amprs.org.br/arquivos/revista\\_artigo/arquivo\\_1274904523.pdf](http://www.amprs.org.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1274904523.pdf)>. Acesso em: 27 de julho de 2014.

RAMOS, A. C. et al. **A imprescritibilidade da Ação de Ressarcimento por danos ao erário**. Escola Superior do Ministério Público da União. Brasília: ESMPU, 2011.

PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_; ROSA, M. F. E.; JÚNIOR, W. F. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da defesa do patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 39.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

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

PINHEIRO, D. G. **Lei de Improbidade Administrativa - aspectos processuais relevantes e os reflexos do julgamento final da Reclamação nº 2138 do Supremo Tribunal Federal**. Disponível em <<http://www.lfg.com.br>>. 2009. Acesso em: 27 de julho de 2014.

PRADO, F. O. A. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

ZAFFARONI, E. R.; PIERANGELI, H. H. **Manual de Direito Penal Brasileiro: Parte Geral**. 7. ed. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2009.