

FUNDAÇÃO DE ENSINO “EURÍPIDES SOARES DA ROCHA”  
CENTRO UNIVERSITÁRIO EURÍPIDES DE MARÍLIA – UNIVEM  
PROGRAMA DE MESTRADO EM DIREITO

**FÁBIO HENRIQUE CURAN**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A RESPONSABILIZAÇÃO  
DO ADVOGADO PARECERISTA**

MARÍLIA  
2015

FÁBIO HENRIQUE CURAN

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A RESPONSABILIZAÇÃO DO  
ADVOGADO PARECERISTA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação *strictu sensu* em Direito da Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília - UNIVEM, para a obtenção do Título de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Teoria do Direito e do Estado.

Linha de Pesquisa: Construção do Saber Jurídico

Orientador:

Prof. Dr. Ricardo Pinha Alonso

MARÍLIA  
2015

CURAN, Fábio Henrique

Improbidade administrativa e a responsabilização do advogado parecerista/ Fábio Henrique Curan; orientador: Dr. Ricardo Pinha Alonso. Marília, SP: [s. n], 2015.

93 f.

Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Mestrado em Direito, Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha”, mantenedora do Centro Universitário Eurípides de Marília – UNIVEM, Marília, 2015.

1. Improbidade administrativa 2. Responsabilização 3. Advogado parecerista

CDD: 341.361

## Dedicatória

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, que sempre iluminou a minha vida. Também dedico à minha esposa Franciane Maria da Silva Curan, que em muito me ajudou neste trabalho, aos meus pais Waldir Curan e Maria Célia Siqueira Teixeira Curan, bem como aos meus irmãos e ao meu avô Cyro Gonçalves Teixeira, que esteve presente em meu ingresso no mestrado, mas já não está neste mundo.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que estiveram presentes em minha trajetória acadêmica, em especial ao meu professor orientador Dr. Ricardo Pinha Alonso, que abriu mão de seu tempo para me fornecer conhecimento em prol desta minha realização. Agradeço também aos meus colegas, professores da UNIVEM e à Leninha, Taciana e Denise, que sempre estiveram me auxiliando. Muito obrigado.

## Epígrafe

A persistência é o caminho do êxito.

*Charles Chaplin*

CURAN, Fábio Henrique. **Improbidade administrativa e a responsabilização do advogado parecerista**. 2015. 93f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2015.

## RESUMO

A improbidade administrativa está disciplinada na Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1.992 (Lei de Improbidade Administrativa). Trata-se de uma lei com apenas 25 (vinte e cinco) artigos, mas que talvez seja o instrumento mais eficaz de controle da corrupção existe hoje no Brasil e, por tal importância, traz inúmeras questões que geram debates calorosos na doutrina e na jurisprudência. Uma das grandes questões que surgem hodiernamente é a corresponsabilização do advogado parecerista por ato de improbidade administrativa juntamente com o gestor público. Assim, a presente dissertação estuda alguns pontos da Lei de Improbidade Administrativa e do Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, bem como as prerrogativas profissionais do advogado e a possibilidade ou não de sua responsabilização juntamente com o gestor público.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Responsabilização. Advogado parecerista.

CURAN, Fábio Henrique. **Improbidade administrativa e a responsabilização do advogado parecerista**. 2015. 93 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2015.

#### ABSTRACT

The administrative misconduct is disciplined by Law n. 8.429 of 02 June 1992 (the Administrative Misconduct Act). It is a law with only 25 (twenty five) articles, but is perhaps the most effective tool for controlling corruption exists today in Brazil, and such importance, brings numerous issues that generate heated debate in doctrine and jurisprudence. One of the major questions that arise in our times is the lawyer's referee co-responsibility for an act of improper conduct with the public manager. Thus, this dissertation studies some points of the Administrative Misconduct Law and the Statute of Advocacy and the Bar Association of Brazil, as well as the lawyer's professional and whether or not his prerogative accountability with the public manager.

**Keywords:** Administrative misconduct. Accountability. Lawyer referee.

## SUMÁRIO

|  |    |
|--|----|
| INTRODUÇÃO .....   | 09 |
| <br>   |    |
| CAPÍTULO 1 – ASPECTOS GERAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI N. 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1.992).....  | 13 |
| 1.1 Conceito de Improbidade Administrativa .....   | 13 |
| 1.2 Improbidade Administrativa e previsão Constitucional.....  | 14 |
| 1.3 Sujeitos .....   | 18 |
| 1.4 Aspectos atinentes sobre a inconstitucionalidade formal e material da Lei de Improbidade Administrativa.....   | 20 |
| <br>   |    |
| CAPÍTULO 2 –DOS ATOS, SANÇÕES E CONTROLE JURISDICIONAL DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....   | 25 |
| 2.1 Atos de Improbidade Administrativa .....   | 25 |
| 2.1.1 Que causam enriquecimento ilícito .....  | 25 |
| 2.1.2 Lesivos ao erário .....  | 32 |
| 2.1.3 Contra os princípios da administração pública .....  | 33 |
| 2.1.4 Descritos na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2.001 .....  | 36 |
| 2.2 Sanções aplicáveis aos sujeitos ímprobos .....   | 37 |
| 2.3 Possibilidade de Controle Judicial dos Atos que Resultem em Improbidade Administrativa .....   | 44 |
| 2.4 Moralidade Administrativa e Controle Jurisdicional .....   | 47 |
| 2.5 Discricionariedade Administrativa e Controle Jurisdicional.....  | 50 |
| <br>   |    |
| CAPÍTULO 3 – A RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO PARECERISTA .....   | 56 |
| 3.1 Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil e as prerrogativas do advogado .....   | 56 |
| 3.2 A segurança jurídica e a situação profissional do advogado .....   | 62 |
| 3.3 A impossibilidade de aplicação de sanção por atos culposos: artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa x independência profissional (a corresponsabilização apenas por atos dolosos) ..... | 67 |
| 3.4 A responsabilização na visão do Tribunal de Contas da União e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal.....   | 74 |
| <br>   |    |
| CONCLUSÃO.....   | 80 |
| <br>   |    |
| REFERÊNCIAS .....  | 83 |



## INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) é uma Lei Federal, de n. 8.429, de 02 de junho de 1.992. Possui uma quantidade relativamente pequena de artigos, 25 (vinte e cinco) no total, mas, apesar disto, possui grande relevância no cenário nacional, sendo uma das leis mais importantes em vigor no ordenamento jurídico brasileiro.

O seu preâmbulo aborda o seguinte, *in verbis*, “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.

Ela é subdividida em 8 (oito) Capítulos, conforme abaixo segue.

O Capítulo I, que trata das “Disposições Gerais” é o mais extenso em números de artigos, vai do artigo 1º até o artigo 8º.

O Capítulo II trata “Dos Atos de Improbidade Administrativa” é subdividido em três seções. A Seção I aborda “Dos Atos de Improbidade Administrativa que importam enriquecimento ilícito” e está descrita no artigo 9º da lei. A Seção II trata “Dos Atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário” e está descrita no art. 10. Por fim, a Seção III trata “Dos Atos de Improbidade Administrativa que atentam Contra os Princípios da Administração Pública” e igualmente às outras seções anteriores, também só possui um artigo, de número 11.

O Capítulo III trata “Das Penas”, composta apenas pelo artigo 12.

O Capítulo IV aborda “Da Declaração de Bens”, em que a posse do agente público está condicionada à apresentação de declaração de bens e valores sobre o seu patrimônio privado, também composta apenas por um artigo, de número 13.

O Capítulo V, assevera “Do procedimento Administrativo e do Processo Judicial”, composto por cinco artigos, do 14 ao 18.

O Capítulo VI descreve “Das Disposições Penais” e vai do artigo 19 ao 22, e seguindo o diapasão hodierno, quase toda e qualquer disposição legal contém dispositivos de sanções penais, pois no Brasil se tem a falsa ideia de que tudo se resolve com tipificações criminais, servindo de arcabouço e prestação de contas para a sociedade de que os parlamentares estão fazendo a parte deles, contudo, é notório que leis penais severas não combatem a criminalidade, prova disso tem-se a lei de crimes hediondos (Lei n. 8.072, de 25 de julho de 1.990), dentre outras.

O Capítulo VII, penúltimo, “Da Prescrição” contém apenas o artigo 23, este com dois incisos.

Por fim, o Capítulo VIII, “Das Disposições Finais” com dois artigos (24 e 25).

Esta lei foi promulgada pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, tida como norma moralizadora da gestão pública no país, pouco mais de dois anos e meio após a Constituição da República de 1.988.

Ela revogou expressamente as leis n. 3.164, de 1º de junho de 1.957 e 3.502, de 21 de dezembro de 1.958 e entrou em vigor na data de sua publicação no Diário Oficial da União (DOU) em 03 de junho de 1.992.

Interessante é que não teve período de *vacatio legis*, o que não é vedado pela Lei de Introdução às Normas do Direito brasileiro, antiga Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1.942, com redação dada pela Lei n. 12.376, de 30 de dezembro de 2.010), em seu artigo 1º, *caput*, legislação em vigor na época da promulgação da Lei de Improbidade Administrativa, entretanto, as normas sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis não mais são disciplinadas pela Lei de Introdução ao Código Civil, mas sim pela Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1.998, alterada em parte pela Lei Complementar n. 107, de 26 de abril de 2.001, que disciplina a norma de eficácia limitada do artigo 59 da Constituição da República.

Assim sendo, aquela lei complementar (n. 95/98), em seu artigo 8º, *caput*, determina que “A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula ‘entra em vigor na data de sua publicação’ para as leis de pequena repercussão”.

Apesar de a Lei de Improbidade Administrativa conter apenas 25 (vinte e cinco) artigos, não quer dizer que seja de pequena repercussão, pois o seu conteúdo é muito abrangente, inclusive criando uma nova modalidade de sanção (a sanção administrativa), por isso, se a Lei de Improbidade Administrativa fosse publicada hodiernamente, mais precisamente após a entrada em vigor da Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1.998, ela estaria contrariando dispositivo legal previsto em norma “hierarquicamente superior”, portanto, inconstitucional, apesar das divergências doutrinárias a respeito de Lei Complementar ser lei hierarquicamente superior a Lei Ordinária, o que não vem ao caso no presente trabalho, ficando aqui somente o relato para fins ilustrativos.

Cabe destacar que a Lei n. 8.429/92 teve seis alterações, a primeira foi a alteração da redação do §3º do artigo 17 pela Lei n. 9.366, de 16 de dezembro de 1.996; a segunda foi o acréscimo do §5º também ao seu artigo 17 pela Medida Provisória n. 2.180-34, de 24 de

agosto de 2.001; a terceira alteração também se refletiu no artigo 17, sendo-lhe acrescentado os §§ 6º ao 12 pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 04 de setembro de 2.001; a quarta alteração foi a inclusão dos incisos XIV e XV pela Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2.005; a quinta se deu com a Lei n. 12.120, de 15 de dezembro de 2.009, alterando o *caput* do art. 12 e o inciso I, do art. 21 da Lei de Improbidade Administrativa; por fim, a sexta e recente alteração veio com a Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2.014, com *vacatio legis* de 360 (trezentos e sessenta) dias da sua publicação (art. 88, com alteração deste artigo pela Medida Provisória n. 658, de 29 de outubro de 2.014, posteriormente convertida na Lei n. 13.102, de 26 de fevereiro de 2.015), publicada no D.O.U. (Diário Oficial da União) em 1º de agosto de 2.014, que alterou a redação do inciso VIII, do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa e acrescentou os incisos XVI a XXI a este mesmo art. 10, e acrescentou o inciso VIII ao art. 11 deste mesmo diploma legal, prevendo atos de improbidade administrativa relacionados a parcerias da administração pública com entidades privadas.

Na presente dissertação traz-se previsão constitucional da Lei de Improbidade Administrativa, aspectos a respeito de sua inconstitucionalidade formal e material da Lei n. 8.429/92, o conceito de improbidade administrativa, sujeitos ativo e passivo, as sanções aplicáveis aos sujeitos ímprobos, o instituto do recurso de agravo de instrumento contra a decisão que recebe a petição inicial, o controle judicial dos atos administrativos, a moralidade administrativa e o controle jurisdicional, a discricionariedade administrativa e o controle jurisdicional, corroborando a respeito da responsabilização do advogado parecerista, juntamente com o gestor público, por ato de improbidade administrativa, passando aqui para abordagem sobre as prerrogativas do advogado e independência profissional.

Dentro da ética profissional é importante passar pelo estudo da advocacia na Constituição da República de 1.988 e a previsão no artigo 133 da Lei Maior e aspectos atinentes ao Estatuto da Advocacia e da OAB.

O Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), disciplinado na Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1.994, é bem mais extenso que a Lei de Improbidade Administrativa. Possui 87 (oitenta e sete) artigos, dividido em quatro títulos, já tendo sido alterado pelas Leis n. 11.179, de 22 de setembro de 2.005, 11.767, de 7 de agosto de 2.008 e 11.902, de 12 de janeiro de 2.009, além de interpretações conforme as ADIN's n. 1105-7, 1127-8 e 3026-4.

No tópico relacionado à Lei n. 8.906/94 visa-se estudar este diploma legal, o advogado na Constituição da República de 1.988, o Estatuto da Advocacia como prerrogativa do advogado e o advogado e a independência profissional.

Destarte, passando pelo estudo da Lei de Improbidade Administrativa e do Estatuto da Advocacia e a OAB, segue-se ao tema da responsabilização do advogado parecerista, no qual abordar-se-á a sanção do advogado por ato de improbidade administrativa e a previsão na Lei de Improbidade Administrativa, o estudo da possibilidade ou não de responsabilização de aplicação de sanções por atos culposos, fazendo-se uma relação entre o artigo 10 da LIA com a independência profissional do advogado, e também a visão do tema principal pelos Tribunais de Contas do Estado do Paraná e do Tribunal de Contas da União e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

Portanto, pretende-se fazer a dissertação subdividida em introdução, dois capítulos sobre a Lei de Improbidade Administrativa e um terceiro capítulo abordando sobre o Estatuto da Advocacia e a OAB e a responsabilização do advogado parecerista, encerrando-se com a conclusão e as referências.

## **CAPÍTULO 1 – ASPECTOS GERAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI N. 8.429, DE 02 DE JUNHO DE 1.992)**

### **1.1 Conceito de Improbidade Administrativa**

Antes de analisar questões atinentes à Lei de Improbidade Administrativa, mister se faz a sua conceituação.

Não existe um conceito determinado em lei do que seja improbidade administrativa.

É certo que a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) define quais são os atos que ensejam improbidade administrativa, em seus artigos 9º a 11, entretanto, não define o seu conceito, deixando uma margem muito grande à interpretação.

Segundo o advogado e professor Kiyoshi Harada, ex procurador-chefe da consultoria jurídica do Município de São Paulo.

É comum confundir ato de improbidade administrativa com ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, pressuposto básico da ação popular. O conceito de improbidade é bem mais amplo. É o contrário de probidade, que vem do latim *probitas*, cujo radical *probus* significa crescer reto. No sentido moral significa qualidade de probo, integridade de caráter, honradez. Logo, improbidade é o mesmo que desonestidade, mau caráter, falta de pundonor, ato contrário à moral. Entretanto, em termos de direito positivo, conforme se pode verificar do texto constitucional e dos dispositivos da lei específica adiante mencionados, a moralidade não se confunde com probidade. Há entre elas relação de gênero para a espécie. A primeira compreende o conjunto de valores inerentes à criatura humana que devem reger, em geral, a vida em sociedade. A segunda pressupõe essa retidão de conduta no desempenho de uma atribuição determinada, mas, com zelo e competência. Por isso, improbidade administrativa pode significar má qualidade de uma administração não envolvendo, necessariamente, falta de honradez no trato da coisa pública. Aliás, improbidade vem do latim *improbitas*, que significa má qualidade de determinada coisa. Não é por outra razão que a Constituição impõe a observância do princípio da eficiência no serviço público, isto é, diligência funcional do agente público para atingir o resultado máximo com o mínimo de tempo despendido. Assim, improbidade administrativa é gênero de que é espécie a moralidade administrativa. Do exposto, podemos conceituar o ato de improbidade administrativa não só como sendo aquele praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, nas três esferas políticas, como também, aquele ato timbrado pela má qualidade administrativa. (HARADA, 2013).

Assim sendo, e pela intenção do legislador, a improbidade administrativa é um fato que promove o desvirtuamento da administração pública, consistente na obtenção de

vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses sociais, mediante obtenção de privilégios ilícitos.

Trata-se da conduta comissiva ou omissiva e em certos casos até culposa do agente público que contraria as normas morais, a lei e os costumes, indicando falta de honradez e atuação ilibada no que tange aos procedimentos esperados da “administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou receita anual” (art. 1º, *caput*, da LIA).

O objetivo maior da Lei de Improbidade Administrativa é proteger a população em geral e não apenas a administração pública, pois, não devemos esquecer a disposição do parágrafo único do artigo 1º. da Lei Maior de que todo o poder emana do povo e os nossos representantes devem agir em prol de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, inciso I, da Constituição da República) para constituir o nosso Estado Democrático de Direito (art. 1º, *caput*, da Constituição da República).

## **1.2 Improbidade Administrativa e a Previsão Constitucional**

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92) veio regulamentar a norma de eficácia limitada do art. 37, §4º, da Constituição da República, a qual prevê que:

Art. 37 [...]

§4º. 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.

Sobre o assunto, importante será o estudo da extrapolação da Lei de Improbidade Administrativa além das disposições constitucionais, conforme será tratado no item 2.2 Sanções Aplicáveis aos Sujeitos Ímprobos, o qual se reporta.

Destarte, conforme já relatado anteriormente, apesar de se tratar de uma lei relativamente pequena, ela inova no campo jurídico.

A Lei de Improbidade Administrativa prevê uma particularidade que não existe no procedimento comum (ordinário e sumário) previsto no Código de Processo Civil, que é um

procedimento bifásico, oportunizando-se a apresentação de defesa preliminar antes do recebimento da petição inicial.

Tal disposição encontra-se no art. 17, §10, da Lei de Improbidade Administrativa, *in verbis*: “Art. 17 [...] §10. Da decisão que receber a petição inicial caberá agravo de instrumento”.

Neste momento já se pode perceber uma diferença entre este agravo de instrumento previsto na Lei de Improbidade Administrativa com o agravo de instrumento previsto no Código de Processo Civil, eis que, para os procedimentos previstos no diploma processual civil pátrio não existe esta possibilidade de interposição do recurso de agravo de instrumento contra a decisão que receber a petição inicial.

O despacho<sup>1</sup> que recebe a petição inicial de um procedimento comum ordinário, por exemplo, é um ato formal do juízo que, em tese, no geral, não se trata de decisão suscetível de causar à parte lesão grave e de difícil reparação, entretanto, em se tratando de improbidade administrativa, pela repercussão, gera inúmeros prejuízos de índole política.

Após a citação, será oportunizado o contraditório e a ampla defesa ao réu, o qual poderá oferecer a sua resposta. Diante da sistemática processual vigente, somente em casos excepcionalíssimos, como o recebimento da petição inicial concomitantemente com o deferimento de tutela antecipada ou cautelar, autorizará ao réu o manejo do agravo de instrumento, nos termos dos arts. 522 e seguintes do Código de Processo Civil de 1.973 ou arts. 1015 a 1020 do Código de Processo Civil de 2.015, Lei n. 13.105, de 16 de março de 2.015, com *vacatio legis* de um ano após a sua publicação do Diário Oficial da União, que se deu em 17 de março de 2.015, mas contra a tutela de urgência deferida e não contra o recebimento da petição inicial propriamente dita, eis que diante do CPC de 2.015, “Dos despachos não cabe recurso” (art. 1001).

Neste ínterim, a Lei de Improbidade Administrativa concede ao réu um novo instrumento processual contra o ato do juiz que receber a petição inicial, denominado por ela de agravo de instrumento, que, na falta de previsão legal na Lei de Improbidade Administrativa, deverá ser interposto em 10 (dez) dias e endereçado diretamente ao tribunal, seguindo, neste ponto, a mesma sistemática do Código de Processo Civil de 1.973, conforme seus arts. 522, *caput*; 524; 525; 527, incisos I, III a VI; 528 e 529; ou no prazo de 15 (quinze) dias conforme o novo CPC de 2.015 (art. 1003, §5º).

---

<sup>1</sup> Despacho é o pronunciamento irrecorrível, praticado pelo magistrado, conceituado pela sua consequência, que é dar continuidade seqüência ao processo, sendo destituído de conteúdo decisório suficiente para causar gravame (FRANZÉ, 2006, p. 35).

Contudo, por previsão expressa na Lei n. 8.429/92, contra a decisão que recebe a petição inicial caberá agravo de instrumento e, portanto, sem ser prolixo, a lei é textual em dizer que o recurso é o de agravo de instrumento e, por tal motivo, ao contrário do preceituado no art. 527, inciso II, do Código de Processo Civil de 1.973, o relator não poderá converter o agravo de instrumento interposto com base no art. 17, §10, da Lei de Improbidade Administrativa, em agravo retido, pois a lei foi clara em dizer que o recurso é o de agravo de instrumento e não o agravo retido e, por tal motivo, independe de comprovação do requisito da urgência, de lesão grave ou de difícil comprovação, além do que, por um princípio comezinho de hermenêutica jurídica, “não existem palavras inócuas na lei”.

Tão pouco poderá o relator deixar de receber o recurso de agravo de instrumento na sistemática do CPC de 2.015, por não se encaixar em nenhuma das hipóteses do art. 932, incisos IV e V, deste mesmo diploma legal.

Sem contar que a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1.998 que disciplina a norma de eficácia limitada do art. 59 da Constituição da República disciplina em seu art. 7º, inciso III que: “Art. 7º [...] III – o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva” e em seu art. 18, nas disposições finais que “Art. 18. Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”. Além do mais, no conflito aparente entre normas, deve-se ater que lei especial revoga lei geral, merecendo, portanto, primazia para a Lei de Improbidade Administrativa por ser especial, em face do Código de Processo Civil, lei geral.

No mais, é certo que, a previsão de conversão do agravo de instrumento em agravo retido na sistemática do CPC de 1.973, é posterior à previsão do cabimento do agravo de instrumento do art. 17, §10, da Lei de Improbidade Administrativa, entretanto, estender esse poder ao relator seria o mesmo que tornar-se inócua esta previsão na Lei de Improbidade Administrativa, cuja intenção do legislador era, sabendo da importância e das consequências da Lei de Improbidade Administrativa, não deixar somente nas mãos do juiz de 1º grau<sup>2</sup> a

---

<sup>2</sup> O entendimento é que o julgamento das ações civis públicas por ato de improbidade administrativa é proferida pelo juiz de primeiro grau, mesmo em se tratando de réu com prerrogativa de foro. O art. 84, §2º, do Código de Processo Penal, com redação dada pela Lei n. 10.628/2.002 prevê que: “Art. 84 [...] §2º. A ação de improbidade, de que trata a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1.992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º.”, entretanto, após grande pressão principalmente do órgão do Ministério Público, referido dispositivo legal, por maioria de votos do pleno, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal nos autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade n.2.797/DF, com eficácia a partir de 15 de setembro de 2005, contudo, a matéria ainda não é pacífica, tanto é que a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça vem entendendo que o foro por prerrogativa de função deve ser aplicado quando houver possibilidade de aplicação da sanção de perda do cargo ou mandato (conforme Reclamação n. 2.115, Relator

competência de se manter o processamento de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa contra alguém, ciente de que o processo, por si só, já é muito gravoso para a figura do réu, em especial se ele for um político importante e estiver concorrendo à reeleição, por exemplo.

Outro ponto importante a se destacar no estudo do art. 17, §10, da Lei de Improbidade Administrativa é que a interposição do recurso de agravo de instrumento é uma faculdade do réu e, mesmo se não interpuser, as matérias colocadas em defesa preliminar (nos termos do art. 17, §7º, da Lei de Improbidade Administrativa<sup>3</sup>) e rebatidas na decisão que receber a petição inicial não precluem, pois, só após ele será citado para apresentar contestação (nos termos do art. 17, §9º, da Lei de Improbidade Administrativa<sup>4</sup>) e é na contestação que toda a matéria de defesa deve ser exposta pelo demandado, nos termos dos arts. 300<sup>5</sup> e seguintes do Código de Processo Civil do CPC de 1.973. Ressalta-se que com o CPC de 2.015, a questão da preclusão das decisões interlocutórias caiu por terra, eis que após a sua vigência, não existirá mais a figura do agravo retido, cabendo ao prejudicado suscitar as questões em preliminar de apelação ou de contrarrazões, nos termos de seu art. 1.009, §1º.

Portanto, conforme frisado no parágrafo anterior, mais uma vez distinguimos o recurso de agravo de instrumento do Código de Processo Civil, seja o antigo ou o novo, com o recurso de agravo de instrumento da Lei de Improbidade Administrativa, eis que um dos escopos do agravo (de instrumento ou retido previstos nos arts. 522 e seguintes do Código de Processo Civil de 1.973) é o de evitar a preclusão e servir de mecanismo apto para outorgar uma tutela de urgência (FRANZÉ, 2006, p. 155).

Também, podemos distinguir o recurso de agravo de instrumento da Lei de Improbidade Administrativa do recurso de agravo previsto no Código de Processo Civil pelo fato de que não haverá possibilidade do réu, contra a decisão que receber a petição inicial, intentar o recurso de agravo retido, primeiro por falta de previsão legal, eis que a lei fala expressamente em agravo de instrumento, na sistemática do CPC de 1.973, devendo-se seguir o princípio da singularidade recursal<sup>6</sup>, segundo, porque, como já frisado anteriormente, a

---

Ministro Teori Albino Zavascki, j. 18.11.2.009). Além do mais é importante frisar que a composição do Supremo Tribunal Federal se alterou após 2.005, o que pode gerar eventual mudança de posicionamento.

<sup>3</sup> Art. 17 [...] §7º. Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de 15 (quinze) dias.

<sup>4</sup> Art. 17 [...] §9º. Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.

<sup>5</sup> Art. 300. Compete ao réu alegar, na contestação, toda a matéria de defesa, expondo as razões de fato e de direito, com que impugna o pedido do autor e especificando as provas que pretende produzir.

<sup>6</sup> Segundo Franzé, pelo princípio da singularidade, “Também conhecido por unirecorribilidade ou unicidade, [...] para cada pronunciamento judicial recorrível, em regra, somente haverá um recurso. A justificativa deste princípio está no maior acesso à justiça e economia processual, trazidos pela facilitação de identificação e

decisão que recebe a exordial não tem o condão de fazer precluir as matérias defendidas na defesa preliminar e por tal motivo seria totalmente inócuo e despidendo o manejo do agravo retido e, terceiro, porque vai contra a intenção do legislador, de se submeter essa decisão nas mãos do colegiado, ante a importância do tema.

Destarte, podemos concluir as disparidades existentes entre os dois recursos de agravo de instrumento, o com previsão no Código de Processo Civil e o outro com previsão na Lei de Improbidade Administrativa, tratando-se de institutos diferentes na essência, apesar de possuírem o mesmo nome.

### 1.3 Sujeitos

Os sujeitos da Lei de Improbidade Administrativa estão inseridos nos artigos 1º ao 3º da LIA, sendo aplicável não só ao administrador público em um sentido geral, mas também ao terceiro que concorra ou induza para a prática do ato ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Sujeito ativo do ato de improbidade administrativa é o agente público, assim definido no *caput* do art. 2º da Lei n. 8.429/92 como sendo.

Art. 2º. [...] todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Da mesma forma, não só o agente público, mas é também sujeito ativo aquele que, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, conforme já abordado acima, nos termos do artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa.

Sob esse argumento há a vinculação do advogado parecerista como sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa.

Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua agente público como “os sujeitos que servem ao poder público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda que quando o façam apenas ocasionalmente ou episodicamente” (MELLO, 1998, p. 149).

---

processamento de apenas um recurso para impugnar cada pronunciamento, sendo certo que o critério da finalidade não pode ser desprezado para verificar a natureza jurídica de cada pronunciamento.” (2011, p. 121).

Continua o citado autor estabelecendo dois requisitos para a caracterização do agente público, “um de ordem objetiva, isto é, a natureza estatal da atividade desempenhada; outro, de ordem subjetiva: a investidura nela” (MELLO, 1998, p. 150).

Marino Pazzaglini Filho classifica os agentes públicos em quatro categorias, dos agentes políticos, dos autônomos, dos servidores públicos e dos particulares em colaboração com o Poder Público (PAZZAGLINI FILHO, 2002, p. 24).

No que tange aos agentes políticos, assim leciona que “são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder (PAZZAGLINI FILHO, 2002, p. 24). São investidos no cargo por intermédio de eleição, com mandato certo e por prazo determinado, tanto no poder executivo, quanto no poder legislativo; ou por nomeação, destacando-se, o presidente da República, governadores dos Estados, prefeitos, senadores, deputados federais, estaduais e distritais, vereadores, ministros, secretários estaduais e municipais.

Já os autônomos se inserem “os membros do Poder Judiciário, dos Ministérios Públicos, dos Tribunais de Contas e Chefes da Advocacia Geral da união que, regidos por legislação própria, exercem funções superiores e essenciais, mas não participam diretamente de decisões políticas” (PAZZAGLINI FILHO, 2002, p. 24).

Por fim, os servidores públicos “são as pessoas físicas que prestam serviços aos poderes do Estado e às entidades da Administração Pública Indireta de natureza profissional, com vínculo empregatício e remuneração paga pelo erário” (PAZZAGLINI FILHO, 2002, p. 24).

Por sua vez, sujeitos passivos de improbidade administrativa nos termos do art. 1º, da LIA são.

Art. 1º, *caput* [...] administração pública administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou receita anual.

Bem como.

Art. 1º, Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou

concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Resumindo, sujeito passivo de improbidade administrativa é toda e qualquer empresa, podendo ser pública ou particular, desde que tenha pelo menos 50% (cinquenta por cento) de receita pública em seu patrimônio ou receita anual.

A única diferença entre os sujeitos passivos descritos no *caput* e do parágrafo único do artigo 1º acima destacado é quanto à responsabilidade patrimonial do sujeito ativo, nestas últimas (parágrafo único), restrita à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos, sem limitação naquelas (*caput*).

#### **1.4 Aspectos atinentes sobre a inconstitucionalidade material e formal da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1.992**

A Lei n. 8.429/92 apesar de constar em nosso ordenamento jurídico como formal, material e completamente em vigor, tanto é que está sendo usado como a melhor ferramenta de “controle” do Poder Executivo por parte do Ministério Público, existe posicionamento entendendo que ela padece de inconstitucionalidade material, eis que é atribuição de cada Unidade Federada a promulgação de leis específicas em matéria Administrativa, ou seja, a Lei de Improbidade Administrativa por ser uma lei federal e não Nacional, apenas tem o condão de tratar dos casos de improbidade administrativa na esfera federal.

Neste ínterim, apenas o Estado poderia legislar sobre casos de improbidade de agentes públicos estaduais e o Município sobre os agentes públicos municipais.

Sobre o assunto a doutrina já lecionou que.

[...] inexistente no texto constitucional, dentre as disposições que tratam da distribuição de competências dos entes federados, mormente no art. 24 (que dispõe sobre a competência concorrente), nenhuma autorização à União que lhe outorgue competência legislativa em termos de normas gerais sobre o assunto (improbidade administrativa). Aliás, nem poderia mesmo existir, pois, se se trata de impor sanções aos funcionários e agentes da Administração, a matéria cai inteiramente na competência legislativa em tema de Direito Administrativo, e, portanto, na competência privativa de cada ente político. Em suma, se o funcionário é federal, somente lei federal pode impor-lhe sanções pelo seu comportamento irregular; se o funcionário é municipal, somente lei administrativa do Município ao qual está ligado por impor-lhe sanções (MUKAI, 1999, p. 720).

O citado autor ainda continua:

[...] qualquer sanção administrativa prevista em lei federal, a ser imposta ao funcionário estadual ou municipal, se aplicada por agente, ainda que competente, ou mesmo pelo juiz, contamina esse ato de absoluta e irrefragável inconstitucionalidade (MUKAI, 1999, p. 720).

Impor sanções a funcionários e agentes da Administração é competência legislativa em tema de Direito Administrativo e, portanto, privativa de cada ente federado.

Inobstante parte da doutrina apontando a inconstitucionalidade material da LIA tem-se posicionamento no sentido de que além deste vício, ela também padece de inconstitucionalidade formal.

Mukai (1999, p. 192), revela outro, e não menos sério, vício inconstitucional da Lei n. 8.429/92, ilustrando que o projeto de lei teve alterações no Senado, com quatorze artigos, entretanto, ao retornar para a Câmara dos Deputados, o projeto aprovado foi o original, com vinte e quatro artigos. Aprovado pela Câmara, deveria ter retornado ao Senado, entretanto, dirigiu-se diretamente à sanção, sendo, portanto, inconstitucional por não ter sido observado o princípio da bicameralidade.

Pelo posicionamento acima se observa que a Lei n. 8.429/92 não é fruto de um trabalho legislativo bicameral, portanto, estando também eivada de inconstitucionalidade insanável por vício formal.

Sobre o processo legislativo, Moraes (2005, p. 568-569) assevera que.

O desrespeito às normas de processo legislativo constitucionalmente previstas acarretará a inconstitucionalidade formal da lei ou ato normativo produzido, possibilitando pleno controle repressivo de constitucionalidade por parte do Poder Judiciário, tanto pelo método difuso quanto pelo método concentrado. Saliente-se, ainda, que mesmo durante o processo legislativo, os parlamentares têm o direito subjetivo à fiel observância de todas as regras previstas constitucionalmente para a elaboração de cada espécie normativa, podendo, pois, socorrerem-se ao Poder Judiciário, via mandado de segurança.

Complementando o texto acima, tem-se a citação do julgado proferido pelo Pleno do Supremo Tribunal Federal no MS nº. 22.503-3/DF, Rel. p/Acórdão Maurício Corrêa, Diário da Justiça, Seção I, 6 jun. 1997, p. 24.872, decidindo pela possibilidade de controle difuso da constitucionalidade do devido processo legislativo, por meio de mandado de segurança ajuizado por membro do Congresso Nacional (MORAES, 2005, p. 569).

O Supremo Tribunal Federal, pelo Ministro Celso de Mello, já se manifestou acerca do assunto, declarando o cabimento do procedimento judicial para se verificar o controle de constitucionalidade formal da lei, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 574-0, nas razões de seu voto, *in verbis*:

[...] A inobservância dos esquemas rituais rigidamente impostos pela Carta Magna da República gera a invalidade formal dos atos legislativos editados pelo Poder Legislativo e permite que sobre essa eminente atividade jurídica do Parlamento possa instaurar-se o controle jurisdicional: A infração ao preceito constitucional sobre a feitura da lei tem o efeito de descaracterizá-la como regra jurídica. O Poder Judiciário pode verificar se o ato legislativo atendeu ao processo previsto na Constituição. (RDA 126/117). (fls. 63/66 da ADIN nº. 574-0) (BRASIL, 1992).

A ementa da referida Ação Direta de Inconstitucionalidade ficou assim redigida.

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. NOVA REDAÇÃO DADA PELO ART. 29 DA LEI Nº. 8.216, DE 1991, AO ART. 7º DO INC. I, EM RAZÃO DE EMENDA ADITIVA, FEITA PELO SENADO, NO TEXTO DESTES ÚLTIMO, COM A QUAL FOI SANCIONADA A LEI, SEM QUE O PROJETO HOUVESSE RETORNADO À CÂMARA FEDERAL, ONDE TEVE ORIGEM, PARA A DEVIDA REAPRECIACÃO, COMO IMPOSTO NO ART. 65, PARÁGRAFO ÚNICO, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

Flagrante inconstitucionalidade formal da referida emenda, por sua absoluta impertinência, em face do texto do projeto, originário do Chefe do Poder Executivo, já que pretendeu introduzir matéria relativa a pensão militar, onde se cuidava de antecipação dos efeitos de revisão de vencimentos.

Afronta ao art. 61, § 1º, II, c, da Constituição.

Nódoa que, neste caso, ultrapassa os limites do texto impugnado para atingir, em sua integridade, o referido artigo 29, que, de outro modo, restaria despido de qualquer sentido, na parte remanescente.

Inconstitucionalidade que, pela mesma razão, também se declara relativamente ao art. 30, na parte em que teve por revogado o art. 3º da Lei nº 3765, de 1960. Procedência da ação (BRASIL, 1992).

Portanto, o processamento de alguém por uma lei com vício de inconstitucionalidade enseja inequívoco constrangimento ilegal, pois é o mesmo que processar alguém por algo que não existe, pois, “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu” (art. 5º, inciso XL, da Constituição da República de 1.988).

Inobstante as sanções por atos de improbidade administrativa ser de natureza não penal, ora parte da doutrina afigura ser de natureza civil, entendemos se tratar de natureza administrativa, diversa da criminal e também da civil, pois possui particularidades que não se coadunam com o diploma processual e material civil pátrio, bem como não impõe sanções

privativas de liberdades como as criminais, o dispositivo citado acima, por uma interpretação extensiva se aplica no presente caso.

Além do mais, a Lei Magna de 1.988, em seu artigo 5º, inciso II, assevera que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

Sem se ater a demais delongas sobre a diferença entre o princípio da legalidade e o da reserva legal, pois precipuamente não é este o intento do presente trabalho, o já citado doutrinador Moraes (2005, p. 36), ao abordar sobre este primeiro princípio assevera que.

Tal princípio visa combater o poder arbitrário do Estado. Só por meio das espécies normativas devidamente elaboradas conforme as regras de processo legislativo constitucional podem-se criar obrigações para o indivíduo, pois são expressão da vontade geral. Com o primado soberano da lei.

A questão da inconstitucionalidade formal da Lei de Improbidade Administrativa não passou despercebida pelos nossos legitimados em proporem o controle concentrado (via de ação direta) das normas, uma vez que tramitou perante o órgão responsável (Supremo Tribunal Federal), a ação direta de inconstitucionalidade sob o n. 2.182-6, proposta pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) (BRASIL, 2010).

Nesta ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) o Supremo julgando medida liminar intentada proferiu a seguinte ementa, publicada no Diário da Justiça em 19 de março de 2.004, *in verbis*:

1. Preliminar de não-conhecimento suscitada pela Advocacia Geral da União; é desnecessária a articulação, na inicial, do vício de cada uma das disposições da lei impugnada quando a inconstitucionalidade suscitada tem por escopo o reconhecimento de vício formal de toda a lei. 2. Projeto de lei aprovado na Casa Iniciadora (CD) e remetido à Casa Revisora (SF), na qual foi aprovado substitutivo, seguindo-se sua volta à Câmara (CF, artigo 65, par. único). A aprovação de substitutivo pelo Senado não equivale à rejeição do projeto, visto que ‘emenda substitutiva é a apresentada a parte de outra proposição, denominando-se substitutivo quando a alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto’ (§4º do artigo 118 do RI-CD); substitutivo, pois, nada mais é do que uma ampla emenda ao projeto inicial. 3. A rejeição do substitutivo pela Câmara, aprovando apenas alguns dispositivos dele destacados (art. 190 do RI-CD), implica a remessa do projeto à sanção presidencial, e não na sua devolução ao Senado, porque já concluído o processo legislativo; caso contrário, dar-se-ia interminável repetição de idas e vindas de uma Casa Legislativa para outra, o que tornaria sem fim o processo legislativo. Medida cautelar indeferida (BRASIL, 2010).

Entretanto, no mérito a inconstitucionalidade ficou afastada, conforme a seguinte ementa:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. QUESTÃO DE ORDEM: PEDIDO ÚNICO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE EXAMINAR A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 2. MÉRITO: ART. 65 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA): INEXISTÊNCIA. 1. Questão de ordem resolvida no sentido da impossibilidade de se examinar a constitucionalidade material dos dispositivos da Lei 8.429/1992 dada a circunstância de o pedido da ação direta de inconstitucionalidade se limitar única e exclusivamente à declaração de inconstitucionalidade formal da lei, sem qualquer argumentação relativa a eventuais vícios materiais de constitucionalidade da norma. 2. Iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da República. O substitutivo aprovado no Senado da República, atuando como Casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão. 3. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente. (ADI 2182, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2010, DJe-168 DIVULG 09-09-2010 PUBLIC 10-09-2010 EMENT VOL-02414-01 PP-00129 RTJ VOL-00218- PP-00060) (BRASIL, 2010).

Com tal decisão, ficou afastada a disposição relativa à arguição de inconstitucionalidade da Lei de Improbidade Administrativa, inobstante todos os argumentos favoráveis à sua declaração.

Entendeu o Supremo Tribunal Federal que não há em que se falar em inconstitucionalidade formal, eis que não houve prejuízo ao princípio da bicameralidade, pois, após a aprovação pela Câmara, é desnecessária uma segunda revisão pelo Senado Federal. Já quanto à inconstitucionalidade material da Lei de Improbidade Administrativa, não foi analisada pela referida Ação Direta de Inconstitucionalidade, por ser matéria estranha ao objeto inicial.

Destarte, devido à importância do tema e diante dos sérios vícios invocados de inconstitucionalidade, pelo menos atinente à inconstitucionalidade material, acreditamos que o assunto ainda necessita ser analisado pelo Poder Judiciário, abrindo-se margens à interpretações doutrinárias e jurisprudenciais.

## **CAPÍTULO 2 - DOS ATOS, SANÇÕES E CONTROLE JURISDICIONAL DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

### **2.1 Atos de Improbidade Administrativa**

As Leis n. 3.164/57 e 3.502/58 vigentes antes da Lei n. 8.429/92 somente tratavam dos atos de improbidade administrativa que importassem enriquecimento ilícito.

A Lei de Improbidade Administrativa de 1.992 passou também a disciplinar mais duas modalidades, os atos de improbidade administrativa que causem prejuízo ao erário (art. 10) e os que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11), conforme abaixo segue.

O Capítulo II da Lei de Improbidade Administrativa aborda “Dos Atos de Improbidade Administrativa”, subdividida em três seções.

A Seção I trata “Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito”, descritos no artigo 9º com doze incisos.

A Seção II trata “Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário”, descritos no art. 10, com vinte e um incisos sendo o XIV e o XV incluídos pela Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2.005 e os de números XVI a XXI e a nova redação ao inciso VIII introduzidos pela Lei n. 13.019/14.

Por fim a Seção III aborda “Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública”, contendo oito incisos, o último incluído pela Lei n. 13.019/14.

Todos passarão a serem ligeiramente analisados em diante.

#### **2.1.1 Que causam enriquecimento ilícito**

O artigo 9º da Lei n. 8.429/92 estabelece os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, cujas condutas são as mais graves causas de improbidade administrativa, vedando ao agente qualquer tipo de vantagem que importe em inobservância do dever de probidade.

O rol do referido artigo é meramente exemplificativo conforme se extrai da maioria da doutrina, tendo em vista a expressão “e notadamente” descrita no final do *caput* deste artigo, obviamente, desde que as outras condutas se amoldem aos preceitos deste, entretanto,

inobstante esse posicionamento e tendo em vista que causas restritivas de direito não merecem interpretação extensiva, entendemos que o rol deve ser taxativo, senão, correr-se-ia o risco de se tornar as condutas sujeitas à improbidade administrativa de soma incalculável, podendo almejar tudo o imaginável do intérprete, podendo se tornar uma arma de cunho político incomensurável, uma vez que o trabalho com princípios serve apenas para nortear e não para condenar.

O “tipo” necessita de conduta dolosa do agente, uma vez que a LIA admitiu em seu artigo 11 a existência de culpa ou dolo a fim de caracterizar a conduta ali descrita, não repetindo, contudo, igual descrição nos artigos 9º e 11. Destarte, por interpretação, nestas duas últimas normas só se admite a forma dolosa, estando excluída a forma meramente culposa.

A conduta descrita no inciso I aborda a aferição de qualquer tipo de vantagem econômica em proveito de sua condição de agente público, podendo se dar após procedimento administrativo disciplinar, independente da ação penal instaurada contra o servidor, conforme se extrai do seguinte julgado:

Servidor público. Cargo. Proveito pessoal. Improbidade administrativa. Configuração. I. – Servidor público demitido por se valer de cargo para obter proveito pessoal: recebimento de propina. Improbidade administrativa. O ato de demissão, após procedimento administrativo regular, não depende da conclusão da ação penal instaurada contra o servidor por crime contra a administração pública, tendo em vista a autonomia das instâncias. II. – Precedentes do Supremo Tribunal Federal: MS 21.294-DF, Relator Ministro Sepúlveda Pertence; MS 21.293-DF, Relator Ministro Octavio Gallotti; MMSS 21.545-SP, 21.113-SP e 21.321-DF, Relator Ministro Moreira Alves; MMSS 21.294-DF e 22.477-AL, Relator Ministro Carlos Velloso. III. – Procedimento administrativo regular. Inocorrência de cerceamento de defesa. IV. – Impossibilidade de dilação probatória no mandado de segurança, que pressupõe fatos incontroversos, prova pré-constituída. V. – Mandado de Segurança indeferido. (STF – MS 23.401/DF – DJ 12.04.2002 – Pleno – Rel. Min. Carlos Velloso) (BRASIL, 2002).

A conduta do inciso II está ligada à ideia de superfaturamento, no sentido de diminuição do patrimônio público pela aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel a preços incompatíveis com os do mercado.

Ao contrário do inciso anterior, o inciso III trata do subfaturamento do que se vende, troca ou fornece bem público por preços inferiores ao do mercado. É o denominado preço público subsidiado.

O inciso IV aborda o uso indevido de bens públicos, como máquinas, veículos, equipamentos ou material de qualquer natureza para obra ou serviço particular, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Esta conduta implica também em violação do dever funcional e desrespeito aos princípios da legalidade e da moralidade administrativa.

Para a correta utilização por terceiros, o uso do bem público deve ser precedido de autorização, permissão, concessão ou cessão de uso, cada qual com suas particularidades, como prévio procedimento licitatório, autorização legislativa, destinação para finalidade pública, etc., o que não vem ao caso no presente trabalho.

O grande problema enfrentado pelos municípios pequenos é a dificuldade financeira de seus habitantes e a falta de empresas especializadas em aluguel ou fornecimento de serviços para fins de arado, transporte em que seja necessário caminhão caçamba, tratores para a construção de represas, etc., principalmente para os pequenos proprietários rurais.

No caso dos municípios integrantes da AMUNORPI (Associação dos Municípios do Norte Pioneiro) do Estado do Paraná, em reunião juntamente com representantes do “Parquet”, decidiram de comum acordo e desde que haja deliberação legislativa cientes das dificuldades financeira dos pequenos proprietários rurais, os quais, com a não utilização desses serviços públicos estariam fadados à falência, possam utilizar bens públicos mediante o pagamento de um preço público, definido em lei que pelo menos custeie os gastos, a fim de que a administração não sofra maiores prejuízos.

Acredito que foi uma maneira inteligente adotada pelo Ministério Público que, apesar de não estar inteiramente acobertada pela lei, foi a única maneira de se resolver os problemas principalmente dos habitantes da zona rural dos pequenos municípios.

A grande questão é que muitas vezes as leis são aprovadas sem um crivo especial e pormenorizado de todas as situações do país, uma vez que no Congresso Nacional há representantes do Estado, cada qual com três senadores, e representantes do povo, composto por deputados federais, os quais em sua maioria são pessoas oriundas dos grandes e médios centros urbanos e muito raramente dos pequenos municípios, os quais não possuem uma representação efetiva no poder.

Exige-se muito dos pequenos municípios, contudo, o governo não destina a devida provisão de recursos para custear tudo, por exemplo, há a necessidade de existência do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar, do Conselho Municipal de Assistência Social, do Conselho de Alimentação Escolar, do Conselho do Turismo, do Conselho do Idoso, do Conselho da Mulher, do Conselho da Saúde, etc.,

contudo, por exemplo, é muito comum nos pequenos municípios uma pessoa fazer parte de todos os conselhos ao mesmo tempo, ante a falta de pessoal e interesse da comunidade, sem contar, ainda, a falta de recursos financeiros para a sua implantação, a falta de sede própria, falta de instrumentos para o trabalho, como computadores, impressoras, mesas, até mesmo cadeiras, quanto mais de veículos próprios, etc.

Nos pequenos municípios a realização de obras com recursos próprios é quase uma utopia, necessitando-se para tanto das famigeradas emendas dos parlamentares, especialmente em períodos antes das eleições, em busca de votos, o que, ao meu entender nada mais é do que condutas que viabilização, ao menos, a abertura de procedimento administração para a apuração de corrupção.

Os municípios brasileiros sofrem uma crise financeira, gerada principalmente pelo pouco repasse do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) por parte da União (MUNHOZ, 2015).

Destarte, acrescento que muitas das condutas empregadas na Lei de Improbidade Administrativa, como a descrita no inciso IV, por exemplo, são de difícil não implicação principalmente em desfavor dos agentes públicos das cidades pequenas, contando com o entendimento e ficando a mercê da prudente interpretação dos representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário, os quais, se entenderem de maneira diferente (o que não é difícil ocorrer até mesmo porque são rotineiras as modificações de juízes e promotores devido ao fato de promoções, uma vez a maiorias destas cidades são distritos ou sedes de comarcas iniciais), responsabilizarão os agentes por improbidade administrativa.

Sobre o assunto tem-se o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

Uso indevido de coisa pública. Ato de improbidade administrativa. 1 – Constatado ato de improbidade administrativa, consistente no uso indevido de veículo do município para transportar areia para a construção particular, deve ser o agente público, bem como o particular, condenado a ressarcir a municipalidade. 2 – A lei de improbidade prevê várias hipóteses de sanções para atos que atentem contra os princípios da administração pública, devendo o magistrado aplicá-la com a proporcionalidade que cada caso requer, seguindo o princípio da razoabilidade. (TJGO – Ap. 72.145-2/188 – 2ª CC – DJ: 01.11.2004 – Rel. Desa. Marília Jungmann Santana) (BRASIL, 2004).

Deixar a aplicação de atos de improbidade administrativa ao livre critério da razoabilidade do Ministério Público e do julgador é muito temerário e cada vez mais se tem sentido uma não atuação por parte do administrador público devido ao seu receito de

futuramente ser processado, o que vai totalmente contra ao princípio constitucional da separação dos poderes, conforme será analisado com mais detalhes adiante nos itens 3 e 4.

Voltando a analisar os casos de improbidade administrativa descritos no artigo 9º, o seu inciso V trata da recepção de vantagem econômica de qualquer natureza para tolerar a exploração ou prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem, uma vez que é atribuição agente público zelar pelo combate destes atos.

O inciso VI trata da declaração falsa sobre medição de obras ou serviços, havendo a “subtração de dinheiro público mediante atos formais que traduzem a realidade do estado exato das coisas atestadas, medidas ou avaliadas” (BEZERRA FILHO, 2006, p. 52).

O inciso VII trata de sinais exteriores de riqueza, apontando que a incompatibilidade entre o patrimônio e a renda do agente público gera a presunção da ilicitude em sua obtenção.

A preocupação com estes sinais de riqueza é tanta que o legislador tornou obrigatória a declaração de bens ao agente público antes de sua posse e exercício, além do dever atualizá-la anualmente, conforme se extrai do Capítulo IV da Lei n. 8.429/92, somente para tratar do assunto, preceituado apenas pelo artigo 13 composto pelo *caput*, mais quatro parágrafos, *in verbis*:

#### Capítulo IV DA DECLARAÇÃO DE BENS

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no Serviço Pessoal competente.

§1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias utilizações, para suprir a exigência contida no *caput* e no §2º deste artigo.

A dúvida que surge então é sobre a “inversão do ônus da prova” em favor da administração pública, ou seja, em que caberia ao agente público provar a legítima proporcionalidade entre os bens que possui e a evolução do seu patrimônio.

Segundo Wallace Paiva Martins Júnior, o projeto que deu origem à Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92) continha, originalmente, a previsão expressa da inversão do ônus da prova, todavia a Câmara dos Deputados acabou por excluir esta previsão. (MARTINS JÚNIOR, 2001, p. 196).

Contudo, mesmo assim, continua o doutrinador asseverando que “basta a prova de que o agente público exerce alguma função pública e adquiriu bens ou valores incompatíveis e desproporcionais à evolução de seu patrimônio ou renda” (MARTINS JÚNIOR, 2001, p. 196) para a sua responsabilização pelo texto legal, cabendo ao agente provar a origem lícita de seu patrimônio.

*Data venia* a este posicionamento, não devemos esquecer que estamos em um Estado Social e Democrático de Direito, em que nenhuma pessoa está obrigada a fazer prova contra ela mesma, nem “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória” (art. 5º, inciso LVII, da Constituição da República de 1.988).

Apesar da sanção pela infringência do disposto no art. 9º, inciso VII, bem como demais disposições contidas nos artigos 9º a 11, da Lei n. 8.429/92 não ser de natureza criminal, rege-se aqui também o mesmo princípio da presunção da inocência e, de passagem pelo Direito Processual Penal, o doutrinador Rangel (2004, p. 27) preceitua que.

[...] entendemos que a visão correta que se deve dar à regra constitucional do art. 5º, LVII, refere-se ao ônus da prova. Pensamos que, à luz do sistema acusatório, bem como do princípio da ampla defesa, inseridos no texto constitucional, não é o réu que tem que provar a sua inocência, mas sim o Estado-administração (Ministério Público) que tem que provar a sua culpa. A regra inserta na Carta Política (art. 5º, LVII) inverte, totalmente, o ônus da prova para o Ministério Público. Hoje, não é mais o réu que tem que provar o álibi alegado; é o Ministério Público que tem que provar a inexistência deste álibi.

Assim e com diapasão no Código de Processo Civil, “o ônus da prova incumbe ao autor, quanto ao fato constitutivo do seu direito” (art. 333, inciso I, do CPC de 1.973, ou art. 373, inciso I, do CPC de 2.015), ou seja, quem alega os fatos tem o ônus de prová-los verdadeiro, sob pena de ter sua demanda julgada improcedente pelo não cumprimento de sua incumbência legal e, na ação civil pública por ato de improbidade administrativa isso não deve ser interpretado de modo diverso, conforme se extrai dos seguintes julgados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e do Paraná.

Ação Civil Pública. Ato de Improbidade Administrativa. Contrato Administrativo. Ausência Indevida de Prévia Licitação. Dano ao Erário Público. Não Comprovação. Ônus da Prova. Autor. Artigo 333, Inciso I, do CPC. Sentença Confirmada. Não obstante a ocorrência de ato de improbidade administrativa, atinente à ausência indevida de prévia licitação para firmar contrato administrativo, o ressarcimento ao erário impescinde que o autor traga aos autos prova de dano material ao patrimônio público, pois o ônus da prova incumbe a quem alega, segundo o artigo 333, I, do CPC. Não se desincumbindo do “onus probandi”, inviável o acolhimento do pedido inicial. Recurso desprovido. (TJMG, Ap. Cív. n. 1.0439.04.030152-5/0001(1), rel. Des. Batista Franco, j. 07.03.2006, DJ 31.03.2006).

Apelação Cível. Ação Civil Pública. Ato de Improbidade Administrativa. Artigo 18 da Lei n. 7.347/85. Ausência de Prova. Improcedência do Pedido. Inaplicabilidade de Inversão do Ônus da Prova na Ação Civil. Apelo Desprovido. (TJPR, 8ª Câm. Cív., Ap. Cív. n. 125537-0, rel. Des. Celso Rotoli de Melo, j. 12.11.2003).

Neste íterim, conforme os julgados acima, ao inciso VII do art. 9º deve ser dada interpretação à luz dos princípios constitucionais, como o da presunção de inocência e ampla defesa, bem como deve se coadunar com o descrito no *caput* do referido artigo o qual exige a auferição de vantagem patrimonial indevida na modalidade dolosa e não culposa, conforme já abordado anteriormente.

A conduta de improbidade administrativa descrita no inciso VIII do artigo nono consiste no vínculo funcional indevido, a fim de proibir o tráfico de influência no exercício das atribuições do agente ímprobo.

O inciso IX aborda como ato de improbidade a advocacia administrativa. Nos dizeres de Bezerra Filho (2006, p. 54).

A consumação ocorre quando o agente público, utilizando-se de seu relacionamento no âmbito dos órgãos da Administração Pública, intercede no sentido de encaminhar, agilizar ou proporcionar condições para a liberação de verba pública em favor de terceiros.

Já o inciso X trata primordialmente da prática de suborno, em que o agente público recebe vantagem econômica de qualquer natureza para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado.

O inciso XI aborda a apropriação de bens públicos, havendo a inversão da titularidade da posse.

Há uma imprecisão técnica do texto legal uma vez que é impossível a incorporação de verba orçamentária ou renda pública.

Por fim, o inciso XII insere o ato de improbidade devido ao proveito pessoal de bens, renda, verbas ou valores integrantes do acervo público, ao contrário do contido no artigo 10, inciso II, que determina que o proveito seja de terceiros.

### **2.1.2 Lesivos ao erário**

A Seção II do Capítulo II da Lei n. 8.429/92, composta pelo artigo 10, contendo *caput*, mais vinte e um incisos, o XIV e o XV inseridos pela Lei n. 11.107/2005 e os de número XVI a XXI e a nova redação ao inciso VIII, introduzidos pela Lei n. 13.019/2014, os quais estabelecem os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.

O artigo 10 trata da lesão ao erário, o qual possui conceito mais restrito do que patrimônio público descrito no artigo 9º.

Para a configuração dos casos de improbidade administrativa com base neste artigo mister se faz a necessidade de dano financeiro, não abarcando o dano moral, cultural, ambiental, etc., entretanto, Wallace Paiva Martins Júnior assevera que a proteção da norma se volta ao patrimônio público e não somente ao erário, “não se limitando aos bens e direito de valor econômico, incluindo o patrimônio artístico, estético, histórico, turístico etc.” (MARTINS JÚNIOR, 2001, p. 206).

Quanto à figura culposa, deixaremos para tratar no item 3.3 seguinte.

Quanto aos casos de improbidade administrativa descritos nos incisos do artigo 10 da Lei n. 8.429/92, os de número I a VII abordam sobre bens públicos, respectivamente sobre desvio, uso indevido, doação, transação desvantajosa para o erário, aquisição por preços elevados, operação financeira sem garantia ou formalidades legais e concessão de benefício fiscal a fim de evitar renúncia de receita.

O inciso VIII trata dos casos de improbidade que frustrem procedimento licitatório, já o inciso IX trata dos casos de ordenamento ou permissão de realização de despesas não autorizadas.

O inciso X aborda a negligência tributária; o inciso XI da liberação irregular de verba pública; o XII do concurso para enriquecimento ilícito; o XIII do uso de bens públicos por particular; o XIV e o XV, acrescentados pela Lei n. 11.107/2005, instituidora das normas gerais de consórcios públicos, aborda, respectivamente, os casos de improbidade

administrativa por celebração de contrato com violação das formalidades legais e contrato com insuficiência de dotação orçamentária.

Por fim, ao inciso VIII foi dada nova redação e ao artigo 10 foram acrescentados os incisos XVI a XXI para incluir condutas vinculadas à celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ante os inúmeros casos de corrupção envolvendo gestores públicos com representantes de empresas do terceiro setor, conforme preconizado pela Lei n. 13.019/2014.

### **2.1.3 Contra os princípios da administração pública**

A Seção III do Capítulo II da Lei n. 8.429/92, composta pelo artigo 11, contendo *caput*, mais oito incisos, estabelece os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, sendo que este último inciso (VIII) foi incluído recentemente pela Lei n. 13.019/14.

Por princípios se entende que são os fundamentos de um ordenamento jurídico.

A figura do artigo 11 da LIA abarca atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, ou seja, contra suas proposições diretoras.

Conforme já colocado acima, exige-se a figura do dolo na conduta do agente público para configurar ato de improbidade administrativa descrita neste artigo 11, uma vez que a lei admitiu expressamente a figura culposa apenas em seu artigo 10, conforme será abordado no item 3.3.

Como não é diferente das demais disposições contidas na Lei de Improbidade Administrativa e diante de um trabalho de hermenêutica jurídica, discute-se se o rol de princípios descritos no *caput* do artigo 11 é taxativo ou apenas exemplificativo.

Os princípios descritos no artigo em comento são honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade. Por sua vez, os princípios da administração pública estão inseridos no *caput* do artigo 37 da Lei Maior, com redação dada pela Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1.998, quais sejam, da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Prado (2001, p. 51) entende que somente são passíveis atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios descritos no *caput* do artigo 11 da Lei n. 8.429/92.

Em posicionamento contrário, pode ser entendido que o rol de princípios deve ser ampliado a fim de se admitir conduta de improbidade administrativa que atente contra os

princípios condizentes com a atividade administrativa, em especial a moralidade e a impessoalidade, pois o rol de atos, tanto as dos artigos 9º e 10, bem como as do artigo 11 são meramente exemplificativas e não *numerus clausus*.

A grande questão a que se alude em comento do artigo em tela é o exagero de interpretações que se possa fazer, a ponto de chegar ao cúmulo de toda e qualquer conduta do agente público ser passível de ato de improbidade administrativa, por exemplos, a) a escolha discricionária de uma rua para pavimentação em detrimento de outras fere o princípio da igualdade e por isso o agente público que escolheu aquela cometeu ato de improbidade administrativa; b) doação de passagens de ônibus a pessoas carentes fere o princípio da legalidade e por isso é um ato ímprobo; c) da mesma forma a doação de um terreno da Prefeitura, mesmo com o aval do Poder Legislativo, para a APAE; etc.

Nesses casos, o agente público fica a mercê da “prudente” interpretação, principalmente, do representante do Ministério Público, geralmente até final decisão que pode demorar anos.

Destarte, não podemos enquadrar qualquer ato que viole os princípios da administração pública, como um ato imoral ou qualquer ato ilegal, em improbidade administrativa, pois haverá a necessidade do dolo, conforme se extrai dos seguintes julgados do Superior Tribunal de Justiça.

Prefeito. Contratação. Pessoal. Concurso. Inocorrência. Improbidade Administrativa. Indemonstrada. Administrativo. Responsabilidade de prefeito. Contratação de pessoal sem concurso público. Ausência de prejuízo. Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil. Recurso improvido. (STJ – REsp. 213.994/MG – 1ª Turma - DJ 27.09.1999 – p. 00059 – Rel. Min. Garcia Vieira) (BRASIL, 1999).

Administrativo. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa: tipificação (art. 11 da lei 8.429/92). 1. O tipo do artigo 11 da Lei 8.429/92, para configurar-se como ato de improbidade, exige conduta comissiva ou omissiva dolosa. 2. Atipicidade de conduta por ausência de dolo (...) (STJ – REsp. 534575/PR, T2 – Segunda Turma, Ministra Eliana Calmon, DJ 29.03.2004, p. 205) (BRASIL, 2004).

Quanto ao rol de condutas descritas nos incisos do artigo 11, o primeiro trata do desvio de poder ou ilegalidade do objeto.

Segundo preceitua Mello (1980, p. 47).

[...] ocorre desvio de poder e, portanto, invalidade, quando o agente serve de um ato para satisfazer finalidade alheia à natureza do ato utilizado. Há em conseqüência, um mau uso da competência que o agente possui para praticar atos administrativos, traduzidas na busca de uma finalidade que simplesmente não pode ser buscada ou, quando possa, não pode sê-lo através do ato utilizado.

O inciso II trata da prevaricação administrativa, consistente no ato do agente público que retarda ou deixa de praticar indevidamente ato de ofício.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul sobre o assunto, já julgou que.

Agente público. Prevaricação. Incorre em conduta ímproba o agente que deixa de praticar, indevidamente, ato de ofício, qual seja, providências quanto ao lixo do Município, apesar de instado a tanto pelo Ministério Público, por mais de uma vez, não tendo provado que inexistiam recursos financeiros para realizar os atos. Não comprovado o dano concreto, mas apenas o risco a que a população foi submetida, afasta-se o pedido de ressarcimento. Ação julgada procedente em parte. (TJRS – Proc. n. 70009142399 – 22ª CC – j. em 21.09.2004 – Rel. Des. Rejane Maria Dias de Castro Bins) (BRASIL, 2004).

O caso do inciso III aborda a violação do sigilo profissional e “para a configuração desta tipologia é imprescindível que o segredo seja relevante, cuja divulgação resulte de forma potencialmente danosa, e não interesses fúteis, carecedores de relevância jurídica” (BEZERRA FILHO, 2006, p. 109).

O inciso IV trata da negação de publicidade aos atos oficiais e o inciso V da frustração da licitude de concurso público, instrumento para a investidura em cargo e emprego público.

Já o inciso VI trata do ato de improbidade contra o agente público que deixar de prestar contas.

A prestação de contas é obrigação legal de “qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária” (art. 70, parágrafo único, da Constituição da República).

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, instituído pela Lei Complementar Estadual n. 113, de 15 de dezembro de 2005, prevê em seus artigos 85 e seguintes multas ao agente responsável pela não apresentação das contas nos prazos regulares, variando de valor na medida em que aumenta o lapso da inércia na prestação.

Quanto ao inciso VII, aborda-se a quebra de informações privilegiadas pelo agente público, com o intuito de evitar alterações no mercado econômico.

Por fim, o inciso VIII foi acrescentado recentemente pela Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014 para incluir condutas vinculadas à celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ante os inúmeros casos de corrupção envolvendo gestores públicos com representantes de empresas do terceiro setor.

#### **2.1.4 Descritos na Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**

A Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, “regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências”, conforme o seu preâmbulo.

Ela foi promulgada no governo Fernando Henrique Cardoso, possuindo *vacatio legis* de 90 (noventa) dias a partir da data de sua publicação no Diário Oficial da União, a qual se deu em 11 de julho de 2001.

Possui cinco capítulos, e no último (disposições gerais), mais precisamente em seu artigo 52 aborda outros casos de improbidade administrativa, a saber.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (Vetado.)

II – deixar de proceder, no prazo de 5 (cinco) anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no §4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao mercado.

Referido dispositivo legal visa garantir o cumprimento do Estatuto da Cidade pelo meio coercitivo, entretanto, possui algumas questões que a põe em xeque, como, por exemplo,

o prazo de cinco anos para se proceder ao adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público (inciso II) conta-se a partir de quando?

A resposta desta pergunta nem sempre poderá ser a partir da incorporação, senão vejamos um caso hipotético de um prefeito que adquiriu um imóvel nestes moldes no primeiro dia do último ano de seu primeiro mandato, candidatando-se à reeleição, foi reeleito por mais quatro anos no cargo e não realizou o adequado aproveitamento do imóvel, pois, ainda não tinha a obrigação legal nos termos do inciso supracitado, uma vez que ao findar seu mandato não havia sido extrapolado o prazo de cinco anos da incorporação, contudo, a partir do segundo dia de mandato do novo prefeito, em se afirmando que o prazo conta-se a partir da incorporação, ele terá que dar uma destinação para o imóvel sob pena de nem bem assumir seu cargo e já ter que responder por uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

Em pesquisa no site dos tribunais superiores não foi certificado nenhum julgado tratando de caso de improbidade pelo descumprimento do art. 52 do Estatuto da Cidade.

Certamente a jurisprudência terá muito trabalho, principalmente no que concerne ao inciso VII, segunda parte, do art. 52, que obriga aos municípios que se encaixarem nas hipóteses dos incisos I a III do art. 41 de terem aprovado seu plano diretor no prazo máximo de cinco anos a contar da entrada em vigor da Lei n. 10.257/2001, prazo este que findou em meados do mês de outubro do ano de 2.006.

Como ficará o caso do vice-prefeito que assumiu a prefeitura um dia antes de ter escoado o prazo sem que seu antecessor tivesse ao menos iniciado os trabalhos para a realização do plano diretor, ou ao menos ter elaborado o procedimento licitatório para contratação de empresa técnica especializada para tal finalidade?

Casos como estes certamente surgirão e serão respondidos pela doutrina. Em tese os sucessores violaram dispositivo literal da lei, entretanto, devido ao princípio da razoabilidade e proporcionalidade não praticaram nenhum ato de improbidade administrativa passível de punição, uma vez que é quase impossível provar seu dolo ou culpa.

## **2.2 Sanções da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1.992**

As sanções descritas na Lei n. 8.429/92 para os infratores das condutas de improbidade administrativa encontram-se tipificadas no Capítulo III, intitulado “das penas”, com apenas o artigo 12, contendo *caput*, mais três incisos e um parágrafo.

Também não devemos esquecer as disposições contidas no Capítulo I da Lei, em seus artigos 5º a 8º, as quais são normas integrativas das sanções do artigo 12 e obviamente, servem para orientar o julgador.

O artigo 5º prevê que “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”, tratando-se da responsabilidade integral. Em complementação o artigo 6º preceitua que em caso de enriquecimento ilícito haverá o perdimento dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio do agente ímprobo e o artigo 8º fala da transmissibilidade aos herdeiros, até o limite do valor da herança.

Portanto, as sanções descritas na Lei de improbidade Administrativa são: a) suspensão dos direitos políticos; b) perda da função pública; c) indisponibilidade dos bens; d) ressarcimento ao erário; e) pagamento de multa civil e; f) proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas.

Contudo, a Lei Magna de 1.988 prevê em seu artigo 37, §4º que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Silencia a Constituição da República a respeito do pagamento de multa civil e da proibição de contratação com o poder público ou recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, bem como a respeito de cumulação com sanção civil e administrativa.

Também aqui se pode discutir sobre a inconstitucionalidade da Lei n. 8.429/92 ao elucidar mais sanções por ato de improbidade administrativa diversamente do que está estabelecido na Lei Maior.

Pode-se entender que as sanções definidas na Constituição da República são apenas exemplificativas e lei posterior pode vir a enumerar outras hipóteses, uma vez que não se trata de matéria afeita a reserva legal de índole constitucional.

Em sentido oposto, também é passível de entendimento a posição de que a Constituição da República ao definir as sanções de improbidade o fez de maneira taxativa, obrigando ao legislador infraconstitucional o seu respeito.

Como não seria diferente pelas posições abordadas anteriormente neste trabalho, somos pela segunda corrente, de que as sanções preceituadas no texto constitucional são taxativas, pois o legislador constituinte consagrou as sanções e apenas concedeu ao legislador infraconstitucional poderes para definir a forma e a gradação das penas.

A Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1.998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e a consolidação das leis, regulamentando a norma de eficácia limitada do art. 59 da Constituição da República, prevê em seu artigo 7º, inciso II, que “a lei não conterá matéria estranha ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

No caso em exame, as sanções de pagamento de multa civil e da proibição de contratação com o poder público ou recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, bem como a respeito de cumulação com sanção civil e administrativa, são estranhas ao objeto da Lei Maior, portanto, inconstitucionais, ora, por fugir ao preceituado pelo artigo 37, §4º desta lei política, ora por ser contrária ao disposto no artigo 7º, inciso II, da Lei Complementar n. 95/98.

Normas restritivas de direito merecem interpretação estrita. Caso o constituinte originário quisesse que o legislador infraconstitucional definisse as sanções para os atos de improbidade administrativa deveria ter feito como fez quanto à forma e gradação e não ter enumerado todas as hipóteses, não deixando nenhuma margem de dúvida ao intérprete e ao Poder Legislativo.

Não é diferente o posicionamento do hermeneuta Maximiliano (1998, p. 322-323), em que.

Estritamente se interpretam as disposições que restringem a liberdade humana, ou afetam a propriedade; conseqüentemente, com igual reserva se aplicam os preceitos tendentes a agravar penalidade. O contrário se observa relativamente às normas escritas concernentes às causas que justificam os fatos delituosos e dirimem ou atenuam a criminalidade: devem ter aplicação extensiva desde que os motivos da lei vão além dos termos da mesma; em tais circunstâncias, até a analogia é invocável.

Outro ponto a ser indagado é que a Constituição ao definir que as sanções por atos de improbidade administrativa são independentes e incidentes sem prejuízo das sanções penais, ao contrário da LIA que descreve que são incidentes sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas, leva-se a crer que, nos moldes do posicionamento acima, ou seja, dando primazia apenas ao contido na Lei Maior, que ao acusado por improbidade administrativa também poderá ser acusado por sanção penal, caso tenha praticado uma conduta humana típica, antijurídica e culpável, entretanto, não poderá sofrer mais sanções de índole civil ou administrativa, sob pena de *bis in idem*, por uma interpretação restritiva do texto da Lei Magna.

Outra questão de má-técnica legislativa encontra-se no artigo 8º da LIA, em que “o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança”, contudo, as sanções aqui devem representar apenas no que concerne ao limite patrimonial da herança, caso contrário chegar-se-ia ao absurdo de cominação de sanção de perda de função pública, suspensão dos direitos políticos, dentre outras, dos sucessores, o que é totalmente vedado pelo art. 5º, inciso XLV, da Constituição da República, em que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”.

Passadas essas considerações preliminares, note-se que as sanções do artigo 12 e seus incisos I a III, da Lei de Improbidade Administrativa, referem-se, respectivamente às condutas descritas nos artigos 9º a 11, basicamente variando entre elas a extensão da suspensão dos direitos políticos, os valores das multas e o período da proibição de contratação com o poder público ou recebimento de benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, sendo a descrita no art. 12, inciso I, referente ao artigo 9º, as mais severas, diminuindo de graduação nas subsequentes, conforme determina a Constituição da República de 1.988.

O Poder Judiciário deve ser muito criterioso, como não deve de ser em todos os seus julgamentos, em se tratando de improbidade administrativa, uma vez que a intenção do legislador foi a de punir o agente público corrupto, aquele que se beneficie ou beneficie terceiros em detrimento de sua posição em desfavor da máquina administrativa em sentido amplo.

É neste sentido que Pietro (2005, p.727-728) assevera.

O enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível a aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem conseqüências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do

princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins.

Além de ser criterioso, o julgador, obrigatoriamente, sob pena de nulidade, nos termos do art. 93, inciso IX, da Lei Maior, deverá efetuar a individualização da pena levando-se em conta a conduta, extensão do dano e o proveito patrimonial, ou seja, primeiramente ele deve decidir se realmente se trata de um caso de improbidade administrativa punível com as sanções do artigo 12 da Lei n. 8.429/92, para só após fazer a individualização da pena e decidir sobre qual ou quais sanções merecem o agente ímprobo.

Sobre o assunto têm-se o seguinte.

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:  
[...]

IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.

Individualização da pena. Imposição legal. Sentença. Validade. O parágrafo único do art. 12 da Lei 8.429/92 estabelece que ‘na fixação das penas prevista nesta Lei o Juiz levará e, conta a extensão do dano causado, assim, como o proveito patrimonial obtido pelo agente’, de modo que as sanções impostas em razão da prática de atos de improbidade administrativa por parte do Chefe do Executivo devem guardar proporcionalidade com a extensão do dano e o eventual proveito por ele obtido, posto que a individualização da pena, seja afliativa, seja pecuniária, não é privilégio do direito penal, impondo-se, também, no campo do direito civil, administrativo e tributário. (TJSP – Ap. 114.999-5/2 – 3ª Câm. – j. em 30.05.2000 – Rel. Des. Rui Stoco – RT 781/219) (BRASIL, 2000).

Pena. Aplicação. Isoladamente. Admissibilidade. As sanções preconizadas na Lei 8.429/92, para os casos de improbidade administrativa, podem ser aplicadas isoladamente e devem atender a proporção da gravidade do fato. Apelação conhecida e parcialmente provida. (TJGO – Apel. 60.607-0/188 – 1ª CC – DJ 04.04.2002 – Rel. Des. Vitor Lenza) (BRASIL, 2002).

Improbidade administrativa. Pena de multa civil. Princípio da proporcionalidade. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Caracterização. Princípio da proporcionalidade e inaplicabilidade da pena acessória de perda do mandato e demais consectários. Possibilidade. Danos causados ao erário e que atentam contra os princípios da administração pública. Sentença confirmada. I – constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa ou culposa. II – os atos de improbidade administrativa definidos nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei 8.429, de 02.06.1992, acarretam a imposição de sanções

previstas no artigo 12 do mesmo diploma legal, as quais são aplicáveis independentemente das sanções penais, civis e administrativas, todavia pode o julgador aplicar somente a pena de multa civil, em face de seu poder discricionário na valoração da punição cabível ao caso concreto, adotando para tanto, o princípio da proporcionalidade, resultante da apuração da gravidade e conseqüências do ato de improbidade, uma vez que a exacerbação da pena é repudiada pelo Direito pátrio. Sentença confirmada. Recursos conhecidos e improvidos. (TJGO – Apel. 61.979-7/188 – 2ª CC – DJ 11.12.2002 – Rel. Des. Gilberto Marques Filho) (BRASIL, 2002).

Também vale acrescentar neste trabalho mais dois pontos que são importantíssimos sobre as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

O primeiro trata sobre a possibilidade de perda do patrimônio e a indisponibilidade de bens do agente público ímprobo, adquiridos antes da conduta danosa.

Fazendo uso das palavras de Bezerra Filho (2006, p.124) “os bens, valores ou produtos adquiridos antes do fato ilícito, portanto de maneira legal por corresponder a sua capacidade aquisitória, continua imutáveis, sem que haja comunicação com os efeitos produzidos pela sentença que venha a inserir a perda referida”.

Trata-se de assunto divergente na doutrina e jurisprudência, conforme se extrai dos seguintes julgados, tratando os dois primeiros sobre a impossibilidade da indisponibilidade dos bens adquiridos anteriormente ao ato de improbidade; e dos dois últimos, ao contrário, ou seja, sobre a possibilidade de afetação da indisponibilidade recair sobre a totalidade dos danos apontados na exordial.

Indisponibilidade de bens. Aquisição. Evento ilícito. A indisponibilidade de bens, para os efeitos da Lei nº 8.429/92, só pode ser efetivada sobre os adquiridos posteriormente aos atos supostamente de improbidade. (AGRESP 422583/PR – Rel. Min. José Delgado – DJ 09.09.2002) (BRASIL, 2002).

Indisponibilidade de bens. Irretroatividade. Alcance. Bens ilícitos. A Lei 8.429/92, que tem caráter geral, não pode ser aplicada retroativamente para alcançar bens adquiridos antes de sua vigência, e a indisponibilidade dos bens só pode atingir os bens adquiridos após o tido como criminoso. Seu art. 7º, parágrafo único, diz claramente que a indisponibilidade só atinge os bens resultantes de enriquecimento ilícito. É claro que não podem ser atingidos pela constrição judicial os bens adquiridos licitamente, antes da vigência da citada norma legal, que em seu art. 16 estabelece que, havendo fundados indícios de responsabilidade, pode ser requerida ao juiz a decretação do seqüestro do agente que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público. (STJ – REsp. 196.932-SP, DJ: 10.05.1999 – 1ª Séc. I, p. 119 – Rel. Min. Garcia Vieira) (BRASIL, 1999).

Indisponibilidade de bens. Aquisição. Retroatividade. A indisponibilidade dos bens pode, outrossim, recair sobre “... bens que assegurem o integral ressarcimento do dano...” [Lei 8.429/92, art. 7º, parágrafo único], e não apenas sobre aqueles adquiridos posteriormente ao ato supostamente ímprobo. (TJSC – AI n. 10.740 – 6ª CC – Rel. Des. Leonardo Lustosa – j. em 18.06.2003) (BRASIL, 2003).

A necessidade de se garantir o futuro ressarcimento do patrimônio público lesado, impõe-se a decretação de indisponibilidade de bens, até o limite dos danos apontados na inicial, conforme oportunamente apurado em primeira instância, excluindo-se a movimentação em conta corrente, além dos frutos e rendimentos com caráter alimentar. Para garantir o resultado útil da ação que objetiva a reparação de danos decorrente de atividade ilícita contra o erário público, são passíveis de indisponibilidade tantos bens quantos bastem para essa integral reparação, independentemente da data de aquisição destes bens. Recurso parcialmente provido para limitar a medida. (TJPR – Acórdão 25126 – 1ª CC – j. em 01.03.2005 – Rel. Des. Péricles Bellusci de Batista Pereira) (BRASIL, 2005).

Portanto, o que se percebe pelos quatro julgados citados acima é que os provenientes principalmente da região sul do país, em geral, são mais severos contra os agentes públicos ímprobos, tanto no que se refere à quantidade da reprimenda aplicada, bem como no que diz respeito à indisponibilidade dos bens, entretanto, em outras regiões do país, bem como nos tribunais superiores, tendem ser mais amenos ao agente público.

A segunda questão interessante para se destacar é sobre a perda da função pública, a qual “somente pode ser aplicada, evidentemente, ao agente público, não alcançando o terceiro particular ou *extraneus* que tenha auferido vantagem com sua participação do ato de improbidade” (BEZERRA FILHO, 2006, p. 125).

A sanção de perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos não alcançam o Presidente da República, Senadores e Deputados Federais, uma vez que o primeiro possui “prerrogativa de foro” nos termos dos artigos 85 e 86 da Constituição da República, diante dos crimes de responsabilidade definidos pela Lei Federal n. 1.079, de 10 de abril de 1.950; e aos últimos se aplica o disposto no art. 55 da Lei Magna.

Sobre a “imunidade” parlamentar, cabe discorrer o que preceitua Pietro (2005, p. 722-723).

A imunidade parlamentar, no entanto, somente se refere à responsabilidade criminal. Como a improbidade administrativa não constitui crime, não há impedimento a que a lei seja aplicada aos parlamentares. No entanto, não pode ser aplicada a sanção de perda da função pública, que implicaria a perda do mandato, porque essa medida é de competência da

Câmara dos Deputados e do Senado, conforme o caso, tal como previsto no artigo 55 da Constituição. Mas o artigo 15, inciso V, da Constituição inclui entre as hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos a ‘improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. Assim, nada impede que se imponha a pena de suspensão dos direitos políticos ao Deputado Federal ou ao Senador, em ação civil por improbidade administrativa. Nesse caso, a perda do mandato será ‘declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa’ (conforme art. 55, § 3º, da Constituição). A mesma conclusão aplica-se aos Deputados estaduais, por força do artigo 27, § 1º, da Constituição. Para os Vereadores não existe norma semelhante na Constituição Federal, podendo aplicar-se inclusive a pena de perda da função pública.

Neste diapasão que o Supremo Tribunal Federal já decidiu a respeito da aplicação das sanções da Lei de Improbidade Administrativa contra os agentes políticos, nos termos da Reclamação n. 2.138, conforme já ilustrado no item 1.3 (sujeitos).

### **2.3 Possibilidade de Controle Judicial dos Atos que resultem em Improbidade Administrativa**

Diante da Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1.988, também denominada de Constituição Cidadã, Lei Maior, Lei das Leis, etc., certifica-se pelo que expõe seu artigo 1º que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político, *in verbis*:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O Estado Democrático de Direito não tem somente a soberania popular como pressuposto, mas também uma democracia baseada num Estado de justiça social, principalmente com fundamento no princípio basilar maior da dignidade da pessoa humana,

do qual advêm inúmeros outros princípios, visando a superação das desigualdades sociais e regionais e na possibilidade de existência de uma democracia participativa.

A dignidade humana, segundo a doutrinadora Diniz (1998, vol. 2) “é o princípio moral de que o ser humano deve ser tratado como um fim e nunca como um meio”.

Comparato (2001, p. 1), assevera que.

[...] todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza [...] ninguém – nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais.

É com base nesse especial respeito que se pautou a Constituição da República de 1.988, para tanto, estabelecendo no acima descrito parágrafo único de seu artigo 1º que o todo poder emana do povo por intermédio de representantes eleitos ou diretamente. Neste íterim certifica-se que o Estado brasileiro adotou o sentido formal ou estrito de democracia e não o sentido substancial, nos dizeres de Maluf (1995, p. 277).

[...] a idéia de democracia pode ser tomada em duplo sentido – formal e substancial. Ou seja: um sentido estrito e outro amplo.

Em sentido formal ou estrito, democracia é um sistema de organização política em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na formação do governo. É o que se traduz na fórmula clássica: *todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido*. Neste conceito, são pressupostos os princípios da temporariedade e eletividade das altas funções legislativas e executivas.

Em sentido substancial, sobre ser um sistema de governo temporário e eletivo, democracia é um ambiente, uma ordem constitucional, que se baseia no reconhecimento e na garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana.

Em nosso país, as funções legislativas e executivas são temporárias e eletivas, configurando-se o sentido formal de democracia, já a função jurisdicional e do Ministério Público são vitalícias.

O chefe do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo são escolhidos diretamente pelo povo, nos termos do Título II, Capítulo IV, da Lei Magna, para mandato certo e por prazo determinado, entretanto, os membros do Poder Judiciário e do Ministério Público são escolhidos por critérios de seleção interna dos próprios poderes, com direito a vitaliciedade no poder, dentre outros privilégios, elencados como garantias descritas no art. 95, deste mesmo diploma legal.

A título ilustrativo, pelas pesquisas nos diversos *sites* dos partidos políticos, o único que tem proposta de eleição popular direta para todos os cargos públicos e revogabilidade de seus mandatos, inclusive para os juízes é o Partido da Causa Operária (PCO), conforme descrito em seu Programa de Governo, item X, números 14 e 17 (Partido da Causa Operária. Disponível em: <<http://www.pco.org.br>>. Acesso em: 27 dez. 2013).

Appio (2006, p. 25), citando Gustavo Zagrebelsky, sobre o assunto coloca que.

O debate acerca do conteúdo da Constituição brasileira de 1988 gravita em torno de um tema central: o conflito entre direitos individuais baseados no respeito à vontade humana e uma concepção comum e solidária de justiça. Neste contexto, o caráter desagregador dos direitos individuais – que alcançaram seu ápice com o Estado Liberal do final do século XIX – passa a ser confrontado com a natureza solidarista de uma concepção judicial sobre a justiça, com o escopo de assegurar harmonia ao grupo social. As decisões contramajoritárias dos juízes – especialmente em sede de controle de constitucionalidade – afrontarão, em muitos casos, a vontade das majorias parlamentares que expressam, por sua vez, os objetivos traçados pelos grupos mais fortes da sociedade.

Continua ilustrando o citado doutrinador Appio (2006, p. 25-26), destacando a seguinte pergunta:

Como equilibrar dois instrumentos essencialmente contramajoritários – o controle judicial da constitucionalidade das leis e a existência de um núcleo rígido nas Constituições contemporâneas – e uma concepção da democracia tradicionalmente vinculada à representação popular?

Portanto, inobstante a nossa Constituição da República preceituar todo o Poder emana do povo por seus representantes eleitos ou diretamente por eles próprios, por intermédio do referendo, plebiscito e da iniciativa popular, cabe ao Poder Judiciário dar a palavra final aos casos de improbidade, inclusive contra o chefe do Poder Executivo, quase sempre o prefeito municipal, com base no princípio da moralidade administrativa, entre outros, implique sanções a este, diante de uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa de má-aplicação dos recursos públicos.

Para responder essas e outras indagações, mister se faz necessário aludir primeiramente sobre o princípio da moralidade.

## 2.4 Moralidade Administrativa e Controle Jurisdicional

O primeiro passo aqui é estudar o que é moral, para depois preceituar o que significa o termo moralidade administrativa.

Sem embargo de opinião diferente, acredito que a moral é uma figura que assombra o hermeneuta jurídico.

Por exemplo, Engels (2000, p. 38), abordando sobre a família primitiva em que “irmãos e irmãs, primos e primas, em primeiro, segundo e restantes graus, são todos, entre si, irmãos e irmãs, e por isso mesmo maridos e mulheres uns dos outros. O vínculo de irmão e irmã pressupõe, por si, nesse período, a relação carnal mútua”.

Em nota de rodapé, Engels (2000, p. 38) destaca:

Em uma carta escrita na primavera de 1882, Marx condena, nos mais ásperos termos, o falseamento dos tempos primitivos nos Nibelungos de Wagner. Entre aspas: “Onde já se viu que o irmão abrace a irmã, como uma noiva?” A estes “deuses da luxúria” wagnerianos, que, no estilo moderno, tornam mais picantes suas aventuras amorosas com certa dose de incesto, responde Marx: “Nos tempos primitivos, a irmã era esposa e isso era moral”.

Note-se que mesmo nos primórdios de nossa civilização, onde havia relação de promiscuidade entre as famílias, com relação carnal mútua, para aquela época, Marx entendia que isso era moral à época, já Wagner não.

Vejam, inclusive entre esses renomados nomes, homens ilustres da história mundial, não chegam a uma conclusão mútua sobre o que é moral. Então quem está certo e quem está errado? Wagner, ou Karl Marx, este ensejador da doutrina Comunista, principalmente na antiga União Soviética.

Já vimos pelos noticiários casos estarrecedores, como de uma criança boiando no lago da Pampulha, em Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais.

*Ab initio* isso pode parecer torpe, matar o próprio filho, ainda mais um neném recém-nascido, sem nenhuma condição de defesa.

Hoje, o Código Penal traz o delito de infanticídio em seu art. 123, que fala: “Matar, sob a influência do estado puerperal, o próprio filho, durante ou logo após o parto: Pena – detenção de 2 a 6 anos”.

Então a mãe que mata sob a influência deste “estado puerperal” tem pena de dois a seis anos. Muito inferior ao do homicídio. E nossa Lei não vê torpeza nisso, por uma condição psicológica da genitora.

Portanto, a definição do termo “moral” é de difícil solução, de grande fluidez e muita imprecisão, deixando as dúvidas acima relatadas a fim de ilustrar o tema e passar a definição do que seja moralidade administrativa.

A moralidade é um princípio da administração pública, conforme descrito no *caput* do artigo 37 da Constituição da República, podendo ser definida como regras de conduta a ser seguida pela administração pública.

Assim, a ideia à moralidade administrativa como princípio não é a moralidade comum, conforme acima descrito, mas a moralidade jurídica, visto que ela tem seu conteúdo a partir de regras e princípios da própria Administração.

O princípio da moralidade norteia a conduta do administrador público a fim de que atenda a necessidade de uma justiça para os cidadãos e de eficiência para a própria administração, para que se consagre os efeitos-fins do ato administrativo no alcance do bem-comum.

A grande questão e que põe em xeque, inclusive o sistema de Estado Democrático de Direito, são os limites da atividade judicial no que diz respeito ao controle da moralidade administrativa pelo Poder Judiciário.

No Brasil, infelizmente, já observamos juízes desmotivados e agindo contrariamente ao preceituado em nossa Lei Maior, conforme destacado por Dallari, em que.

Há juízes que, por convicção ou interesse pessoal, são cúmplices de governos, pessoas e grupos privados violadores de direitos humanos e, a partir daí, protetores dos agentes diretos da violação. Isso tem ficado muito evidente, por exemplo, no comportamento de alguns juízes e tribunais brasileiros, em casos de violências contra índios e comunidades indígenas, havendo mesmo juízes que dificultam ao extremo a execução de decisões de tribunais superiores que dão garantia a direitos indígenas. Essa cumplicidade, em certos casos, é muito clara e indisfarçável, mas em outros guarda a aparência de neutralidade. Estes são, talvez, os juízes mais perigosos, porque simulam um desejo de justiça e envolvem suas decisões numa capa de respeitabilidade. (DALLARI, 2010, p. 39).

Appio preceitua que, “um corpo que não é eleito ou de outra forma, politicamente responsável em qualquer significado estará dizendo aos representantes eleitos pela população que eles não podem governar como gostariam” (APPIO, 2006, p. 44).

De qualquer forma, a nossa Lei Maior, ao contrário dos outros poderes, garante a vitaliciedade ao Poder Judiciário e, relatos como o destacado acima por Dallari felizmente são exceções, pois vemos brilhantes juízes fazendo cumprir as suas atribuições constitucionais em

prol da cidadania e fundamentalmente da dignidade da pessoa humana, conforme relatado por Dallari (2010, p. 82).

Um dado muito positivo é que dentro do próprio quadro de juízes vem tomando corpo uma reação cada vez mais vigorosa, procurando fazer com que se justifiquem na prática o prestígio teórico e a condição de Poder constitucional, de que goza o Judiciário. Juízes mais conscientes de seu papel social e de sua responsabilidade estão assumindo a liderança de um processo de reformas, tendo por objetivo dar ao Judiciário a organização e a postura necessárias para que ele cumpra a função de garantidor de direitos e distribuidor de Justiça.

Assim, nos limites das decisões judiciais, ao juiz cabe decidir conforme a sua consciência e motivadamente, desde que invocado, pelo princípio da inércia da jurisdição, entretanto, não ao seu bel prazer e com aspirações particulares, mas observando sempre os ditames da lei, dos usos, costumes, jurisprudência e, principalmente, com respeito à Constituição da República, de seus princípios basilares e de seus fundamentos, em especial, do fundamento da dignidade da pessoa humana como condição essencial para a manutenção do Estado brasileiro como um Estado Democrático de Direito.

Ilustrando o tema.

[...] em toda sociedade forma-se uma certa hierarquia de valores, um sistema axiológico, que pode se manifestar juridicamente, é dizer, pode estar em perfeita consonância com a construção da ordem jurídica, mas também pode acontecer que não seja assim, ou seja, é dizer, que exista uma certa tensão entre os valores sociais e a normatividade. [...] Destarte, os direitos fundamentais são o resultado de lutas constantes entre indivíduos e Estado, que provocaram movimentos sociais como a Revolução Francesa, a Revolução Inglesa, a Revolução dos Estados Unidos, os movimentos de luta dos trabalhadores de Manchester – que conduziram à criação dos primeiros sindicatos de operários, a Revolução Russa, os processos de reforma agrária na Espanha e no México e, mais recentemente, as diversas manifestações populares contra a discriminação, pela igualdade de gênero e pela defesa do meio ambiente sadio. (LORA ALARCÓN, 2011, p. 271).

Indubitavelmente, várias violações dos direitos humanos tiveram o aval do Poder Judiciário, como por exemplos a sentença de morte de Tiradentes, que determinou a exposição pública de partes de seu corpo em diversas localidades, os casos dos indígenas citados por Dallari (2010, p. 39) acima referendado, as inúmeras situações passadas no período da ditadura militar brasileira, entre outros casos que acontecem, mas que estão escondidos e não tomam repercussão pela mídia, enfim.

Mas como boa notícia é que situações de violação cada vez mais vêm se tornando exceção e o Poder Judiciário vem evoluindo e saindo de uma situação de um mero poder

expectador, a mercê do Legislativo e principalmente do Executivo, para ganhar a força que a Lei Maior o outorga, como garantidor da Constituição da República.

É certo que o Poder Judiciário tem o dever e a responsabilidade constitucional de interferir nas demais esferas do poder, contudo, nos esteios da Lei Maior e não como um super poder.

O controle jurisdicional da moralidade administrativa surgiu principalmente a partir da teoria do desvio de poder, como hipótese de ilegalidade,

[...] com o objetivo de sujeitar ao exame judicial a moralidade administrativa [...]. Ainda que, no desvio de poder, o vício esteja na consciência ou intenção de quem pratica o ato, a matéria passou a inserir-se no próprio conceito de legalidade administrativa. O direito ampliou o seu círculo para abranger matéria que antes dizia respeito apenas à moral. (PIETRO, 2005, p. 78).

O desvio de poder consiste “quando a autoridade usa do poder discricionário para atingir fim diferente daquele que a lei fixou” (PIETRO, 2005, p. 211), podendo o Poder Judiciário, nestes casos e desde que invocado, decretar a nulidade do ato administrativo.

Appio (2006, p. 112-113) ainda coloca que não apenas anular o ato administrativo que afronta a Constituição da República, pode o Poder Judiciário, por um controle principiológico, substituir a vontade do administrador público, subministrando os dados concretos que deverão ser observados pela Administração.

Inobstante o posicionamento moderno de Appio, há teorias e julgados ainda fortes defendendo ao contrário, no sentido de que o Poder Judiciário pode anular o ato administrativo ilegal, contudo, jamais os elementos de mérito, conveniência e oportunidade do administrador público, nem substituir a vontade do administrador, devido ao princípio da separação dos poderes, conforme será mais bem analisado no tópico seguinte.

## **2.5 Discricionariedade Administrativa e Controle Jurisdicional**

O ato administrativo discricionário é aquele em que o legislador conferiu ao administrador público, nos termos da lei, poder de atuação diante de situações concretas, se utilizando de um juízo de conveniência e oportunidade. Já o ato administrativo vinculado é aquele que está totalmente vinculado à lei.

Contudo, conforme veremos abaixo, nem sempre o ato administrativo discricionário é tão discricionário assim, nem o ato administrativo vinculado é tão vinculado aos ditames da lei (princípio da legalidade).

Conforme apregoa Freitas (1995, p. 325-326), abordando sobre o não condicionamento dos atos administrativos vinculados somente ao princípio da legalidade, mas também aos demais princípios da administração pública, destaca que.

[...] a vinculação, em si mesma, precisa ser redefinida, abandonando-se a noção que parece remontar aos erros da escola de exegese, derivados da crença [...] de que os sistemas jurídicos, mormente as codificações, serviriam de guias ou prontuários repletos e não lacunosos para dar solução aos casos concretos, cabendo ao aplicador um papel subalterno de automaticamente aplicar os comandos prévios e exteriores a sua vontade [...]. O engano maior está em supor que a vinculação se dê inteira e exclusivamente em relação ao princípio da legalidade, quando é claro que deve ser mais abrangente, vale dizer, o ato administrativo deve estar ligado à totalidade dos princípios.

Ao conferir certa margem de atuação do administrador público, mesmo diante dos atos administrativos ditos como vinculados, Freitas (1995, p. 329-330), em sequência, comentando sobre os atos administrativos discricionários, saindo, ao que parecia, de uma posição mais garantista ao administrador, preceitua que inexistente a pura discricionariedade.

[...] a rigor, não há ato algum que possa ser designado como discricionário [...]. Ambos, administrador e julgador, têm o dever de motivar os seus atos, exatamente em face da inafastável margem de subjetividade no mais vinculado dos atos, assim como em face da necessidade de tornar vinculada a sua atuação ao sistema, ainda quando se admitam, legalmente, os juízos de equidade ou de conveniência. [...] ainda que a lei (contra a qual, por certo, militariam fortes indícios de inconstitucionalidade) dispensasse a motivação dos atos discricionários, esta seria uma obrigatoriedade descendente diretamente da Constituição.

Destarte, todos os atos administrativos devem ser motivados nos dizeres de Freitas.

Hely Lopes Meirelles, de forma mais conservadora, preceituava que os atos administrativos discricionários não necessitam de motivação (2003, p. 45).

Contudo, assistimos razão à primeira corrente aqui exposta, uma vez que a motivação, inclusive do ato administrativo dito como discricionário é inerente ao Estado Democrático de Direito, bem como ao princípio da publicidade descrito como princípio da administração pública no *caput* do tão questionado artigo 37 da Constituição da República.

Assim também preceitua Appio, em que “não se pode olvidar que os atos administrativos discricionários não escapam à revisão judicial, na medida em que estão informados pelos princípios constantes do art. 37 da CF/88” (APPIO, 2006, p. 118).

Figueiredo (1998, p. 143), também ensina que:

A motivação, embora possa ser sucinta, deve demonstrar - de maneira cabal - o iter percorrido pelo administrador para chegar à prática do ato. [...] A motivação é elemento essencial para o controle, sobretudo para o controle judicial.

Não haverá possibilidade de aferir se o ato se conteve dentro da competência administrativa, dentro da razoabilidade, que deve nortear toda competência, caso não sejam explicitadas as razões condutoras do provimento emanado.

Ressaltam os administrativistas que o dever de fundamentar corresponde à Administração serviente, à Administração que se pauta pela necessidade de servir à coletividade, a que explicita função.

O Egrégio Superior Tribunal de Justiça já se posicionou no sentido de que o ato administrativo discricionário não é totalmente discricionário, necessitando de motivação, sob pena de arbitrariedade, senão vejamos.

O ato administrativo nunca é totalmente revestido de poder discricionário. Sempre existe um quê vinculante. Cabia ao Impetrado juntar o parecer da CPG ou, então, motivar diretamente seu ato. Em não o fazendo, tal decisão revestiu-se de arbitrariedade. Precedentes do STJ. (STJ – 3ª. Seção, unânime, MS 3.500-2 - DF, Rel. Ministro Adhemar Maciel, Rev. do STJ, ano 7, (71) 81-89, julho 95, p. 84). (BRASIL, 1995)

Nesse mesmo sentido o Colendo Supremo Tribunal Federal também já se manifestou favoravelmente à necessidade de motivação do ato administrativo, conforme se extrai dos seguintes julgados.

EMENTA: O STF já firmou o entendimento de que o Conselho de Política Aduaneira, ao fixar pauta de valor mínimo nos termos dos arts. 9 e 22, d, ambos da Lei nº 3.244/57, deve motivar sua resolução editada para esse fim, por causa do princípio da legalidade que domina a formação de qualquer ato administrativo, não podendo, assim, o referido órgão determinar aquela pauta sem fundamentar-se na intercadência ou no dumping a que se reporta a primeira norma supracitada. (STF, RE 76.601, Rel. Ministro Antônio Neder, julgado em 12.09.78, DJU de 06.10.78. No mesmo sentido são os RREE 76.790-8, 77.221-9 e 77.264-2). (BRASIL, 1978)

[...] Longe fica de vulnerar o art. 6º, parágrafo único, da Constituição de 1969 acórdão em que afastado ato administrativo praticado com abuso de poder, no que revelou a remoção de funcionário sem a indicação dos motivos que estariam a respaldá-la. Na dicção sempre oportuna de CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, mesmo nos atos discricionários não

há margem para que a administração atue com excessos ou desvios, competindo ao judiciário a glosa cabível (Discricionariedade e Controle Judicial) (STF, 2ª Turma, RE 131.661-ES, Rel. Ministro Marco Aurélio, RTJ 162, p. 708). (BRASIL, 1995)

Contudo, tudo isso não quer dizer que o Poder Judiciário possua poder ilimitado de revisão do ato administrativo.

Segundo Moraes (2004, p. 59).

A partir da construção teórica, segundo a qual os princípios da realidade e da razoabilidade constituem os limites de oportunidade e de conveniência à discricionariedade, respectivamente, quanto à valoração dos motivos e quanto à escolha do objeto, conclui que o Poder Judiciário pode anular atos administrativos discricionários, fundados em inexistência, insuficiência, inadequabilidade, incompatibilidade e desproporcionalidade de motivo ou em impossibilidade, desconformidade e ineficiência do objeto, “apenas controlando os limites objetivos do exercício discricionário”.

Ou seja, os elementos de mérito do ato administrativo discricionário, quais sejam, conveniência e oportunidade do administrador público, são insindicáveis judicialmente.

O que não pode é o Poder Judiciário determinar a prática de um ato discricionário, devido ao princípio da separação dos poderes, conforme decidiu o Colendo Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial nº. 169.876/SP.

Não pode o Poder Judiciário interferir na autonomia da Administração Pública.

Sobre o assunto o Tribunal Regional Federal da 1ª Região já se posicionou.

ATOS ADMINISTRATIVOS - CONTROLE PELO JUDICIÁRIO - LIMITES. Cabe ao Judiciário o controle da legalidade dos atos da Administração Pública, mas não pode interferir o Poder Judiciário na autonomia administrativa dos órgãos públicos, impedindo-os de exercer as atribuições que lhes são impostas por lei (TRF-1ª R. - Ac. unân. da 4ª T. publ. no DJ de 29-4-93 - Ap. Cív. 92.01.25433-4-MG - Rel. Juiz Nelson Gomes da Silva - Uniauto Administradora de Consórcio Ltda. vs. SUNAB - Adv.: Carlos Alberto Boson Santos; 140941) (BRASIL, 1993).

Toda essa indagação a respeito da possibilidade de controle judicial dos atos administrativos atinentes à moralidade administrativa (item anterior), bem como da discricionariedade administrativa (no presente item), são importantes para o tema de improbidade administrativa, uma vez que o Poder Judiciário e o Ministério Público podem interferir no controle dos atos administrativos, desde que não interferiram na autonomia do Poder Executivo.

Entretanto, podemos citar alguns casos de ação civil pública por ato de improbidade administrativa de agente público em que o Ministério Público pleiteia a condenação do prefeito municipal em atos de gestão.

Lei orçamentária. Edição. Ilegalidade. Dolo. Indemonstrado. Improbidade Administrativa. Não caracterização. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Violação dos princípios administrativos da legalidade na elaboração e aprovação da lei orçamentária anual não configurada. O ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública não pode ser reduzida a mera violação do princípio da legalidade. Impõe-se que a leitura do art. 11 da Lei 8.429 de 1992 não seja meramente literal, mas sistemática e teleológica. Imperativo avaliar se o ato fora cometido com dolo e com preponderância do matiz de ilegalidade qualificada pela adjunção da imoralidade. *In casu*, não comprovada a conduta dolosa na estimativa orçamentária, não há falar-se em violação a Lei 4.320/64, tampouco as Constituições Federal e Estadual. Não há falar-se em cometimento de ato ímprobo por violação aos princípios administrativos a ensejar a aplicação da Lei n 8.429/92. Sentença confirmada. Recurso desprovido. (TJGO – Apel. 61.119-2/188 – 4ª CC – DJ 23.05.2002 – Rel. Des. Camargo Neto) (BRASIL, 2002).

Distribuição de passagens de ônibus. Pessoas carentes. Improbidade. Não configuração. 1. Na tipificação do ato de improbidade administrativa, exige-se do julgador perfeita sintonia com a realidade socioeconômica da realidade brasileira. 2. Em sociedade fortemente marcada pela exclusão social, a qual favorece o clientelismo político, não é imoral, a ponto de configurar-se ato de improbidade, a distribuição de passagens de ônibus a pessoas carentes. 3. Repercussão econômica sem desvios e devidamente aprovada pela Corte de Contas. 4. O Ministério Público não está sujeito a pagar as verbas de sucumbenciais, senão quando age de má-fé. (STJ – REsp. 403.599/PR – 2ª Turma – DJ 12.05.2003 – p. 00274 – Rel. Eliana Calmon) (BRASIL, 2003).

Doação de entulho. Improbidade. Não caracterização. Doação de entulho – não caracterização – condenação Ministério público a verba honorária – impossibilidade. I – questionada a probidade administrativa de agente público, não há cingir-se ao aspecto econômico, sabido que a aplicação das sanções previstas na L.I.A., independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público. Mas, para tanto, imprescindível haja vulneração dos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em se cuidando de doação de bens móveis dispensada e a licitação, necessidade há de avaliação – tanto do bem móvel, quanto da ocorrência de interesse social e mesmo da conveniência e oportunidade socioeconômica daquela forma de alienação. Assim, persistiria a perquirição acerca da obediência ou não a formalidades legais preconizadas para a doação. Inexistindo nos autos prova de haver o agente público auferido vantagem em proveito pessoal ou favorecido terceiros, em detrimento do erário público, a doação de entulho ou de material de construção inservível, a pessoas carentes, não configura ato de improbidade administrativa. (TJGO – Apel. 58.144-9/188 – 3ª CC – DJ 02.10.2001 – Rel. Des. Benedito Soares de Camargo Neto) (BRASIL, 2001).

Pelo que se extrai dos julgados acima descritos, há intensa interferência do Ministério Público na administração pública, se transformando como se fosse a uma corregedoria ou um poder fiscalizatório externo da Administração Pública, como se não bastasse a existência do Poder Legislativo e do Tribunal de Contas para tanto.

Ações como essas tendem a engessar o administrador público, implicando em suas atribuições legais e se configurando em abuso de poder do *Parquet*.

## **CAPÍTULO 3 - A RESPONSABILIZAÇÃO DO ADVOGADO PARECERISTA**

### **3.1 O Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil e as prerrogativas do advogado**

É crescente e enormemente preocupante as decisões, tanto judiciais, quanto administrativas, em especial originárias dos Tribunais de Contas, implicando a corresponsabilização do advogado parecerista juntamente com o gestor público.

Em um primeiro momento, logo após a promulgação da Constituição da República de 1.988, houve um tempo de calma. Com o aumento das atribuições dos órgãos administrativos e, em especial do grande clamor popular contra a corrupção, chegamos a um ponto de excesso, em que, para se dar a resposta que a sociedade deseja, vem-se empregando uma enorme responsabilização dos gestores públicos, muitas das quais, indevidas, conforme já ilustrado neste trabalho.

Frisa-se que não se quer que haja um mundo cheio de plenas liberdades aos gestores, eis que o combate à corrupção é premissa tanto constitucional, como a nível infraconstitucional, entretanto, o que quer é a correta responsabilização, ou seja, não o menos, nem o mais, mas o justo, o correto, eis que a responsabilização de um inocente é tão, senão mais, repugnante quanto a absolvição de um culpado.

Ciente dessa corrente pós-constituição de 1.988 de fortalecimento dos órgãos fiscalizatórios, alguns gestores públicos começaram a justificar os seus atos com arcabouço em pareceres jurídicos, emitidos por uma assessoria jurídica, na maioria das vezes compostas por advogados nomeados em cargo de comissão que, na prática, para não se indispor com seu “patrão” e não correrem o risco de serem substituídos por outros, simplesmente proferiam pareceres para justificar a conduta irregular dos seus nomeantes, ou seja, alguns gestores públicos viam nos pareceres jurídicos que, nestes casos, não se tratam de uma obra técnica, mas manipulada ao interesse do gestor, uma forma de se imiscuírem de suas responsabilidades, sob o jargão de que estavam amparados juridicamente e, por serem leigos, apenas cumpriam o que o Departamento Jurídico, Procuradoria Jurídica, ou qualquer órgão de consultoria jurídica da entidade propugna, portanto, os gestores não podiam ser responsabilizados por estarem seguindo uma determinação do órgão jurídico da entidade.

Assim, vendo este quadro caótico, em especial o Tribunal de Contas da União, visando corrigir o problema, começou a responsabilizar não só gestor ordenador do ato

administrativo, mas também o advogado ou procurador público emissor do parecer, ou seja, o Tribunal de Contas da União achou que, a corresponsabilização do advogado parecerista ajudaria a minimizar a questão e, viu por bem e por ser muito mais fácil na prática, responsabilizar mais um ao invés de trazer ferramentas que evitasse o problema em sua raiz, consoante a decisão contida no Acórdão n. 675/2006, Plenário, de 10 de maio de 2.006, do qual citamos os seguintes trechos, *in verbis*:

[...] Na esfera da responsabilidade pela regularidade da gestão, é fundamental aquilatar a existência do liame ou nexos de causalidade existe entre os fundamentos de um parecer desarrazoado, omissos ou tendenciosos, com implicações no controle das ações dos gestores da despesa pública que tenha concorrido para a possibilidade ou concretização do dano ao Erário. [...] Sempre que o parecer jurídico pugnar para o cometimento de ato danoso ao Erário ou com grave ofensa à ordem jurídica, figurando com relevância causal para a prática do ato, estará o autor do parecer alcançado pela jurisdição do Tribunal de Contas da União, não para fins de fiscalização do exercício profissional, mas para fins de fiscalização da atividade da Administração Pública.

Na prática, o que ocorreu foi um caos ainda maior, pois, os gestores continuam pressionando os “seus” advogados comissionados a proferirem pareceres ao seu bel prazer e os advogados, tal qual a administração pública, vítimas do problema da corrupção se veem obrigados a ir contra a lei para manterem a sua função pública, tornando a vida desses profissionais em um martírio incomensurável.

O que deveria ter ocorrido a fim de se evitar a corrupção com parecer jurídico “justificativo” seria, ao invés da responsabilização, dar estrutura e autonomia para o fortalecimento da Assessoria, Procuradoria ou Departamento Jurídico do órgão público, pois, já vimos no passado e em alguns países ditatoriais que os órgãos do Ministério Público e a magistratura não funcionaram senão para fazer a vontade dos governantes. Em nosso período militar, já ficou clara a demonstração de que muitos juízes e promotores sabiam dos desmandos e das barbáries contra os direitos humanos que o governo brasileiro praticava, entretanto, por medo, quedaram-se inertes e, neste ínterim, a opção do Tribunal de Contas da União pela corresponsabilização dos advogados pareceristas é o mesmo que fortalecer a corrupção.

Como uma conduta correta, o Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro, do Ministério Público do Estado do Paraná, emitiu a Recomendação Administrativa n. 11/2013, de Regulamentação da Procuradoria Jurídica dos Municípios, recomendando ao prefeito municipal e ao presidente da Câmara de Vereadores,

no âmbito de atuação do núcleo, a vedação da prática por assessor jurídico comissionado de qualquer ato de representação judicial ou extrajudicial do Município, de suas autarquias e fundações públicas e da Câmara Municipal, *in verbis*:

RECOMENDAÇÃO ADMINISTRATIVA Nº 11/2013

(...)

Ao(à) Exmo(a). Sr(a). Prefeito(a) Municipal e ao (à) Ilmo(a). Sr(a).Presidente(a) da Câmara de Vereadores, a fim de que:

1- Seja vedada a prática, por Assessor Jurídico comissionado, de qualquer ato de representação judicial ou extrajudicial do Município, da Câmara, ou de órgão da administração direta e indireta ou, ainda, prática de ato de consultoria, nos termos acima expostos, alertando que o descumprimento da presente recomendação poderá caracterizar desvio de função e ensejar adoção das medidas cabíveis, inclusive, de responsabilidade pela prática de ato de improbidade administrativa.

2- Seja incluída na Lei Orgânica uma disposição que discipline a representação judicial e extrajudicial do Município, por advogado efetivo.

Santo Antônio da Platina, 18 de junho de 2013. KELE CRISTIANI DIOGO BAHENA (Promotora de Justiça ) - JOEL CARLOS BEFFA (Promotor de Justiça).

Portanto, ao contrário da atitude do Tribunal de Contas da União, o Núcleo Regional de Trabalho de Proteção ao Patrimônio Público do Norte Pioneiro, do Ministério Público do Estado do Paraná, ciente desse problema dos pareceres jurídicos que apenas visam justificar a conduta do gestor corrupto, proferidos por uma assessoria jurídica subserviente e sem autonomia, recomendou a prática de pareceres emitidos por advogados ocupantes de cargo em comissão, devendo ser emitidos apenas por advogados ou procuradores concursados.

Neste ínterim, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná emitiu o Prejulgado n. 06, de 07 de agosto de 2.008, o qual determinou, sob pena de desaprovação de contas, a existência de pelo menos um advogado e um contador concursado (efetivo) no município e na Câmara Municipal (BRASIL, 2008).

Com essas condutas, os Municípios e Câmaras municipais tiveram que se adequarem e preencherem seus quadros com profissionais efetivos e não meros subservientes ocupantes de cargos em comissão.

Destarte, houve uma grande vitória para a classe dos advogados públicos e, obviamente, para a administração pública em geral, contudo, ainda a classe precisa em muito se desenvolver, pois, sem a devida autonomia e independência, principalmente nos pequenos municípios de nosso país, a coação e subserviência do advogado, mesmo para aqueles já efetivos, ainda é enorme e assombra a administração pública.

Neste ínterim, o cerne do presente trabalho não é focar e defender uma irresponsabilidade do advogado parecerista, mas que, com a responsabilização tão somente não há o afastamento do problema da corrupção, que a Lei de Improbidade Administrativa tanto prega coibir, mas que, somente com uma advocacia pública efetiva, autônoma e forte é que certamente esse mal que assola o nosso país irá diminuir em muito, como ocorre com o Ministério Público e na magistratura, por exemplo, em que os seus membros têm uma série de princípios constitucionais que lhes conferem o fundamento mor da Constituição da República, dignidade, e lhes permitem atuarem com suas próprias convicções em prol de uma sociedade mais livre, justa e solidária, uma vez que possuem uma remuneração digna às suas atribuições, são autônomos, têm vitaliciedade, dentre outras garantias que os deixam seguros para trabalharem fortemente contra a corrupção e, o resultado disso se vê claramente em nossa sociedade, com profissionais altamente gabaritados e selecionados, com baixíssimos índices de corrupção entre eles e uma atuação límpida demonstrada por uma grande satisfação e credibilidade da sociedade.

Nestes exemplos do Ministério Público e da magistratura nos deixam claros que investimentos no órgão e nos seus membros não são custos desnecessários, mas que, se somados ao final, resultam em eficiência e cumprimento de todos os princípios da administração pública esculpidos no art. 37 da Lei Maior e, se houve um investimento e garantias efetivas para os advogados e procuradores públicos, certamente a administração também ganharia ao final, eis que em muito se diminuiria o problema da corrupção, o que resultaria em economia ao erário, pois, sem a necessidade de se socorrer a nenhuma pesquisa, é notório que a estimativa de valores que literalmente “vão para o ralo” com a corrupção no Brasil é enorme e, um investimento no órgão de consultoria jurídica do ente público certamente geraria uma economia de recursos públicos incomensurável, o que se reverteria em uma maior eficiência para a administração pública, em proveito da população.

As atitudes do núcleo de proteção do Ministério Público do Paraná e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná visando o fortalecimento da assessoria, procuradoria ou Departamento Jurídico dos municípios, ao contrário da atitude do Tribunal de Contas da União exarada no Acórdão n. 675/2006 acima citado, são mais condignas e visam corrigir o problema em seu cerne, evitando que ele ocorra novamente, já a atitude do Tribunal de Contas da União não previne outras condutas, mas dá uma resposta a um ato que já aconteceu, ou seja, enquanto o Ministério Público do Estado do Paraná e o Tribunal de Contas do Estado do Paraná querem evitar que o mal ocorra, o Tribunal de Contas da União quer punir o ato ruim que já ocorreu o que, na prática, sabemos que isso não funciona, eis que, por exemplos, o

enquadramento do homicídio qualificado como crime hediondo, após pressão da mídia com o assassinato da atriz global Daniela Perez, ou a Lei Maria da Penha, não impediram e nem sequer diminuíram essas práticas delituosas, o que nos faz crer que a conduta preventiva e não punitiva é muito mais eficaz para a correção do problema.

Hoje, a atuação da advocacia pública é legítima para a aplicação do direito em nosso Estado Democrático, o que antes da promulgação da Constituição da República de 1.988 era feita pelo Ministério Público.

Destarte, não com a repreensão, mas com prevenção, educação e garantias profissionais é que o mal pode ser extirpado, ou pelo menos diminuído, e nesse sentido, a Constituição da República de 1.988 prevê em prol dos advogados e dos advogados públicos as seguintes garantias:

Art. 131. A Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo.

§ 1º - A Advocacia-Geral da União tem por chefe o Advogado-Geral da União, de livre nomeação pelo Presidente da República dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada.

§ 2º - O ingresso nas classes iniciais das carreiras da instituição de que trata este artigo far-se-á mediante concurso público de provas e títulos.

§ 3º - Na execução da dívida ativa de natureza tributária, a representação da União cabe à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, observado o disposto em lei.

Art. 132. Os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

Por essas disposições legais esculpidas em nossa Lei Maior é possível concluir que somente ao advogado concursado caberá a defesa judicial e extrajudicial dos órgãos públicos, possuindo direito à estabilidade tal qual qualquer servidor público após aprovação em estágio probatório de três anos de efetivo exercício e, como principal garantia, é a previsão de

inviolabilidade do advogado por seus atos e manifestações, no exercício da profissão e nos termos da lei infraconstitucional.

Por sua vez, disciplinando a Constituição da República, em nível infraconstitucional, o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (Lei n. 8.906, de 4 de julho de 1.994) prevê como garantias a inviolabilidade do advogado por seus atos e manifestações, nos limites da lei (art. 2º, § 3º).

Portanto, o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil disciplina em seu início as já citadas garantias aos advogados, pois, com as garantias se quer dar melhores condições de trabalho e, via de regra, preventivamente, que os “deslizes” não ocorram, entretanto, como num sistema de freios e contrapesos, caso esses “problemas” venham a ocorrer, o Estatuto disciplina a ética do advogado em seus artigos 31 a 33 disciplinam as suas responsabilidades e obrigações.

Destarte, o Estatuto da Advocacia e a OAB prevê garantias aos advogados, mas também deveres e obrigações, devendo merecer o respeito, ser idôneo, não incorrer em impopularidade e, em suma, cumprir os deveres previstos no Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil.

Ressalta-se, ainda, que o EOAB também se aplica aos advogados públicos, conforme já decidido na ADIN n. 2.652-6/DF, DJ 14.11.2003, *in verbis*:

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.652-6/DF

Relator: Ministro Maurício Corrêa

Requerente: Associação Nacional dos Procuradores de Estado – ANAPE.

Advogados: Marcos Bernardes de Mello e outro;

Requerido: Presidente da República

Requerido: Congresso Nacional

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na inicial da ação para, sem redução de texto, emprestar à expressão “ressalvados os advogados que se sujeitam exclusivamente aos estatutos da Ordem dos Advogados do Brasil”, contida no parágrafo único do art. 14 do Código de Processo Civil, com a redação imprimida pela Lei federal n. 10.358, de 27 de dezembro de 2001, interpretação conforme a Carta, a abranger advogados do setor privado e do setor público. Votou o Presidente, o Senhor Min. Marco Aurélio. Plenário, 08.5.2003. Presidência do Senhor Min. Marco Aurélio. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Maurício Corrêa, Nelson Jobim, Ellen Gracie e Gilmar Mendes. Procurador- Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro (BRASIL, 2003).

Portanto, não só à advocacia privada, mas também aos advogados públicos devem seguir em sua profissão os ditames do Estatuto da Advocacia e a OAB, bem como ao Código de Ética e Disciplina da classe profissional.

Neste diapasão, a advocacia pública é essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito e quanto aos pareceristas.

Temos que os Advogados Públicos, quando promovem, sobretudo no âmbito consultivo, a concretização do direito positivo frente às consultas que lhes são dirigidas por particulares e pela própria Administração, exercem atividade normativa concreta correlata àquela desenvolvida pelos membros do Poder Judiciário, guardados, evidentemente, os escopos e eficácias peculiares de uma e outra atuação profissional. (COLODETTI, 2009, p. 63).

Diante do exposto, a fim de dar cumprimento à vontade do legislador em editar a Lei de Improbidade Administrativa, que é a cessação ou a punição da corrupção, cabe aos órgãos fiscalizatórios e à administração pública em geral dar maiores garantias ao advogado público, fazendo cumprir a Lei Maior e o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil, visando um caráter preventivo e não somente punitivo.

### **3.2A segurança jurídica e a situação profissional do advogado**

Por segurança jurídica, segundo Gusmão (2008, p. 80-81).

[...] é a relativa estabilidade da ordem jurídica, garantidora, por um período razoável, do conteúdo das normas que a compõem. Expressa o espírito conservador inerente ao direito. Pode ser entendida como: 1) proteção dos direitos adquiridos; 2) certeza da obrigatoriedade e da aplicação igual do direito a todos indistintamente; 3) garantia de as situações jurídicas perfeitas e de a coisa julgada não estarem ao sabor das modificações da legislação; 4) possibilidade do conhecimento do direito por qualquer um. Decorre daí três princípios: 1) anterioridade da lei ao fato; 2) igualdade de todos diante a lei; 3) proteção dos direitos adquiridos e das situações jurídicas perfeitas, não alcançáveis pela lei nova.

O Estado que não cumpre sua própria legislação perde o seu crédito, inclusive na esfera internacional, ocasionando uma insegurança jurídica enorme, em especial se tratarmos de um mundo globalizado como vivenciamos hodiernamente, culminando, com isso, insatisfação e até mesmo represálias.

Sobre o assunto, Montoro (2005, p. 435-436) acentua que.

O sistema tradicional ou legalista, que abrange diferentes tendências “dogmáticas” ou “legalistas”, e ao qual se vinculam as escolas dos Glosadores, da Exegese, e racionalistas em geral, caracteriza-se inicialmente: a) por prender o direito aos textos rígidos, como se fossem dogmas, e b) procurar aplicá-los rigorosamente de acordo com a vontade do legislador.

Daí uma série de práticas como a dos “glosadores” medievais e “comentaristas”, que examinavam artigo por artigo sob o ponto de vista gramatical, as palavras e frases da lei, isoladas do seu contexto, e indiferentes às modificações históricas e sociais. [...] O uso excessivo do Direito Romano acompanhou esse apego a um estilo cheio de regras e brocardos. [...] Esse fetichismo legal desenvolveu-se após a promulgação do Código de Napoleão (1804), com feição nova, inspirada na concepção racionalista de que todo o direito está contido na lei e que esta, uma vez promulgada, tem existência e significação próprias, independentemente do legislador que a fez.

Hoje em dia, ao juiz cabe respeitar a lei, entretanto, estão livres para decidir até mesmo contrário a ela, desde que motivadamente (art. 93, inciso IX, da Lei Maior), valendo-se mor dos ditames preconizados na Constituição da República. Contudo, não é raro vermos, principalmente nos tribunais superiores, decisões de cunho político que visam além das convicções pessoais dos juízes, a segurança jurídica e proteção do Estado brasileiro.

O comércio mundial e o comércio eletrônico trazem inúmeras situações novas cada dia, as quais muitas escapam às previsões legais e por isso acabam nos tribunais para decisões, e os juízes têm que se valerem das regras, usos, costumes e princípios gerais do direito para darem suas decisões, mas sempre, levando em mente que devem proteger a dignidade da pessoa humana acima de tudo, pois, sem dignidade da pessoa humana respeitada, não podemos falar em Estado Democrático de Direito e sem Estado Democrático de Direito seria o mesmo que não dar segurança jurídica e jogarmos fora a Constituição da República para voltarmos a um Estado de barbárie e a Constituição seria uma mera obra remendada catalogada na biblioteca como de ficção científica.

Pelo positivismo, há a aplicação do direito escrito, independentemente das convicções pessoais do julgador, conforme destaca Gusmão (1997, p. 364-365), para quem.

Fora da experiência, do fato ou do direito positivo, direito algum existe para o Positivismo Jurídico, que se caracteriza por identificar o direito positivo com o direito estatal (legislado ou jurisprudencial), considerando a experiência jurídica a única fonte do conhecimento jurídico; por ser antijusnaturalista, negando natureza jurídica ao direito natural; por ser antijusnaturalista, negando o poder legislativo da razão, encontrando somente na vontade do legislador (*positivismo jurídico alemão, francês e italiano*) ou do juiz, manifestada na sentença (*positivismo jurídico anglo-americano*), a fonte imediata do direito, e por afastar os valores e o direito natural da ciência jurídica e da filosofia do direito, reduzida à síntese dos resultados da ciência do direito. Identificando o direito com a lei ou com o código (*positivismo jurídico francês*), com os precedentes judiciais (*positivismo jurídico anglo-americano*), ou, ainda, com direito estatal, escrito ou não escrito (*positivismo jurídico formal*) ou, simplesmente, com o direito positivo *tout court* (*positivismo jurídico alemão*), o positivismo

jurídico resultou, na França, no culto da vontade do legislador e dos códigos, considerados sem lacunas. [itálico no original]

Entretanto, inobstante a corrente positivista ter tido a sua importância historicamente, hodiernamente o juiz deve julgar com base em seu livre convencimento motivado e, conforme já relatado anteriormente, empregar em suas decisões os fundamentos de nosso Estado Democrático de Direito, dentre eles, em especial a dignidade da pessoa humana.

No humanismo jurídico, o Estado tem o dever de respeitar e proteger os direitos humanos, pois.

[...] são direitos de todos e de cada um em particular. Conhecidos como Direitos do Homem, constitucionalmente são direitos fundamentais de que desfrutam o cidadão nacional (naturalizado também) e o estrangeiro que se encontrar no território brasileiro. Direitos que, sob a influência da filosofia do direito natural e do Iluminismo, foram objeto de “declarações de direitos” famosas, promulgadas no século XVIII, ideários da Revolução Americana e da Revolução Francesa. A mais célebre é a *Déclaration des Droits de l’Homme et du Citoyen* (1789), da Revolução Francesa. (GUSMÃO, 1997, p. 247) (itálico no original).

Destarte, os ideários de direitos humanos ganharam força a partir da Constituição americana e da Revolução francesa, bem como, posteriormente, com a Constituição de Weimar de 1.919 e a Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada pela Assembleia das Nações Unidas, relativamente recentes na história humana.

Então, é inegável que antigamente não havia essa preocupação com os direitos humanos, pois, se ainda hoje, em pleno Século XXI temos relatos que.

Há juízes que, por convicção ou interesse pessoal, são cúmplices de governos, pessoas e grupos privados violadores de direitos humanos e, a partir daí, protetores dos agentes diretos da violação. Isso tem ficado muito evidente, por exemplo, no comportamento de alguns juízes e tribunais brasileiros, em casos de violências contra índios e comunidades indígenas, havendo mesmo juízes que dificultam ao extremo a execução de decisões de tribunais superiores que dão garantia a direitos indígenas. Essa cumplicidade, em certos casos, é muito clara e indisfarçável, mas em outros guarda a aparência de neutralidade. Estes são, talvez, os juízes mais perigosos, porque simulam um desejo de justiça e envolvem suas decisões numa capa de respeitabilidade. (DALLARI, 2010, p. 39).

Destarte, sobre a cabeça dos advogados pareceristas pesa a enorme espada da justiça. Ante o enorme leque que abre margens à interpretação, é possível enquadrar inúmeros atos como ímprobos, o que vem a influir diretamente nas atribuições do profissional do Direito que atua como parecerista.

Toda essa indagação reflete diretamente na atuação do profissional, o qual, muitas vezes, tem sua atuação limitada por receio de emitir um parecer, mesmo com base em argumentos legais, de sofrer as sanções por ato de improbidade administrativa e ter sua vida totalmente mudada por causa do ato, ou seja, ter seus bens liminarmente bloqueados, o risco de perder o cargo, o receio de sofrer multas altíssimas e todo o seu patrimônio adquirido com o esforço de uma vida inteira perdido por causa de um parecer.

Como no julgado abaixo citado, a tendência é a concessão de medida liminar para a imediata indisponibilidade dos bens dos réus na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, o que gera uma incomensurável insegurança e prejuízo aos agentes.

Ação civil pública. Concessão de liminar. Indisponibilidade e seqüestro de bens. Atos de improbidade administrativa. Verossimilhança. Fumus boni iuris e periculum in mora presentes. Possibilidade. Agravo de instrumento não provido. Havendo fortes indícios da responsabilidade do agravante em atos de improbidade administrativo em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público, correta a decisão recorrida que, deferindo liminar, decretou a indisponibilidade de seus bens sendo que, na instrução do processo haverá ampla instrução probatória e acesso ao contraditório. (TJPR – Agravo de Instrumento n. 100606400, Acórdão n. 20477, Curitiba, 1.a Vara da Fazenda Pública, Falências e Concordatas, Rel. Des. Antonio Prado Filho, 1.a Câmara Cível, unanimidade, j. em 21/08/2001) (BRASIL, 2001).

Apesar de o acórdão citado relatar a possibilidade de prova em contrário durante a instrução processual e que a indisponibilidade somente deve ser decretada diante de “fortes indícios da responsabilidade” do agente, vemos que muitas vezes a medida liminar é concedida de praxe e a prova durante a instrução funciona na prática como uma inversão do ônus da prova em favor do autor da demanda, o que é vedada por nosso ordenamento e rechaçada no projeto de lei que gerou a Lei de Improbidade Administrativa.

Destarte, é cediço que ser um advogado parecerista de órgão público é uma carreira (quando tem plano de carreira, o que somente acontece na minoria dos casos) estigmatizada e muitos profissionais, quando têm a oportunidade, não pensam duas vezes em abandonar a profissão, o que resulta em uma rotatividade enorme e prejuízo para toda a administração pública.

Pelo exposto, deve-se ter cautela na responsabilização do parecerista, sob pena de interferência na atuação profissional, em dissonância do apregoado pelo Estatuto da Advocacia e a OAB, eis que.

O Controle tem demonstrado certa ponderação, mas na seara administrativa, a situação é um pouco distinta. Há casos de pareceristas que emitiram parecer aprofundado e com tese jurídica, esposando a doutrina e a

jurisprudência corrente, mas sua tese não obteve a concordância da comissão de sindicância e, por esse simples motivo, foram citados. Um excesso de zelo, onde não se demonstrou eficiência da análise, mas simples discordância de cunho dialético, ensejou a citação em sindicância. Ações como essa inibem a disposição dos indivíduos em colaborar, extrapolando a normalidade rotineira e, às vezes, influenciam, até mesmo, a possibilidade de se conduzirem com a eficiência exigida, pois ponderarão, em demasia, antes de tomar qualquer decisão. Criam-se, por vias transversas, desestímulos desnecessários ao exercício profissional. (REOLON, 2010, p. 37).

Portanto, toda essa situação implica em prejuízo direto não só para o profissional, mas também reflete diretamente em toda a administração pública, pois, muitas vezes o parecer do profissional não reflete diretamente a opinião do parecerista, mas o seu receio em ser responsabilizado, como no exemplo a seguir exposto, o que mitiga o art. 1, inciso V, da Constituição da República, eis que “o pluralismo de idéias deve ser mantido porque é, em si mesmo, valor constitucional” (MENDONÇA, 2009, p. 191).

Sobre a responsabilização do parecerista pela sua convicção opinativa, conclui Nascimento (2007, p. 18) que.

Colocar a questão nesses termos, é pôr obstáculo no caminho do espaço da elaboração criativa pela inibição da livre expressão do seu convencimento. É fomentar o justo receio de ser tomado pelo temor que possa dimanar de qualquer descuido em razão do ponto de vista expandido. É restringir a autonomia de voo tolhendo sua capacidade de produzir face à censura imposta ao pensamento aberto, contido por um espaço delimitado, capaz de abortar a expansão do raciocínio no campo da criatividade.

Por exemplo, no Estado do Paraná, há a Lei Complementar Estadual n. 137/2011 a qual determina que os atos oficiais dos municípios tenham de serem publicados em jornal impresso e em Diário Eletrônico. Tal legislação fere a autonomia dos municípios, tanto que os atos oficiais do Estado do Paraná somente são publicados pelo Diário Oficial Eletrônico. Sobre o assunto, é possível a arguição de inconstitucionalidade da referida disposição legal, entretanto, nos pareceres, os advogados, por receio, pedem o cumprimento da legislação para não incorrerem em eventual sanção por improbidade administrativa, o que resulta em maiores gastos para a administração, que deverá arcar com a dupla publicação, quase sempre, de valor superior a R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) por cada ato. Este e inúmeros outros exemplos podem ser dados sobre o assunto, o que ilustra bem a situação calamitante, vexatória e para não falar, humilhante, que vivem os advogados pareceristas, sem força política alguma, sofrendo com baixíssimos salários e cotidianamente a mercê da espada da justiça que, com apenas um parecer destoante da interpretação do Ministério Público (na maioria das vezes)

têm suas vidas inteiramente devastadas por ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

### **3.3 A impossibilidade de aplicação de sanção por atos culposos: artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa x independência profissional (a corresponsabilização apenas por atos dolosos)**

Diferentemente dos atos de improbidade administrativa descrito nos artigos 9º e 11 em que se exige a conduta dolosa do agente público, o artigo 10 admite a figura culposa, baseada na imprudência, imperícia ou negligência do agente.

Há opiniões fortes dos dois lados, ou seja, há aqueles que admitem a figura culposa do agente público como hábil à prática de atos de improbidade administrativa e outros alegam que tal dispositivo é inconstitucional.

Dentre os filiados na primeira corrente (aqueles que admitem a constitucionalidade da punição por ato de improbidade administrativa mesmo que a título culposo pelo disposto no art. 10 da LIA) encontra-se Pazzaglini Filho, (2002, p. 70), apregoando que.

[...] agente imprudente é aquele que age sem calcular as conseqüências previsíveis para o erário, do ato que pratica. Negligente é o que se omite no dever elementar de acautelar o patrimônio público. Tanto um como outro descumprem dever elementar imposto a todo e qualquer agente público, qual seja, o de zelar pela integridade patrimonial do ente ao qual presta serviços, à medida que se trata de patrimônio que, não sendo seu, a todos interessa e pertence.

Mazzilli (2004, p. 177) tratando sobre o assunto também se inclui entre aqueles que admitem a figura culposa do agente público, uma vez que o administrador não lida com seus bens.

[...] e, sim, com bens coligidos com muito sacrifício pela coletividade, os quais ele espontaneamente pediu para cuidar, e ainda, é remunerado para isso. Assim, o administrador não tem o direito de ser negligente com recursos públicos; pode até sê-lo em sua privada, nunca com recursos da coletividade. Ele concorreu a um cargo público ou foi eleito ou nomeado para ele; ao tomar posse, imediatamente assumiu um dever jurídico, mais do meramente moral, um dever que tem sanção: assumiu o dever mínimo de não ser negligente, de não ser desidioso, de não ser imprudente com os recursos da coletividade, que ele escolheu gerir.

Em resumo, aos afiliados nesta corrente alegam que o agente público, por lidar com interesses de toda a coletividade não pode ser negligente, imprudente ou imperito, no sentido de dar maior primazia ao interesse público do que do particular.

Em posição contrária, há posicionamentos de que a figura “culposa” descrita no *caput* do artigo 10 acima redigido em sua integralidade é inconstitucional, tendo em vista não haver previsão na Lei Maior de 1988, conforme apregoa Bueno e Alvarenga (2003, p. 108), em que “estando excluída do conceito constitucional de improbidade administrativa a forma meramente culposa de conduta dos agentes públicos, a conclusão inarredável é a de que a expressão ‘culposa’, inserta no *caput* do art. 10 da lei em foco, é inconstitucional”.

Acreditamos que a razão está com essa segunda corrente, pois para se definir condutas de improbidade administrativa deve-se ter em mente todo o ordenamento jurídico e não somente pensar com a cabeça de “punir e punir”.

De qualquer forma, é importante salientar que.

Dentre as condutas típicas arroladas no art. 10 da Lei n. 8.429/92, não se encontra um item sequer onde se possa enquadrar o agir de um operador do direito quando na função de parecerista, porquanto a participação deste é de caráter opinativo, elucidativo, materializada em ato administrativo enunciativo, sem qualquer conteúdo decisório. (NOGUEIRA, 2006, p. 7529).

Isso posto, é elementar que “Deve-se ter cautela, pois a proporcionalidade não é um princípio expresso das licitações nem em caráter normativo, tampouco, constitucional. Além disso, a subjetividade deliberativa que proporciona é imensurável e pode conduzir a arbitrariedades e a fraudes” (REOLON, 2010, p. 39).

Não devemos esquecer que em grande parte dos municípios brasileiros há falta mão-de-obra especializada, até mesmo devido aos baixos salários por eles oferecidos e à distância para com os grandes centros urbanos, sem contar ainda que devido à falta de codificação das leis de que trata o direito administrativo, existe um campo muito amplo de legislações, portarias, resoluções, instruções, provimentos, regimentos, etc., passíveis e rotineiramente mutáveis de uma hora para outra.

Também não devemos esquecer que nesses municípios, e até mesmo em outros maiores, muitas vezes o chefe do Poder Executivo e membros do Poder Legislativo são pessoas simples e até mesmo semianalfabetas, quiçá analfabetas por completo, pois, apesar da vedação pelo §4º, do artigo 14, da Constituição da República, esta disposição legal vem sendo

mitigada pela justiça eleitoral, conseqüentemente, permitindo-se ao analfabeto se candidatar às eleições, de ser diplomado e tomar posse.

Diferentemente dos juízos de primeiro grau, os quais possuem maior contato com as partes e com as condições particulares de cada Município, especialmente falando, por mais incrível que pareça, os tribunais, em especial os tribunais superiores têm uma visão mais justa e aberta sobre os casos de improbidade administrativa, tanto é que boa parte delas são derrubadas em instâncias superiores, conforme se extrai dos seguintes julgados.

Prefeito. Contratação. Pessoal. Concurso. Inocorrência. Improbidade Administrativa. Indemonstrada. Administrativo. Responsabilidade de prefeito. Contratação de pessoal sem concurso público. Ausência de prejuízo. Não havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei 8.429/92. A lei alcança o administrador desonesto, não o inábil. Recurso improvido. (STJ – REsp. 213.994/MG – 1ª Turma - DJ 27.09.1999 – p. 00059 – Rel. Min. Garcia Vieira) (BRASIL, 1999).

Lei orçamentária. Edição. Ilegalidade. Dolo. Indemonstrado. Improbidade Administrativa. Não caracterização. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Violação dos princípios administrativos da legalidade na elaboração e aprovação da lei orçamentária anual não configurada. O ato de improbidade administrativa por violação de princípios da administração pública não pode ser reduzida a mera violação do princípio da legalidade. Impõe-se que a leitura do art. 11 da Lei 8.429 de 1992 não seja meramente literal, mas sistemática e teleológica. Imperativo avaliar se o ato fora cometido com dolo e com preponderância do matiz de ilegalidade qualificada pela adjunção da imoralidade. *In casu*, não comprovada a conduta dolosa na estimativa orçamentária, não há falar-se em violação a Lei 4.320/64, tampouco as Constituições Federal e Estadual. Não há falar-se em cometimento de ato ímprobo por violação aos princípios administrativos a ensejar a aplicação da Lei n 8.429/92. Sentença confirmada. Recurso desprovido. (TJGO – Apel. 61.119-2/188 – 4ª CC – DJ 23.05.2002 – Rel. Des. Camargo Neto) (BRASIL, 2002).

Aliás, veja-se o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça, que reformou sentença do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a qual tinha condenado o gestor por improbidade administrativa, em um caso de doação de passagens de ônibus com dinheiro público a pessoas carentes.

Distribuição de passagens de ônibus. Pessoas carentes. Improbidade. Não configuração. 1. Na tipificação do ato de improbidade administrativa, exige-se do julgador perfeita sintonia com a realidade socioeconômica da realidade brasileira. 2. Em sociedade fortemente marcada pela exclusão social, a qual favorece o clientelismo político, não é imoral, a ponto de configurar-se ato de improbidade, a distribuição de passagens de ônibus a pessoas carentes. 3. Repercussão econômica sem desvios e devidamente aprovada pela Corte de Contas. 4. O Ministério Público não está sujeito a pagar as verbas de

sucumbenciais, senão quando age de má-fé. (STJ – REsp. 403.599/PR – 2ª Turma – DJ 12.05.2003 – p. 00274 – Rel. Eliana Calmon). (BRASIL, 2003)

Casos como o apontado no último julgado acima citado, por mais impressionantes que pareçam ser, só são rechaçados pelo Poder Judiciário nos tribunais superiores, até lá o agente público teve sua vida política inegavelmente abatida, sem contar os prejuízos de índole moral particular e familiar presumivelmente abalados por anos, isto sem esquecer da indisponibilidade dos bens.

No jornal “Folha de Londrina”, na coluna Humberto (2006, p. 3), a fim de ilustrar e presente trabalho e frisar a maior sensibilidade de nossos tribunais superiores, tem-se que.

MP abusa de ‘improbidade’

O ministro Gilmar Mendes, do Supremo, criticou o mau uso pelo Ministério Público do instituto da ação de improbidade administrativa: os procuradores abusam desse tipo de ação em defesa de interesses corporativistas e políticos. Mendes fez a observação durante julgamento do pedido – que ele negou – de foro privilegiado para a prefeita de Macaé (RJ), Núzia Cozzolino.

Inépcia

Segundo o ministro Gilmar Mendes, são consideradas ineptas oito em dez denúncias levadas pelo Ministério Público ao Supremo Tribunal Federal.

O impressionante de tudo isso é que os prejuízos inquestionáveis e incomensuráveis por uma ação civil pública por ato de improbidade não são levados em conta e o órgão acusador sequer responde pelas verbas de sucumbência, salvo se agir de má-fé, quase que de impossível prova.

A interpretação dada por Mazzilli (2004, p. 170) sobre a possibilidade da responsabilização do agente público por improbidade administrativa, mesmo na hipótese de culpa, nos termos do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, devido ao fato dele ser pago para exercer um múnus público, não devendo ser imprudente, negligente ou imperito, *data venia*, está equivocada, uma vez que se deve haver uma interpretação totalmente ao contrário do preceituado pelo doutrinador, pois os agentes públicos são dotados de prerrogativas das mais complexas possíveis e geralmente de grande relevo, muitas das quais são tomadas pensando no melhor benefício à comunidade, contudo, nem sempre isso ocorre, uma vez que é impossível ganhar o tempo todo.

O problema surge quando uma conduta do agente público, visando o melhor interesse público dá errado e por isso ele (agente) é responsabilizado, contudo, se a conduta desse certo, era somente o seu múnus público.

Os agentes públicos, particularmente no caso do chefe do Poder Executivo e o advogado parecerista, devem gozar de certa inviolabilidade por suas decisões, claro que isso não quer dizer que possa cometer crimes ao seu bel prazer, não é isso, contudo, deve estar protegido principalmente de ações civis públicas por ato de improbidade administrativa de cunho político ou de interpretações das mais diversas ao “prudente” arbítrio do Ministério Público, como é o caso do último julgado citado acima.

Caso não possuam uma norma que lhes protejam, ficarão à mercê do entendimento do promotor de justiça e do juiz, como se fossem poderes fiscalizatórios do Executivo.

Pergunta-se, por que parte do texto da reforma do Poder Judiciário aprovado pela Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2.004, previa em seu artigo 8º o acréscimo do §4º ao artigo 95 da Constituição da República, propondo a responsabilização da União e do Estado pelos danos que os respectivos juízes causarem no exercício de suas funções jurisdicionais, assegurando o direito de regresso nos casos de dolo foi retirada de pauta, devido ao fato de que implicaria em limitação e engessamento do Judiciário, quando não houve essa mesma preocupação em favor do Poder Executivo quando da edição principalmente da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2.000)?

Por que quanto à responsabilização do Poder Judiciário e do Ministério Público vozes marcantes preceituam que “o sistema especial de responsabilidade do membro do Ministério Público, assim como do juiz e de outros agentes políticos, só existem para resguardar o independente exercício de suas funções fundamentais, que são aquelas ligadas à atividade-fim” (MAZZILLI, 2004, p. 525), quando na prática, não é bem assim que acontece quanto ao Poder Executivo municipal, ou do assessor jurídico, advogado ou procurador, principalmente das pequenas cidades.

Como fica o caso hipotético de um advogado parecerista acusado por ato de improbidade administrativa que teve seus poucos bens liminarmente tornados indisponíveis e que por isso não tem dinheiro para pagar outro advogado, ante o seu impedimento de atuar neste caso em causa própria, residente no Estado do Paraná em que não existe uma Defensoria Pública organizada e também não pode utilizar o eventual, se existente, outro advogado do órgão em que exerce sua função, sob pena deste também ser acusado de improbidade administrativa?

Pegando o arcabouço da Defensoria Pública, por que o Governo do Estado do Paraná não sofre uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa para fins de implantação da Defensoria Pública, e um prefeito que distribui passagens ajudando pessoas

carentes é acusado pela Lei de Improbidade Administrativa, tendo que aguardar anos até a decisão definitiva pelo Superior Tribunal de Justiça?

Por que os Estados e Municípios possuem limites de gasto com pessoal em 60% (sessenta por cento) de sua receita corrente líquida (sendo 50% (cinquenta por cento) para a União), chegando ao estado de urgência quando do atingimento do limite de 54% (cinquenta e quatro por cento), nos termos dos artigos 19 e 22, parágrafo único, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2.000), regulamentando o artigo 169, *caput*, da Constituição da República, quando o Poder Judiciário e o Ministério Público não possuem esse limite e rotineiramente vêm elevando as suas remunerações, ao que originariamente era definido como teto, e agora está passando a ser piso?

Por que quando o Ministério Público gasta mais do que arrecada não sofre sanções da Lei de Responsabilidade Fiscal e é o Estado quem libera mais recursos para o custeio dos salários, nos termos da notícia veiculada no jornal Folha de Londrina abaixo descrita?

#### Governo anuncia R\$ 27 milhões para MP Estadual

A Agência de Notícias do Governo do Estado emitiu nota ontem no final da tarde para anunciar a liberação de R\$ 27 milhões para que o Ministério Público Estadual “pudesse pagar o salário de dezembro da instituição”. Segundo a nota, foi fechado um “acordo de conduta” com o procurador-geral do MP, Milton Riquelme de Macedo: “daqui para frente o governo do Estado não vai liberar mais recursos que excedam a previsão orçamentária do Ministério Público”.

O governo alega que neste ano, por ter pagado reajustes que não foram dados a nenhuma outra categoria do Poder Executivo e por ter pagado perdas salariais de planos econômicos, “o Ministério Público Estadual ultrapassou em quase R\$ 30 milhões a sua dotação orçamentária”.

Ontem, Riquelme reagiu por meio da assessoria de imprensa e afirmou que os valores citados pela Agência de Notícias do governo estão “equivocados” e que serão corrigidos nesta quinta-feira. (CAVAZOTTI, 2006, p. 3).

Por que se fosse um prefeito que tivesse gastado mais do que arrecadado já estaria respondendo uma ação civil pública por ato de improbidade administrativa e não o procurador-geral do Ministério Público?

Por que o Poder Judiciário, órgão responsável de elaborar proposta orçamentária e prever recursos destinados para atendimento dos serviços auxiliares da justiça da infância e juventude nos termos dos artigos 150 e 151 do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1.990) e artigo 96, inciso I, alínea *b*, da Constituição da República não é atingido por uma ação civil pública por ato de improbidade, uma vez que existem comarcas sem sequer um assistente social ou psicólogo e se velam dos profissionais dos

municípios, inclusive sob o vergão de que o descumprimento poderá ocasionar crime de responsabilidade?

São essas questões é que põe em xeque o nosso denominado Estado Social e Democrático de Direito, velado por princípios, dentre os quais o da independência dos poderes, etc.

Neste íterim, os advogados pareceristas não detêm de independência funcional para atuarem livremente, como existe com os membros do Ministério Público e os juízes, o que implica em um prejuízo incomensurável à administração pública por que, na dúvida, o parecer quase sempre é negativo pelo receio de serem futuramente responsabilizados.

Nestes casos, acontece que “Por vezes, o parecerista desenvolve argumento implausível, no curso da exposição não apresenta alternativa, e, ao final, acresce um ‘a juízo discricionário do administrador’ como tática exculpante” (MENDONÇA, 2009, p. 189).

Além do mais:

Não se pode transformar o parecerista jurídico em um autômato aplicador da jurisprudência e da lei, sob pena de inviabilizar inovações oxigenadoras da Administração que dependam de uma interpretação nova. Até mesmo a rediscussão de jurisprudências consolidadas que poderiam ser aprimoradas corre o risco de ser tolhida, em um ambiente de insegurança jurídica. (REOLON, 2010, p. 37)

Conforme apregoa Nascimento (2007, p. 14).

Havendo coerência técnica, conjugada com outros elementos substantivos que emprestem consistência ao articulado, a manifestação inserida no parecer, ainda que seja no futuro contestada, não poderá ser censurada, tanto pelos controles internos da Administração, como pelo controle externo administrativo via Tribunal de Contas, ou ainda, pelo controle judicial.

Por tudo o que aqui foi exposto, seguimos o entendimento de Meirelles (2003, p. 76), em que “os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder”.

Tanto que “o Direito não é uma ciência exata e que várias questões jurídicas admitem mais de uma resposta” (MENDONÇA, 2009, p. 191).

### **3.4 A responsabilização na visão do Tribunal de Contas da União e na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal**

Conforme já relatado no item 3.1 acima, o Tribunal de Contas da União tem apregoado uma visão mais dura em desfavor dos advogados pareceristas em processo administrativo.

O Tribunal de Contas da União (TCU), nas Decisões n. 512/03 (Plenário), n. 289/96 (Segunda Câmara) e nos Acórdãos n. 462/2003, n. 1.412/2003 e n. 1.616, todos do Plenário, entendeu pela possibilidade de responsabilização do parecerista. Para tanto, a orientação do TCU é no sentido de verificar, primeiro, se é ou não essencial ao ato administrativo (o que o caracterizará como opinativo ou vinculante), bem assim se ele está alicerçado em lições de doutrina ou de jurisprudência e se defende tese aceitável, baseada em interpretação razoável de lei. (SANTANA, 2008, p. 47).

Tal fato, mais precisamente no ano de 2.002, chegou às portas do Supremo Tribunal Federal quando o Tribunal de Contas da União, em uma inspeção envolvendo a contratação direta de uma empresa de consultoria internacional com a Petrobras, concluiu pela impugnação dos administradores que realizaram o contrato e a responsabilização solidária dos pareceristas que opinaram favoravelmente à dispensa e inexigibilidade da licitação.

Assim, os pareceristas entraram com um Mandado de Segurança junto ao Supremo Tribunal Federal, recebendo a numeração MS 24.073/DF, de 2.002 (Relator Ministro Carlos Velloso, julgado em 06.11.2002, pleno), cuja decisão final, por unanimidade, foi no sentido de dar deferimento ao mandado de segurança a fim de afastar a responsabilidade dos procuradores, tendo a seguinte ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. CF, art. 70, parág. Único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. – Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei de licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa. Celso Bandeira de Mello, “Curso de Direito Administrativo”, Malheiros Ed., 13ª Ed., p. 377. II. O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato

ou omissão praticado com culpa, em sentido largo: Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32, III. Mandado de Segurança deferido. (STF – MS 24073 / DF – DISTRITO FEDERAL – Relator: Min. CARLOS VELLOSO – Julgamento: 06/11/2002 – Órgão Julgador: Tribunal Pleno – Publicação: DJ 31/10/2003) (BRASIL, 2003).

Neste caso, os argumentos dos impetrantes foram a ausência de competência do Tribunal de Contas da União para julgá-los, já que não foram os ordenadores das despesas e a impossibilidade de responsabilização em virtude de agirem no exercício regular da profissão.

Contudo, ao que tudo indicava uma posição mais conservadora e favorável aos pareceristas, o mesmo órgão, Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança n. 24.584-1/DF, de 2.003, mas julgado em 2.007, negou segurança em favor dos procuradores federais pareceristas no caso envolvendo análise de serviços prestados pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev) ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e um aditivo de convênio entre o Ministério da Previdência Social e o Centro Educacional de Tecnologia em Administração (CETEAD). Neste caso, o Tribunal de Contas da União encontrou indícios de irregularidades, abriu processo administrativo e incluiu os procuradores federais que emitiram o parecer para se justificarem.

Neste ínterim, os pareceristas interpuseram o referido mandado de segurança junto ao Supremo Tribunal Federal para o fim de trancamento do processo administrativo.

A decisão foi negatória ao mandado de segurança para o fim de continuidade do procedimento administrativo junto ao Tribunal de Contas da União, sem prejuízo de nova intervenção junto ao Poder Judiciário em caso dos impetrantes futuramente serem considerados responsáveis, cuja ementa ficou assim redigida:

ADVOGADO PÚBLICO - RESPONSABILIDADE - ARTIGO 38 DA LEI Nº 8.666/93 - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - ESCLARECIMENTOS. Prevendo o artigo 38 da Lei nº 8.666/93 que a manifestação da assessoria jurídica quanto a editais de licitação, contratos, acordos, convênios e ajustes não se limita a simples opinião, alcançando a aprovação, ou não, descabe a recusa à convocação do Tribunal de Contas da União para serem prestados esclarecimentos. (MS 24584, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 09/08/2007, DJe-112 DIVULG 19-06-2008 PUBLIC 20-06-2008 EMENT VOL-02324-02 PP-00362) (BRASIL, 2007).

Com essa decisão, o Supremo Tribunal Federal deixou um alerta aos pareceristas, no sentido de que, o artigo 38 da Lei n. 8.666/93, ao determinar o parecer jurídico para aprovação ou ratificação de termo de convênio ou aditivos, a atuação do administrador

público fica condicionada ao exame e aprovação do órgão jurídico, tornando-se possível a responsabilização do profissional.

Portanto, o Supremo Tribunal Federal leva em conta a natureza do parecer jurídico para eventual responsabilização do seu subscritor. Nela, o Ministro, hoje aposentado, Joaquim Barbosa identificou três modelos de pareceres, o primeiro é o parecer facultativo, no qual serve apenas como uma orientação ao administrador público e não vincula a conduta do gestor, o segundo é o parecer obrigatório, no qual a administração estaria obrigada a realizar o ato na forma do parecer, salvo parecer contrário posterior, e por fim, como terceiro modelo tem-se o parecer vinculante, o qual, como o próprio nome já diz, vincula ao administrador público, cabendo a este acatar o parecer ou então, não decidir.

Sob essa ótica, o mesmo órgão de cúpula do Poder Judiciário brasileiro, nos autos de Mandado de Segurança n. 30.892, de 2.014, em decisão monocrática do Ministro Relator Luiz Fux, excluiu multa fixada pelo Tribunal de Contas da União contra advogado parecerista de órgão público que emitiu parecer favorável à concessão de prazo em processo administrativo, conforme a seguinte ementa:

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. FIXAÇÃO DE MULTA. RESPONSABILIDADE DE COORDENADOR JURÍDICO DA CODESA POR ELABORAÇÃO DE PARECER MERAMENTE CONSULTIVO. INOCORRÊNCIA. EXCLUSÃO DA MULTA. PRECEDENTES: MS 24.073, REL. MIN. CARLOS VELLOSO, E MS 24.631, REL. MIN. JOAQUIM BARBOSA. SEGURANÇA CONCEDIDA. (MS 30892, Relator(a): Min. LUIZ FUX, julgado em 20/05/2014, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-097 DIVULG 21/05/2014 PUBLIC 22/05/2014) (BRASIL, 2014).

Apesar de a referida decisão liminar ter sido revogada por questões processuais, cujo processo ainda se encontra pendente de decisão final, ao que tudo indica, a responsabilização do advogado persistirá junto ao Supremo Tribunal Federal, entretanto, não a grosso modo, mas só quando se tratar parecer vinculativo emitido com erro grosseiro ou de má-fé.

De igual forma, é essa a orientação do Superior Tribunal de Justiça, órgão máximo do Poder Judiciário nacional em matéria infraconstitucional, conforme se extrai dos seguintes julgados:

RECURSO ORDINÁRIO EM *HABEAS CORPUS*. DENÚNCIA. ART. 89 DA LEI N.º 8.666/93. PROCURADORES MUNICIPAIS. SIMPLES EMISSÃO E APROVAÇÃO DE PARECER JURÍDICO OPINANDO PELA DISPENSA DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMUNIDADE DO ADVOGADO. ATIPICIDADE DA CONDUTA. AUSÊNCIA DE QUALQUER ELEMENTO INDICIÁRIO VÁLIDO. TRANCAMENTO.

RECURSO PROVIDO. 1. Recorrentes denunciados juntamente com outros 10 corréus como incurso no art. 89, *caput*, da Lei n.º 8.666/1993, pois teriam colaborado com dispensa indevida de licitação para realização de obra pública, beneficiando a empresa contratada em R\$ 21.607.812,96 (vinte e um milhões, seiscentos e sete mil, oitocentos e doze reais e noventa e seis centavos). 2. Resta evidenciada a atipicidade das condutas dos Recorrentes, uma vez que foram denunciados apenas pela simples emissão e suposta aprovação de parecer jurídico, sem demonstração da presença de nexo de causalidade entre a conduta a eles imputada e a realização do fato típico. 3. O regular exercício da ação penal – que já traz consigo uma agressão ao *status dignitatis* do acusado – exige um lastro probatório mínimo para subsidiar a acusação. A denúncia deve, ainda, apontar elementos, mínimos que sejam, capazes de respaldar o início da persecução criminal, sob pena de subversão do dever estatal em inaceitável arbítrio. Ausente o requisito indiciário do fato alegadamente criminoso, falta justa causa para a ação penal. 4. Recurso provido para trancar a ação penal em tela somente em relação aos ora Recorrentes. (STJ. Recurso em *Habeas Corpus* n.º. 39.644-RJ, Relatora Ministra Laurita Vaz. DJe 29.10.2013) (BRASIL, 2013).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM CONCURSO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO OU CULPA GRAVE) NA CONDUTA DO DEMANDADO.

1. É firme a jurisprudência do STJ, inclusive de sua Corte Especial, no sentido de que ‘Não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10º (AIA 30/AM, Corte Especial, DJe de 27.09.2011).2. Agravo regimental a que se nega provimento.’ (AgRg no REsp 975540 / SP. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL 2007/0180690-1. Relator(a):Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI (1124). Órgão Julgador: T1 – PRIMEIRA TURMA. Data do Julgamento:17.11/2011 Data da Publicação/Fonte: DJe 28.11.2011) (BRASIL, 2011).

Salienta-se no julgado a seguir exposto, também do Superior Tribunal de Justiça, a mesma linha de raciocínio de que a Lei de Improbidade Administrativa visa punir ao gestor corrupto, ou seja, aquele que age de má-fé, com desonestidade, senão vejamos.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PREFEITO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROMOÇÃO PESSOAL INDEVIDA NO CEMITÉRIO LOCAL POR OCASIÃO DO FERIADO DE FINADOS. ART. 11 DA LEI 8.429/92. ELEMENTO SUBJETIVO (DOLO) NÃO CONFIGURADO. AGRAVO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DESPROVIDO.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, pois 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 agravado consiste na suposta realização de promoção pessoal indevida no cemitério local por ocasião do feriado de Finados que, utilizando-se de funcionários públicos municipais, fez com que estes, na madrugada do dia 2 de novembro de 2003, distribuíssem por todos os túmulos existentes no cemitério municipal um botão de rosa acompanhado de cartão (fls. 10).5. Na linha da orientação ora estabelecida, a sentença de primeira instância julgou improcedente o pedido do Ministério Público por ter entendido ausentes o dolo ou a má-fé do recorrente.6. Ocorre que o Tribunal de origem, apesar de reconhecer a ausência do elemento subjetivo (dolo) ao afirmar que, muito embora, a princípio, não se vislumbre má-fé na atitude do prefeito apelado, nem se tenha evidências de que teriam sido utilizados recursos financeiros públicos na empreitada motivadora do ajuizamento da presente ação, ao contrário (fls. 372), classifica esse mesmo comportamento como ato de improbidade administrativa.7. Não tendo sido associado à conduta do recorrente o elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa.8. Agravo Regimental do MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL desprovido. (AgRg no AREsp 21662/SP AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2011/0078141-5. Relator(a): Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO (1133). Órgão Julgador: T1 – PRIMEIRA TURMA. Data do Julgamento: 07.02.2012. Data da Publicação/Fonte: DJe 15.02.2012) (BRASIL, 2012).

Portanto, a visão de nossos tribunais superiores têm sido mais favoráveis aos advogados pareceres, ao contrário do que almeja o Tribunal de Contas de União. De qualquer forma, tais decisões não deixam de ser preocupantes e ainda, mereça destaque o fato de que muitos dos casos de improbidade, vezes por questões burocráticas processuais, ante as reformas processuais introduzidas em nosso ordenamento jurídico visando a famigerada celeridade processual, mitigou em muito o acesso a esses tribunais superiores.

Destarte, infelizmente, ainda é possível encontrar condenações de advogados pareceristas por ato de improbidade em solidariedade ao administrador público, em condutas

que não ostentam o condão de prejuízo à administração pública e não se encontram com erro grosseiro ou má-fé, mas somente porque possuem opinião divergente do intérprete.

## CONCLUSÃO

O presente trabalho versou sobre a Improbidade Administrativa e a Responsabilização do Advogado Parecerista no intuito de estudar o tema e trazer à tona aspectos polêmicos, sem, contudo, muitas vezes, dar um resultado para a questão, uma vez que, apesar do assunto “Improbidade Administrativa” não ser um tema novo em nosso ordenamento jurídico, muitos de seus preceitos ainda é uma interrogação.

A Lei n. 8.429/92 apesar de possuir poucos artigos, ela traz uma nova espécie de sanção, a administrativa, pacificamente diferente da sanção criminal e não tão pacífica assim, diferente da sanção civil.

Resumindo os demais assuntos abordados nesse trabalho, tem-se que tanto os legitimados para a propositura da Ação Civil Pública, em especial o Ministério Público, quanto o Poder Judiciário, mais do que nunca têm que aplicar a Lei de Improbidade Administrativa aos casos que realmente atentem contra a administração, que causem enriquecimento ilícito, que sejam lesivos ao erário e que firam os princípios da administração pública.

Para esses casos, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade mais do que nunca devem ser ponderantemente aguçados pelo autor da demanda e pelo magistrado, para não chegarmos ao cúmulo de vermos Ação Civil Pública por condutas que não merecem a atuação do Judiciário por não terem um mínimo de potencialidade lesiva ao erário, conforme alguns julgados citados neste trabalho.

Em especial razão esses princípios constitucionais devem se adequar as realidades dos pequenos Municípios do país, dotados, quase sempre, de pouca estrutura administrativa e de inúmeros problemas dos mais variados possíveis.

Os representantes do Ministério Público e do Poder Judiciário devem ter em mente que não são um poder fiscalizador do Poder Executivo (em especial), chegando ao cúmulo de impingir a este regras de procedimentos e condutas por “recomendações administrativas” as quais, muitas vezes, são mais do que uma ordem soberana, imutável, mas sim, devem ter em mente que cada órgão possui as suas atribuições precípua dentro do Estado Social e Democrático de Direito, formando um Poder Único, cada qual em seu devido lugar, conforme preconizado pela Constituição da República de 1.988 e com base no princípio da separação dos poderes.

Quanto à responsabilização do advogado parecerista, vemos que a corrente moderna dos nossos tribunais superiores é positiva para a responsabilização, desde que haja culpa grave ou dolo, entretanto, partimos do particular que a pura e simples responsabilização do advogado não enfrenta o problema que a Lei de Improbidade Administrativa visa rebater, que é o da corrupção.

O Tribunal de Contas da União começou com a ideia de responsabilização do advogado parecerista, o que, a princípio foi rebatida pelo Supremo Tribunal Federal, mas que foi ganhando força em especial em se tratando de parecer vinculativo, como aqueles derivados de procedimento licitatórios, contudo, na prática a consequência foi tão somente a responsabilização de mais uma pessoa, o advogado, juntamente com o gestor ordenador da despesa, mas o problema maior, que é a corrupção, continuou.

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, com a determinação de que todos os municípios e câmaras municipais contassem com pelo menos um advogado efetivo (concurado) e a recomendação do Núcleo Especial de Proteção ao Patrimônio Público do Ministério Público do Estado do Paraná, recomendando que a defesa judicial e extrajudicial dos municípios seja feita também por advogado efetivo, demonstram uma preocupação maior em rebater o problema da corrupção em seu cerne, ou seja, dando garantias, mínimas que sejam, aos advogados, e que estes sejam concursados, possuindo, via de regra, a estabilidade após o cumprimento das disposições constitucionais, e não ficarem a mercê do chefe do Poder Executivo.

Com essas posições vemos que a intenção do Tribunal de Contas do Estado do Paraná e do Ministério Público é gerar garantias ao advogado público a fim de que ele possa atuar livremente em prol do órgão público que defende, inclusive contra o próprio chefe do Poder Executivo ou membros do Poder Legislativo.

Destarte, dando-se garantias ao advogado público, certamente o problema da corrupção, no mínimo, vai diminuir enormemente e os investimentos nos órgãos jurídicos se justificarão com as economias geradas com a diminuição da corrupção.

O fortalecimento das procuradorias, assessorias ou departamentos jurídicos, dando aos seus membros melhores condições de trabalho, com autonomia e demais garantias constitucionais, tal qual aconteceu com o fortalecimento da magistratura e do Ministério Público, criará ferramentas elementares para o combate à corrupção em nosso país e é isso que a nossa Lei Maior apregoa, sendo isso também a intenção do legislador infraconstitucional ao aprovar a Lei de Improbidade Administrativa, qual seja, o combate à corrupção.

Com políticas públicas em prol do advogado público, o qual está mais próximo do problema, será possível dar uma efetivação mais rápida e eficiente em prol do órgão que atua, inclusive, a depender do caso, pedir liminarmente o afastamento do gestor público de suas funções e, o advogado, para se chegar a requerer uma medida de tal monta é preciso que possua plena liberdade para atuação e não tenha nenhum resquício de submissão seja de quem for.

Portanto, com o fortalecimento da advocacia pública será possível sua maior atuação em prol do órgão público em que atua e, neste ínterim, vemos que a visão do Tribunal de Contas da União em tão somente responsabilizar o advogado público por seu parecer vai contrário à ideologia empregada na Lei Maior e na Lei de Improbidade Administrativa, pois, ao invés de punir, ou seja, dar uma resposta a um ato que já aconteceu, é muito melhor e mais eficiente prevenir, ou seja, dar garantias ao órgão jurídico para que atue em prol da administração pública para que os atos nem cheguem a ocorrerem.

Diante do exposto, só com o fortalecimento da assessoria jurídica é que a sociedade ficará mais resguardada contra os desmandos dos gestores públicos corruptos e se dará a efetiva proteção constitucional e infraconstitucional da administração pública.

## REFERÊNCIAS

ALARCÓN, Pietro de Jesús Lora. **Ciência política, estado e direito público : uma introdução ao direito público da contemporaneidade.** – São Paulo : Editora Verbatim, 2011.

APPIO, Eduardo. **Controle judicial das políticas públicas no brasil.** 1ª ed. (ano 2005), 2ª tir./ Curitiba: Juruá, 2006.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Lei de improbidade administrativa,** 1. ed. (ano 2005), 2ª tir./Curitiba: Juruá, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 03 de outubro de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº. 3.689, de 3 de outubro de 1941.** Código de Processo Penal. Diário Oficial da União, Brasília, 13 out. 1941. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº. 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro, Diário Oficial da União, Brasília, 9 set. 1942. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº. 19, de 4 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências, Diário Oficial da União, Brasília, 5 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº. 45, de 30 de dezembro de 2004.** Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 31 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 1.079, de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, Diário Oficial da União, Brasília, 12 abr. 1950. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 3.164, de 1 de junho de 1957.** Provê quanto ao disposto no parágrafo 31, 2ª parte, do artigo 141, da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 4 jun. 1957. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 3.502, de 24 de dezembro de 1958.** Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 1958. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 5.869, de 11 de janeiro de 1973.** Institui o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 nov. 1973. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 16 jul. 1990, retificado em 27 set. 1990. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 25 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2 jun. 1992. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993.** Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 15 fev. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.666, de 24 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 out. 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 8.906, de 4 de julho de 1994.** Dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). Diário Oficial da União, Brasília, 5 jul. 1994. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 9.366, de 16 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre os quadros de cargos do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS da Advocacia-Geral da União, do

Ministério da Fazenda, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 18 dez. 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 07 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 28 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 1 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 13.102, de 26 de fevereiro de 2015.** Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 27 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Diário Oficial da União, Brasília, 27 fev. 1998. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário

Oficial da União, Brasília, 5 mai. 2000. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 107, de 26 de abril de 2001**. Altera a Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Diário Oficial da União, Brasília, 27 abr. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 658, de 29 de outubro de 2014**. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público; define diretrizes para a política de fomento e de colaboração com organizações da sociedade civil; institui o termo de colaboração e o termo de fomento; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. Diário Oficial da União, Brasília, 30 out. 2014. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 16mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 2.180-35**, de 24 de agosto de 2001. Acresce e altera dispositivos das Leis nºs 8.437, de 30 de junho de 1992, 9.028, de 12 de abril de 1995, 9.494, de 10 de setembro de 1997, 7.347, de 24 de julho de 1985, 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.704, de 17 de novembro de 1998, do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, das Leis nºs 5.869, de 11 de janeiro de 1973, e 4.348, de 26 de junho e 1964, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 27 ago. 2001. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº. 2.225-45**, de 4 de setembro de 2001. Altera as Leis nºs 6.368, de 21 de outubro de 1976, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.525, de 3 de dezembro de 1997, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 5 set. 2001, edição extra. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 04 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial n. 422.583/PR**. 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, j. 9.9.2002. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 21.662/SP**. 1ª Turma, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. 7.2.2012. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial n. 975.540/SP**. 1ª Turma, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, j. 17.11.2011. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança n. 3.500-2/DF**. 3ª Seção, Rel. Min. Adhemar Maciel, j. 1.7.1995. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Habeas Corpus n. 39.644/RJ**. 5ª Turma, Rel. Min. Laurita Vaz, j. 29.10.2013. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 169.876/SP**. 1ª Turma, Rel. Min. José Delgado, j. 21.9.1998. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 196.932/SP**. 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, j. 10.5.1999. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 213.994/MG**. 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, j. 27.09.1999. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 403.599/PR**. 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 12.5.2003. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 534.575/PR**. 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, j. 29.3.2004. Disponível em: <[www.stj.jus.br](http://www.stj.jus.br)>. Acesso em: 13 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 574-0**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, j. 13.4.1992. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.182-6**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 10.9.2010. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.652-6/DF**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 14.11.2003. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 22.503-3/DF**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 6.06.1997. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 23.401/DF**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 12.04.2002. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.073/DF**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, j. 6.11.2002. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 24.584-1/DF**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 20.6.2008. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 30.892/DF**. Decisão Monocrática, Rel. Min. Luiz Fux, j. 22.5.2014. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 2.138**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, j. 13.6.2007. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 76.601**. Tribunal Pleno, Rel. Min. Antônio Neder, j. 12.9.1978. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 131.661/ES**. 2ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, j. 26.9.1995. Disponível em: <[www.stf.jus.br](http://www.stf.jus.br)>. Acesso em: 14 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 675-18/06-P**. Plenário, Rel. Min. Ubiratã Aguiar, j. 10.5.2006. Disponível em: <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)>. Acesso em: 16 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. **Prejulgado n. 6**. Tribunal Pleno, Rel. Cons. Fernando Augusto Mello Guimarães, j. 7.8.2008. Disponível em: <[www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Apelação n. 58.144-9/188**. 3ª Câmara Cível, Rel. Des. Benedito Soares de Camargo Neto, j. 2.10.2001. Disponível em: <[www.tjgo.jus.br](http://www.tjgo.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Apelação n. 60.607-0/188**. 1ª Câmara Cível, Rel. Des. Vitor Lenza, j. 4.4.2002. Disponível em: <[www.tjgo.jus.br](http://www.tjgo.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Apelação n. 61.119-2/188**. 4ª Câmara Cível, Rel. Des. Camargo Neto, j. 23.5.2002. Disponível em: <[www.tjgo.jus.br](http://www.tjgo.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Apelação n. 61.979-7/188**. 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Gilberto Marques Filho, j. 11.12.2002. Disponível em: <[www.tjgo.jus.br](http://www.tjgo.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Apelação n. 72.145-2/188**. 2ª Câmara Cível, Rel. Des. Marília Jungmann Santana, j. 1.11.2004. Disponível em: <[www.tjgo.jus.br](http://www.tjgo.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. **Apelação n. 1.0439.04.030152-5/0001(1)**. Rel. Des. Batista Franco, j. 7.3.2006. Disponível em: <[www.tjmg.jus.br](http://www.tjmg.jus.br)>. Acesso em: 16 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. **Agravo de Instrumento n. 10.740**. 6ª Câmara Cível, Rel. Des. Leonardo Lustosa, j. 18.6.2003. Disponível em: <[www.tjsc.jus.br](http://www.tjsc.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Apelação n. 114.999-5/2**. 3ª Câmara, Rel. Des. Rui Stoco, j. 30.5.2000. Disponível em: <[www.tjsp.jus.br](http://www.tjsp.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Agravo de Instrumento n. 100606400**. 1ª Câmara Cível, Rel. Des. Antonio Prado Filho, j. 21.8.2001. Disponível em: <[www.tjpr.jus.br](http://www.tjpr.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação n. 25.126**. 1ª Câmara Cível, Rel. Des. Péricles Bellusci de Batista Pereira, j. 1.3.2005. Disponível em: <[www.tjpr.jus.br](http://www.tjpr.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. **Apelação n. 125.537-0**. 8ª Câmara Cível, Rel. Des. Celso Rotoli de Melo, j. 12.11.2003. Disponível em: <[www.tjpr.jus.br](http://www.tjpr.jus.br)>. Acesso em: 16 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Apelação n. 70009142399**. 22ª Câmara Cível, Rel. Des. Rejane Maria Dias de Castro Bins, j. 21.9.2004. Disponível em: <[www.tjrs.jus.br](http://www.tjrs.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **Apelação Cível n. 92.01.25433-4/MG**. 4ª Turma, Rel. Des. Nelson Gomes da Silva, j. 29.4.1993. Disponível em: <[www.trfl.jus.br](http://www.trfl.jus.br)>. Acesso em: 17 jun. 2014.

BUENO, Cássio Scarpinella; ALVARENGA, Aristides Junqueira, *et. al.*. **Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais**. 2. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

CANOTILHO J. J. Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed., Coimbra, Portugal : Almedina, 2003.

CAVAZOTTI, Fábio. Governo anuncia R\$ 27 milhões para MP Estadual. **Folha de Londrina**. Edição 17.180, ano 58. Política, p. 3.

COLODETTI, Bruno; MADUREIRA, Claudio Penedo. A autonomia funcional da advocacia pública como resultado de sua importância para a aplicação legítima do direito no estado democrático constitucional brasileiro. **Fórum Administrativo – Direito Público**. Ano 9, n. 103, set. 2009. Belo Horizonte : Fórum, 2009.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva.

DALLARI, Dalmo Abreu. **Elementos de teoria geral do estado**. 24. ed. São Paulo : Saraiva, 2003.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O poder dos juízes**. 3. ed. rev. – São Paulo : Saraiva, 2007.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário jurídico**. São Paulo: Saraiva, 1998, vol. 2.

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

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2000.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Miniaurélio século XXI: o minidicionário da língua portuguesa**. Coordenação de edição, Margarida dos Anjos, Marian Baird Ferreira; lexicografia, Margarida dos Anjos [et. al.]. 5ª ed. rev. ampliada. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2001.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. rev. e atual. São Paulo : Saraiva, 2003.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 3ª edição, São Paulo: Malheiros, 1998.

FREITAS, Juarez. Os atos administrativos de discricionariedade vinculada aos princípios. **Boletim de Direito Administrativo**, São Paulo, p. 325-326, jun. 1995.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Filosofia do direito**. – Rio de Janeiro : Ed. Forense, 2008.

HABERMAS, Jurgen. **A constelação pós-nacional. Ensaios políticos**. Trad. Mário Selgmann Silva. São Paulo : Lettera Munci, 2001.

HARADA, Kiyoshi. **Improbidade administrativa**. Disponível em: <http://www.jurinforma.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2013.

HUMBERTO, Cláudio. **MP abusa de ‘improbidade’**; Inépcia. Folha de Londrina, Londrina, 26 dez. 2006. Caderno Política, p. 3.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 23. ed. rev. e atual. pelo Prof. Miguel Alfredo Melufe Neto. São Paulo: Saraiva, 1995.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 17. ed., São Paulo: Saraiva, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

\_\_\_\_\_. **Elementos de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MENDONÇA, José Vicente Santos de. A responsabilidade pessoal do parecerista público em quatro *standards*. **Revista Brasileira de Direito Público**. Ano 7, n. 27, out./dez. 2009. Belo Horizonte : Fórum, 2009.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 26. ed. rev. e atual. pela equipe técnica da Editora Revista dos Tribunais. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo : Atlas, 2005.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MUKAI, Toshio. **A inconstitucionalidade da lei de improbidade administrativa – lei federal nº. 8.429/92**. *BDA*, São Paulo, p. 720, nov. 99.

MUNHOZ, Aurélio. **Aumentos de impostos e do FPM não resolverão crise dos municípios, aponta estudo da AMP**. Disponível em: [http://www.ampr.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=456:aumentos-de-impostos-e-do-fpm-nao-resolveraocrise-dos-municipios-aponta-estudo-da-amp-&catid=38:carrossel](http://www.ampr.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=456:aumentos-de-impostos-e-do-fpm-nao-resolveraocrise-dos-municipios-aponta-estudo-da-amp-&catid=38:carrossel). Acesso em 23 mar. 2015.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Advogados públicos e a responsabilidade solidária nos processos administrativos. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**. Ano 6, n. 61, jan. 2007. Belo Horizonte : Fórum, 2007.

NOGUEIRA, Roberto Wagner Lima. O advogado parecerista e a lei de improbidade administrativa. **Fórum Administrativo – Direito Público**. Ano 6, n. 65. Belo Horizonte : Fórum, 2006.

PARANÁ. **Lei Complementar nº. 113, de 15 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre a “Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná”. Diário Oficial do Estado, Curitiba, 15dez. 2005. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº. 137, de 6 de julho de 2001**. Regulamenta os §§ 1º e 2º e o inciso II do § 4º, do art. 27 da Constituição Estadual, dispondo sobre a publicidade dos atos praticados no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios. Diário Oficial do

Estado, Curitiba, 6 jul.2011. Disponível em: <<http://www.legislacao.pr.gov.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada**. São Paulo: Atlas, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. São Paulo: Atlas, 1996.

PRADO, Francisco Octávio de Almeida. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

RANGEL, Paulo. **Direito processual penal**. 8. ed., Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2004.

REOLON, Jaques Fernando. Atrasos em obras públicas – brevíssimas reflexões. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**. Ano 9, n. 105, set. 2010. Belo Horizonte : Fórum, 2002.

SANTANA, Jair Eduardo. Responsabilidade do parecerista em procedimentos licitatórios. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**. Ano 7, n. 79, jul. 2008. Belo Horizonte : 2008.

XIMENES, Sérgio. **Minidicionário ediouro da língua portuguesa**. 2. ed. reform. São Paulo: Ediouro, 2000.