

# O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

*Ivana Nobre Bertolazo<sup>1</sup>*

*Paula Christiany Nobre da Silva<sup>2</sup>*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1. Breve histórico da improbidade administrativa; 1.1 Antecedentes legislativos na repressão judicial dos atos ímprobos; 1.2 Exame Preliminar da Lei Federal nº 8.429/92 de 03 de Junho de 1992; 2. Improbidade Administrativa; 2.1 Sujeitos dos atos de improbidade administrativa; 2.1.1 Responsabilidade de terceiro; 2.2 Elemento subjetivo; 2.3 Dos atos de improbidade administrativa; 2.3.1 Desnecessidade de efetiva ocorrência de dano e de aprovação pelo tribunal de contas; 2.4 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa; 2.4.1 Declaração de bens; 3. Princípios jurídicos; 3.1 Princípios básicos da administração pública na lei de improbidade administrativa; 3.2 O princípio da boa-fé na improbidade administrativa; Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Face à grande incidência da corrupção que assola nosso país, violando principalmente os princípios básicos da administração pública, a presente pesquisa analisa, inicialmente, as primeiras normas legais pátrias que visavam combatê-la, como a Lei nº 3164/57 e a Lei nº 3502/58. Após, apresenta a Lei Federal nº 8429/92, Lei da Improbidade Administrativa, instrumento eficaz na luta contra a corrupção e o mau uso da verba pública, discorrendo seus aspectos materiais, ou seja, seus sujeitos ativos e passivos, seu elemento subjetivo, os atos que configuram improbidade administrativa, quais sejam, os que importam enriquecimento ilícito, os que causam lesão ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública, e as sanções a eles cominadas. Trata do conceito de princípios segundo a doutrina, e dos princípios que regem a administração fazendária, previstos no artigo 37 *caput* da Constituição Federal e no artigo 4º da lei em estudo, como o da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência, e, especialmente o da moralidade. Discorre sobre o princípio da boa-fé, seu conceito e aspectos, a aplicação da boa-fé objetiva no direito civil e no âmbito da administração estatal. Por fim, verifica a relação existente entre os princípios da moralidade e da boa-fé objetiva, concluindo que a ofensa à boa-fé incide em infração à moralidade, e, portanto, constitui ato de improbidade administrativa.

**Palavras-Chave:** Improbidade Administrativa, Princípio da Moralidade, Princípio da Boa-fé.

---

<sup>1</sup>Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito de Jacarezinho (FUNDINOP); Especialista em Filosofia Política e Jurídica pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); Especialista em Metodologia da Ação Docente pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL); Docente da Universidade Norte do Paraná (UNOPAR); Advogada.

<sup>2</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Jacarezinho (FUNDINOP); oficial de promotoria da Comarca de Bandeirantes – PR.

**ABSTRACT:** Face to the great incidence of the corruption that devastates our country, violating mainly the basic principles of the public administration, the present research analyzes, initially, the first native rules of law that they aimed at to fight it, as the Act number 3164/57 and the Act number 3502/58. After, it presents the Federal Act number 8429/92, Administrative Improbability Act, efficient instrument in the fight against the corruption and the bad use of the public mount of money, discoursing its material aspects, that is, its active and passive citizens, its subjective element, the acts that configure administrative improbity, which are, the ones that import illicit enrichment, the ones that cause injury to the state treasury, and the ones that they attempt against the principles of the public administration, and the sanctions threatened they. After that, it deals with the concept of principles, according to doctrine, and of the principles that conduct the financial administration, foreseen in 37 article caption of the Federal Constitution and in the article 4<sup>o</sup> of the law in study, as of the legality, the impessoality, the advertising, the efficiency, and, especially of the morality. In continuation, it discourses on the beginning of the good-faith, its concept and aspects, the application of the objective good-faith in the civil law and the scope of the state administration. Finally, it verifies the existing relation enters the principles of the morality and of the objective good-faith, concluding that the offence to the good-faith happens in infraction to the morality, and, therefore, it constitutes act of administrative improbity.

**Key- Words:** Administrative Improbability, Principle of the Morality, Principle of the Good-faith.

## INTRODUÇÃO

Desde os primórdios, verifica-se a grande incidência da corrupção na vida da sociedade mundial, especialmente no âmbito da administração pública, implicando descrédito na gestão estatal.

No Brasil essa realidade não foi e não é diferente. A história dessa pátria foi, e ainda é, assombrada pela degeneração do interesse público em detrimento do particular. A corrupção é um fenômeno social caracterizado pelos desvios de comportamento ético e moral que degradam as esferas públicas, havendo flagrante desproporção entre o numerário despendido e a vantagem auferida pela coletividade, verdadeira proprietária do bem público. As infrações contra a administração fazendária se causarem enriquecimento ilícito ao agente, prejuízo ao erário e atentarem contra os princípios básicos que regem a administração pública, podem ser denominadas atos de improbidade administrativa.

O presente trabalho visa demonstrar as medidas adotadas para combater a improbidade, abordando os principais elementos da Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa ou Lei do Colarinho Branco, conferindo maior profundidade no estudo à transgressão do princípio da boa-fé, como configurador da conduta ímproba.

Preliminarmente, a presente pesquisa demonstrará que a guerra contra a malversação da *res pública* está presente desde a Grécia antiga, com a Lei das XII Tábuas, no entanto, a desonestidade nunca foi erradicada. O Brasil teve sua primeira bandeira legislativa levantada contra a corrupção em 1941, com o Decreto-Lei Federal nº 3.240. Após foram instituídas outras normas jurídicas sempre visando o aperfeiçoamento dessa luta. Em 1957 foi sancionada a Lei Federal nº 3.164, e, em seguida, em 1958, a Lei nº 3.502, no entanto, tais dispositivos legais não foram suficientes para vencer a batalha. Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, mais um importante passo foi dado com o estabelecimento de algumas sanções, a previsão da observância dos princípios básicos da administração pública e a menção de que os atos de improbidade administrativa serão regulamentados por lei. Assim, em 1992, a publicação da Lei nº 8.429 veio representar o eficaz instrumento no combate aos atos ímprobos.

Adiante, serão tratados os aspectos materiais da Lei em estudo, ou seja, seus sujeitos ativos, aquelas pessoas cujas condutas caracterizam ato de improbidade, os sujeitos passivos do ato, órgãos passíveis de serem atingidos pelo comportamento do agente e o elemento subjetivo presente na prática desses atos. Ainda, será explicado como o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário e o atentado aos princípios da administração estatal, quais sejam, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, podem configurar má-administração pública, sem deixar de citar quais as sanções a serem cominadas para a prática das ações ímprobos.

Posteriormente, pormenorizará o princípio da moralidade, haja vista sua importância na condução dos atos do agente público, que devem pautar-se com ética, honestidade, lealdade e boa-fé.

Assim, constata-se o princípio da boa-fé em sua forma objetiva, como vetor integrante do princípio da moralidade, seu conceito e abrangência na esfera do Direito Civil e da Administração Pública. Ademais, verificar-se-á a existência de relação entre princípio da boa-fé e a improbidade administrativa.

Logo, apesar da pouca bibliografia a respeito da relação acima mencionada, que constitui o título dessa pesquisa e, portanto, seu núcleo, buscar-se-á o aprofundamento do estudo jurídico sobre tal assunto.

## **1 BREVE HISTÓRICO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Desde 624 a.C. quando Nabucodonosor construiu os Jardins Suspensos da Babilônia para satisfazer sua esposa, a rainha Meda; passando pelos devaneios do Brasil Império; pelo governo Getúlio Vargas, no qual se iniciou em nosso país os escândalos públicos principalmente na administração indireta; bem como pela Ditadura Militar, em cujo período se deu a publicação do Ato Institucional nº 5 em 1968, que feriu gravemente a democracia popular; e, ainda, há pouquíssimos anos, pelo Governo Collor, marcado pela corrupção e pelo *impeachment* do então Presidente da República; são notórios os atos imorais dos administradores públicos destituídos de qualquer respeito ao dinheiro público, que, deliberada, fútil e egocentricamente, gastam-no de maneira a não trazer benefícios para a coletividade, sua legítima titular<sup>3</sup>.

A corrupção está intimamente ligada a fatores como a cultura e a educação de seu povo. Segundo ensina Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 131), pode ser assim conceituada:

Etimologicamente, corrupção deriva do latim *rumpere*, equivalente a romper, dividir, vindo a gerar o termo *corrumpere*, que significa deterioração, depravação, alteração, sendo largamente coibida pelos povos civilizados, isto em razão dos conhecidos males que a venalidade que envolve o exercício da função pública causa ao interesse da *polis*. A corrupção, em essência, consiste na obtenção

---

<sup>3</sup> Verifique-se a respeito, a evolução histórica da improbidade discorrida por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 03-06) e por Élcio D'Angelo e de Suzi D'Angelo (2003, 03-06).

de vantagem ilícita em decorrência de um ato próprio do ofício do agente.

Logo, podemos conferir muitos atos corruptos praticados pelos gestores públicos, que infringem os princípios básicos da administração pública, ora buscando vantagens materiais, ora privilégios particulares, não separando o bem público do privado, como, por exemplo, em suas campanhas políticas, que dependem dos financiamentos de empresas privadas, pré-ajustando que, em caso de vitória, tais empresas serão recompensadas com obras e serviços sem licitação, desvirtuando a legítima função do agente, ou seja, zelar pelo interesse público, e constituindo a mazela social atravessada.

Além da insensatez detectada nos atos de gestão, é mais calamitoso admitir que em um país como o Brasil, que se constitui como um Estado Democrático de Direito, cuja Carta Maior assegura em seu artigo 1º que todo o poder emana do povo, possa por ele ser traído, através de sua conduta omissiva, uma vez que a facilitação da corrupção pelo comportamento conformista e tolerante da população compromete o desenvolvimento do país e do próprio cidadão, faltando-lhe saúde, educação, alimentação, segurança, dentre outras necessidades básicas e garantias constitucionais.

Verifica-se que a corrupção e a improbidade andam juntas. O termo probidade deriva do adjetivo “probo” que significa honradez, integridade. Improbidade é a qualidade dos atos ímprobos. E ímprobo, segundo análise em diversas doutrinas, é o ato moralmente incorreto, desonesto, transgressor das regras da lei e da ética. Entende-se, portanto, que os agentes públicos devem conformar seus atos com a moral, ou seja, com a idéia de honestidade, de lealdade, de boa-fé, de decoro e de ética.

No entanto, apesar da discricionariedade do administrador e da inércia dos administrados, que advém de longa data, também o é a luta contra a corrupção e a improbidade, conforme menciona Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 131-132):

Além da previsão expressa nas escrituras sagradas, a venalidade da justiça consubstanciava uma preocupação comum das antigas legislações. “O juiz corrupto, pela lei mosaica, era punido coma flagelação, e na Grécia com a morte. Conta a história que o rei Cambises mandou esfolar vivo um juiz venal, cuja pele foi guarnecer a cadeira onde devia sentar o seu substituto. No antigo direito

romano, a pena capital era igualmente cominada aos magistrados que mercadejavam com a função. A Lei das XII Tábuas declara: ‘*Si Judex aut arbiter jure datur ob rem judicandam pecuniam acceperit capite luito*’”, o que denota o primeiro traço de combate à corrupção entre os romanos, impondo a pena capital ao juiz que recebesse dinheiro ou valores (*qui pecuniam acceperit*).

Posteriormente, surgiram leis que abrandaram as sanções cominadas à corrupção, como a “*lex de repetundis*”, que dava ênfase somente à restituição do prejuízo ao erário, deixando de cominar penas de violência à pessoa, de acordo com o explanado na obra de Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p. 06):

Preocupação antiga, Juarez Freitas explica que a repressão da improbidade administrativa não é inédita, colhendo em Roma a *lex de repetundis*, que sancionava os delitos de improbidade dos administradores públicos desonestos com o ressarcimento do dano ao erário, e, em seguida, a *lege Julia*, com drásticas penalidades (devolução em quádruplo dos prejuízos, exílio, perda dos direitos civis).

Não obstante a severidade das sanções, não se logrou êxito em conter a corrupção, que se disseminou por todos os órgãos, cada vez mais, como um câncer em sua fase de metástase.

Vagando pela história da humanidade, e pela obra de Emerson Garcia e de Rogério Pacheco Alves<sup>4</sup>, vislumbram-se outras tentativas de combate à desonestidade administrativa, como a de Justiniano que cominou penalidades pecuniárias e a perda dos direitos civis aos juízes corruptos. Na idade média, puniam-se não só os juízes, mas também outros agentes públicos. As Ordenações Filipinas, que vigoraram no Brasil e em Portugal, vedavam o recebimento de vantagens por parte dos oficiais de justiça e da fazenda. Após a Revolução Francesa, pacificou-se a tese de que o agente deveria reparar os prejuízos causados ao patrimônio do Estado, derivados de sua conduta ilícita, admitindo a responsabilidade penal e civil. Até o Código Criminal Brasileiro de 1830 tipificou a corrupção.

Destarte, corrupção e improbidade devem ser reprimidas, a todo tempo, por toda a sociedade, pelo legislador e pelo jurista, visando

---

<sup>4</sup> *Vide* sobre o histórico das normas de combate à improbidade administrativa referida por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 131-136).

assegurar a qualidade da administração e eliminar a malversação da verba pública.

## **1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS NA REPRESSÃO JUDICIAL DOS ATOS ÍMPROBOS.**

O direito pátrio, anteriormente a Lei nº 8.429/02 disciplinou os atos de improbidade editando diplomas, que embora ineficazes, ocuparam os primeiros degraus na legislação brasileira com intuito de erradicar a corrupção. Segue adiante uma sucinta análise desses dispositivos.

O **Decreto-lei Federal nº 3.240 de 08 de maio de 1941** em seu artigo 1º previu o sequestro e a perda de bens das pessoas indiciadas por crime de que resultasse prejuízo para a Fazenda Pública ou o locupletamento ilícito. Tais medidas possuíam índole cautelar acessória à ação penal condenatória, e, mesmo se julgada extinta a ação penal ou se absolvido o réu, cessando, portanto, o sequestro, o artigo 7º assegurava a incorporação à Fazenda Pública dos bens reconhecidos judicialmente como de aquisição ilegítima pela pessoa que exerce a função pública.

Este decreto representou importante marco na tutela repressiva da improbidade administrativa, regulamentando o sequestro e a perda de bens ilícitos, antes mesmo da entrada em vigor do Código Penal, que prevê como efeitos da sentença penal condenatória a obrigação de reparar o dano causado e a perda do produto de crime.

A **Lei nº 3.164/57 de 1º de junho de 1957**, também denominada Lei Pitombo-Godói Ilha, foi sancionada ante a promulgação da Constituição Federal de 1946, que dispunha em seu artigo 141, parágrafo 31, *in verbis*:

A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.

Essa lei foi editada com escopo de regularizar a tutela extrapenal do combate à improbidade administrativa de acordo com a previsão constitucional acima citada.

O artigo 1º da lei supra estabeleceu o sequestro dos bens dos servidores públicos adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilização criminal do mesmo. Ademais, a lei em tese conferiu legitimidade para a instauração da ação ao Ministério Público e a qualquer pessoa do povo. Criou, ainda, o registro público obrigatório de valores e bens pertencentes ao patrimônio privado do agente público, semelhante à atual declaração de bens.

Apesar de representar um sistema concomitante e independente (cível e criminal) na contenção do enriquecimento ilícito, a presente lei está coberta de críticas, em razão de seu laconismo, uma vez que se restringiu apenas à hipótese de enriquecimento ilícito, e não definiu a expressão “influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”, limitando-se a certos funcionários públicos.

Nesse sentido aduz Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p.139):

Ante a dificuldade de prova do nexo de causalidade entre o abuso do cargo e a aquisição do bem, acrescentando-se a ausência de regulamentação do referido registro de bens, a Lei nº 3.164/57, teve pouca aplicação prática, não atingindo a efetividade que se poderia esperar de uma norma dessa natureza.

Além disso, concordam com a idéia Marino Pazzagliani Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p.28):

De especial interesse para este livro é que a Lei Pitombo-Godói Ilha focalizava, em fórmula demasiadamente genérica, para não dizer quase vazia, apenas uma modalidade da espécie enriquecimento ilícito, estipulando o desapossamento dos bens amealhados mediante o exercício indevido da função pública.

A **Lei Federal nº 3.502 de 21 de dezembro de 1958**, também conhecida como Lei Bilac Pinto, a Lei nº 3.502/58 regulou o sequestro



e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função pública.

Esta norma representou uma complementação à Lei 3.164/57, logo que esclareceu e ampliou o conceito de funcionário público em seu artigo 1º, parágrafo 1º, bem como, descreveu em seus artigos 2º e 4º um rol exemplificativo de hipóteses de enriquecimento ilícito. A outro lado, esta lei restringiu a legitimidade ativa da ação ao cidadão, não incluindo o Ministério Público, no entanto, este órgão possuía sua legitimação garantida, uma vez que conferida pela Lei Pitombo-Godói Ilha, que não foi revogada. Aliás, continuaram em vigor os tópicos sobre os quais não houve conflito explícito entre ambas as leis.

Não obstante os avanços mencionados, a Lei Bilac Pinto, da mesma maneira como ocorreu com a norma promulgada em 1957, teve sua eficácia restrita, posto que não contemplava o enriquecimento sem causa, assim como pelas dificuldades de caracterizar o enriquecimento ilícito e a ausência de sanção direta para o sujeito ativo do ato. A despeito desse assunto nos ensina Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 139-140):

Não obstante o sensível aperfeiçoamento em relação à disciplina existente, a ineficácia persistiu. Dentre os principais fatores que contribuíram para este quadro, teve-se: a) a dificuldade de prova dos inúmeros requisitos previstos para a configuração da tipologia legal do enriquecimento ilícito, sendo até mesmo exigida a prova de interesse político do doador na hipótese de doação de bem pertencente ao patrimônio público sem observância da sistemática legal (art. 2º, *b* e parágrafo único, *1*); b) a não-tipificação do enriquecimento ilícito consistente na aquisição de bens em montante superior à renda do agente; e c) com exceção da perda dos bens adquiridos ilicitamente, o não estabelecimento de nenhuma sanção direta e específica para o agente, o qual continuaria a exercer o cargo até que sua conduta fosse novamente aferida em outro procedimento sujeito a disciplina diversa.

A **Lei Federal nº 4.717 de 29 de junho de 1965**, denominada Lei da Ação Popular, este diploma também representou importante combate aos atos ímprobos, uma vez que confere legitimidade ao cidadão para proteção do patrimônio público, disciplinando as formas de utilização e as hipóteses de cabimento da ação popular para a anulação ou a

declaração de nulidade dos atos lesivos ao erário. Sobre a legislação em análise, vejamos:

Diploma que disciplinou as hipóteses de cabimento e forma de utilização da ação popular para a anulação ou a declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público. [...] esta também não estabelecia sanções diretas ao agente, mas tapo somente a obrigação de recompor o patrimônio público no *status quo*, ressarcindo o dano causado. Apesar disto, não deixava incólumes os ilícitos praticados, máxime por estatuir a legitimidade de qualquer para sua propositura. (GARCIA; ALVES, 2002, p. 141-142)

Assim como as demais normas, não foi capaz de abolir os pecados administrativos cometidos, pois apenas obriga o agente a ressarcir o dano causado, sem estabelecer nenhuma sanção direta ao mesmo.

## **1.2. EXAME PRELIMINAR DA LEI FEDERAL nº 8.429/92 DE 03 DE JUNHO DE 1992.**

Não obstante a intenção de erradicar o enriquecimento indevido disposta nas legislações anteriores, somente com a publicação da Carta Magna de 1988, iniciou-se um embate concreto, pois o parágrafo 4º, do artigo 37 da Constituição Federal estipulou outras sanções para a prática dos atos de improbidade, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma prevista em lei, sem prejuízo da responsabilidade criminal.

Entretanto, o texto legal referiu-se unicamente ao termo “improbidade administrativa”, sem, contudo, conceituá-lo, tampouco delimitá-lo, fazendo-se necessária uma complementação pela legislação ordinária, posto que, mesmo com a Carta Maior, apenas era aplicada a sanção de ressarcimento do dano e somente era punido o enriquecimento ilícito, uma vez que já regulados pelas legislações antecedentes, excluindo-se as demais modalidades de práticas ímprobas e não se podendo aplicar as recentes sanções instituídas pela Constituição Federal.

Diante desse quadro, em 03 de junho de 1992, houve o advento da Lei nº 8.429, cuja finalidade era regular o parágrafo 4º do artigo 37

da Constituição Federal, especificando as espécies de atos que configuram improbidade administrativa e suas respectivas sanções de natureza civil (sem prejuízo da ação penal cabível), os agentes ativos e passivos, logrando-se êxito em obter no ordenamento jurídico nacional um instrumento eficaz no combate à corrupção.

Outrossim, é forçoso ressaltar que a Lei nº 8.429/92, apesar de conter dispositivos baseados nas normas anteriormente publicadas, que seu artigo 25 revogou as leis nº 3.164/57 e nº 3.502/58 e as demais disposições em contrário.

## **2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Conceituar algo é representar um pensamento, expressando suas características gerais de maneira pela qual as pessoas possam entender a idéia a ser transmitida. “Os conceitos refletem, no nosso entender, a essência da coisa, e as palavras são veículos dos conceitos. Isto supõe a relação entre significados das expressões linguísticas e a realidade”. (DINIZ, 2003, P.24).

Em atenção à conceituação etimológica da improbidade administrativa, José Afonso Lisboa Neiva (2005, p. 13) observa que o termo improbidade originou-se do latim “*improbitas*” cujo significado é má qualidade, imoralidade, malícia, o que leva a acreditar que significa a qualidade da pessoa que não procede bem, agindo sem dignidade, pois não tem caráter, é a qualidade daquele que é ímprobo, moralmente mau, que viola as regras legais ou morais, portanto, esse termo é ligado ao sentido de incorreção, má fama, desonestidade, má índole.

Quanto à conceituação doutrinária temos a de Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p. 35):

Numa primeira aproximação, a improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da administração pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de

Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.

Também, para José Antonio Lisboa Neiva (2005, p.17), a improbidade administrativa caracteriza-se pela conduta comissiva ou omissa, dolosamente cometida pelo agente público, ou por quem concorra para a realização de tal ato, que deve ser pautada imprescindivelmente na desonestidade, deslealdade, ou ausência de caráter que ocasionar: “enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio das pessoas jurídicas mencionadas no artigo 1º da LIA, ou, ainda, que violasse os princípios da Administração Pública”, conforme disposto nos artigos 9º, 10 e 11 da mencionada Lei.

Logo, improbidade revela a conduta do agente público, conforme citado anteriormente, que age com desonestidade, imoralidade, má qualidade de sua administração, desonradez, corrupção, falsidade, má-fé, contra os princípios da administração pública, causando dano ao erário e acarretando enriquecimento ilícito.

Ainda, para melhor entender a improbidade administrativa, faz-se necessário um sucinto esclarecimento sobre a moralidade.

Conceituar moralidade não é uma tarefa fácil, posto que abrange diversos significados de acordo com a ocasião em que é empregada. Entretanto, no trabalho em tela, a que interessa é a moralidade administrativa, como norteadora e princípio da administração pública. Para Hely Lopes Meirelles (2005, p. 90):

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito de “bom administrador”, que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, “é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”. Há que conhecer, assim, as fronteiras do lícito e do ilícito, do justo e do injusto, *nos seus efeitos*. E explica o mesmo autor: “Quando usamos da expressão *nos seus efeitos*, é para admitir a lei como regra comum e medida ajustada. Falando, contudo, de *boa administração*, referindo-nos subjetivamente a *critérios morais* que, de uma maneira ou de outra, dão valor jurídico à vontade psicológica do administrador”.

Logo, observa-se que a moralidade tem como cerne a boa administração, pautada na honestidade, lealdade, imparcialidade e boa-fé.

Além do mais, oportuno destacar a definição de probidade administrativa e sua relação com a moralidade administrativa.

A probidade administrativa está incutida na conduta do agente público. Constitui além de um princípio, um dever do sujeito de conduzir suas ações com honestidade, imparcialidade e de acordo com o interesse público. Diogenes Gasparini (2006, p. 153) pondera que:

Esse dever impõe ao agente público o desempenho de suas obrigações sob pautas que indicam atitudes retas, leais, justas, honestas, notas marcantes da integridade do caráter do homem. É nesse sentido, do reto, do leal, do justo e do honesto que deve orientar o desempenho do cargo, função ou emprego junto ao Estado ou entidade por ele criada, sob pena de ilegitimidade de suas ações. O administrador, em obediência a essa orientação, deve buscar o melhor para a Administração Pública.

Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p.105) discorre que a probidade administrativa encerra um direito a um comando probo e honesto influenciado por outros princípios inerentes à administração pública, especialmente o da impessoalidade, da lealdade, da publicidade, da razoabilidade, e da imparcialidade, e, ainda, pelo dever de boa administração.

Quanto à relação existente entre a probidade e a moralidade, após o exame de várias obras a respeito de tal assunto, verifica-se vasta divergência sobre o tema, posto que, para alguns juristas, ambas se confundem. De outro turno, para alguns deles, moralidade é considerada gênero do qual probidade é espécie, já outros entendem o contrário, sendo este o posicionamento aquilatado a seguir.

Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p.101) discorre que a probidade administrativa está contida no princípio da moralidade, aquele é um sub-princípio deste, com função instrumentalizadora:

Contido no princípio da moralidade administrativa está o da probidade. É Marcelo Caetano quem explica o dever de probidade

como aquele pelo qual “o funcionário deve servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sempre no intuito de realizar os interesses públicos, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de quem a queira favorecer”.

No entanto, verifica-se que José Afonso da Silva (1997, p. 616) sustenta o contrário, que a violação da probidade, ou seja, a improbidade administrativa é qualificação da imoralidade pelo dano causado ao erário equivalente à aferição de vantagem pela figura ímproba ou por outrem.

Em continuação ao assunto, Martins Júnior (2006, p. 109), salienta a posição de Flávio Sátiro Fernandes:

Segundo desenvolve, o ato imoral ‘afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade, as normas de condutas aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, a dignidade e outros postulados éticos e morais’. Enquanto o ato ímprobo “significa a má qualidade de uma administração, pela prática de atos que implicam enriquecimento ilícito do agente ou prejuízo ao erário ou, ainda, violação aos princípios que orientam a pública administração”, sendo que “todo ato contrário à moralidade administrativa é ato configurador de improbidade. Porém, nem todo ato de improbidade administrativa representa violação à moralidade administrativa”.

Nessa mesma linha, tem-se que todo ato de imoralidade é um ato de improbidade, entretanto, nem todo ato de improbidade é ato de imoralidade. A moralidade e a probidade não se misturam, sendo que última é gênero da primeira. (MARQUES, 2001, *on-line*)

Logo, percebe-se que a violação à moralidade, constitui ofensa à probidade administrativa, e não o contrário, como explicitado por Wallace Paiva Martins Júnior.

Sublinhe-se que apenas foi abordado sucintamente sobre os princípios da probidade e da moralidade, sendo que este será referido pormenorizadamente no capítulo adiante que tratará dos princípios da administração pública.

## **2.1 SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A Lei n<sup>o</sup> 8.429/92, que significou uma ampliação e uma maior eficácia à perseguição dos atos ímprobos, como também uma real

proteção aos entes públicos, até o momento desamparados, enquadrou no dever de probidade figuras que até então abusavam do tesouro público ante a impunidade e a desproteção de tais bens.

Os artigos 1º, 2º e 3º da Lei de Improbidade Administrativa definem quem são sujeitos ativos e passivos das ações ímprobas, como também atribuem a responsabilização ao terceiro beneficiado.

Tem-se como **sujeito passivo** do ato de improbidade administrativa a administração pública direta, indireta (autarquias, sociedades de economia mista) ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e as entidades particulares que tenham em seu patrimônio ou receita participação de dinheiro público, nos termos do artigo 1º da Lei nº 8.429/92:

Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

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 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.

Segundo verifica-se, o parágrafo único do artigo acima transcrito, amplia o rol dos agentes passivos do ato de improbidade ao arrolar também as entidades que recebem incentivos fiscais.

Em contrapartida, constante na doutrina é a discussão quanto a má redação dada a esse artigo em seu *caput*, ao dispor o termo “administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos três poderes”. É

notório que a descentralização do poder apenas ocorre no âmbito do Poder Executivo, não havendo tal incidência na esfera do Judiciário e do Legislativo.

Pode-se identificar quem são os sujeitos passivos dos atos ímprobos com o ensinamento de Wallace Paiva Martins Júnior ( 2006, p. 304):

(...) sejam as entidades integrantes da Administração Pública direta ou indireta ou mesmo privadas com participação acionária pública ou por elas fomentadas, situam-se no raio de ação da Lei Federal nº 8.429/92, porque manipulam dinheiro público e implicam a atuação do Poder Público, sendo essa a razão para submetê-las à observância dos princípios e regras de direito público e, conseqüentemente, à lei repressora da improbidade administrativa.

Isto posto, seja órgão público ou particular que receba incentivos e verbas fazendárias, poderá sofrer fraudes.

Como **sujeito ativo**, descreve o artigo 2º da Lei nº 8.429/92:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, 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.

Extrai-se do referido artigo que o sujeito ativo do ato de improbidade é o agente público. Este pode ser definido por Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p. 42-43) como:

Agente público, para a Lei Federal nº 8.429/92, é toda pessoa que exerce, permanente ou transitoriamente, com ou sem remuneração, em virtude de qualquer forma de investidura, cargo, emprego, ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer das esferas governamentais, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de ente para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra, ou, ainda, de ente subvencionado, beneficiado ou incentivado por órgão público.



Ainda, pode-se aplicar subsidiariamente a definição de servidor público prevista no Código Penal Brasileiro em seu artigo 327, *caput*, e em seu parágrafo 1º:

Art. 327. Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º. Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública.

Dessa maneira, vislumbra-se que a pessoa que possui vínculo com empresa privada ou com companhia que receba incentivo ou benefício fiscal também é equiparada ao servidor público, considerando-se tanto o presidente, quanto o proprietário de tal sociedade.

Ainda devem ser reconhecidos como funcionários públicos os militares estaduais, visto que prestam serviços de interesse público e possuem vínculo com o Estado.

Além disso, faz-se necessário para a configuração do ato de improbidade que o sujeito o pratique valendo-se de sua condição de agente público.

### **2.1.1 RESPONSABILIDADE DE TERCEIRO**

Ampliando-se a listagem do artigo 2º da Lei nº 8.429/92, seu artigo 3º confere que mesmo aquele indivíduo que não é agente público, se induzir ou concorrer, ou, apenas, beneficiar-se do ato ímprobo, submete-se às disposições aplicadas pela lei em tese.

Prevê o artigo 3º da referida lei:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Diante disso, a ação de terceiro desenvolve-se de maneiras distintas como: induzir o agente público, criar ou incutir nesse o intuito de praticar o ato ilícito; concorrer para a prática do ato, ou seja, participar, auxiliar, ou dividir os afazeres; ou, ainda, beneficiar-se (direta ou indiretamente) da conduta ímproba, não sendo necessária nenhuma prática comissiva por parte do terceiro, apenas auferir vantagem. Sobre o tema, salienta-se o escólio de Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p. 45):

A regra em epígrafe é muito feliz ao sancionar o terceiro puramente beneficiário, sem exigir que se evidencie sua efetiva participação no ato, diante das dificuldades práticas de demonstração do liame subjetivo entre o terceiro e o agente público ajustados para o cometimento do ato de improbidade. Dessa forma, verificado o caráter espúrio da conduta do agente público, basta a comprovação de que o terceiro dela usufruiu para que este também seja responsabilizado.

Outrossim, deve-se observar o emprego da expressão “no que couber” citada no art. 3º da lei em análise, uma vez que das medidas punitivas previstas para o agente ímprobo, não é cabível a aplicação da sanção de perda da função pública, uma vez que o terceiro necessariamente é sujeito alheio ao serviço público.

## **2.2 ELEMENTO SUBJETIVO**

O elemento subjetivo é o instrumento que demonstrará o vínculo entre a vontade, a conduta e o resultado lesivo, cuja constatação

será útil na aplicação do princípio da proporcionalidade ao se relacionar o ato de improbidade cometido pelo agente, com a sanção a ele cominada.

Consoante a influência do elemento subjetivo no ato ímprobo, tem-se a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2006, p. 785-786):

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

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece como atos de improbidade administrativa aqueles cuja conduta enseja enriquecimento ilícito, causa lesão ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração Pública. Extraem-se do próprio texto legal as formas de culpabilidade que devem ser consideradas nos atos ímprobos.

Nos artigos 9º e 11, da norma em estudo, não há menção expressa em relação ao elemento subjetivo. Já seu artigo 10 refere-se a “*qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa*”<sup>5</sup>. Nesse diapasão, ao fazer-se uma interpretação literal da Lei nº 8.429/92, temos que a modalidade culposa apenas pode ser aplicada nesse artigo, pois o legislador ao omitir a forma culposa nos artigos 9º e 11 da referida lei, demonstra claramente sua intenção de atribuir-lhes apenas a conduta dolosa.

Veja-se, nesse passo, a lição de Emerson Garcia (2002, p. 216):

Diz-se que os ilícitos previstos nos arts. 9º e 11 não admitem a culpa em razão de dois fatores. De acordo com o primeiro, a reprovabilidade da conduta somente pode ser imputada àquele que a praticou voluntariamente, almejando o resultado lesivo, enquanto que a punição do descuido ou da falta de atenção pressupõe expressa previsão legal, o que se encontra ausente na hipótese. No que concerne ao segundo, tem-se um fator lógico sistemático de exclusão, pois tendo sido a culpa prevista unicamente no art. 10, afigura-se evidentemente que a *mens legis* é restringi-la a tais hipóteses, excluindo-a das demais.

---

<sup>5</sup> Lei nº 8429/92, art. 10: Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

No entanto, apesar da menção expressa do elemento subjetivo do tipo “culpa” na conduta descrita no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, tal modalidade é muito combatida pelos juristas, posto que, incoerente com a razão e também com o combate à corrupção que a Lei nº 8.429/92 representa, admitir que uma pessoa cause prejuízo ao erário por descuido, sem observar os princípios e as regras que norteiam a administração pública. A respeito de tal crítica, vale acrescentar o posicionamento de José Antonio Lisboa Neiva (2005, p. 15):

Por sua vez, afrontaria a própria idéia de ímprobo aceitar um enquadramento com base na culpa. A conceituação exige necessariamente o dolo, pois não se pode admitir desonestidade, deslealdade e corrupção por negligência, imprudência ou imperícia. Ressalta Sérgio de Andréia Ferreira ser “evidente que os atos de improbidade pressupõe conduta dolosa. Ninguém é desonesto culposamente, por descuido ou imperícia. Ninguém pratica atos de corrupção, a não ser deliberadamente”.

Com base nos argumentos acima expostos, bem como, considerando-se os fatos que hoje se vivencia no âmbito da administração pública, como a malversação dos bens e do dinheiro pertencente ao povo, temos que a forma dolosa é a que efetivamente se enquadra como elemento subjetivo do tipo dos atos de improbidade administrativa, embora o artigo 10 da Lei do Colarinho Branco preveja a modalidade culposa para os atos que causam prejuízo ao erário.

Assim vistos e aquilatados os sujeitos e o elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa, passa-se ao exame de cada tipo de ação ímproba prevista na Lei nº 8.429/92.

### **2.3 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A Lei nº 8.429/92 prevê em seus artigos 9º, 10 e 11 uma tríplice vertente de condutas que configuram atos ímprobos, sendo respectivamente os atos que importam enriquecimento ilícito de agentes

públicos, que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública.

Para cada espécie a lei indica exemplificativamente certas condutas ou situações, no entanto, tal relação não é exaustiva, podendo, qualquer outro ato que se enquadre em algumas das hipóteses de enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atentado aos princípios da administração pública, caracterizar ato de improbidade.

Nesse íterim, observa-se a tendência de acrescentarem-se novas figuras previstas na legislação infraconstitucional que submetem suas ações ou omissões aos atos descritos na Lei nº 8.429/92, como atos de improbidade administrativa, surgindo, portanto, novas modalidades de atos ímprobos.

Em que pese à instituição de novas condutas que atentam contra a probidade administrativa, no presente trabalho apenas serão aquilatadas as figuras previstas na Lei do Colarinho Branco.

O artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa prenuncia a primeira das três espécies que configuram improbidade administrativa ao definir os **atos que importam enriquecimento ilícito** como sendo a conduta de auferir qualquer espécie de vantagem patrimonial indevida em razão de função pública, isto é, do exercício de cargo, mandato, emprego ou atividade nas entidades citadas no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa.<sup>6</sup> Ainda, em seus incisos, o artigo em análise descreve doze

---

<sup>6</sup> Lei nº 8.429/92, art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

hipóteses de atos que configuram enriquecimento ilícito, não sendo, tal rol, taxativo, o que fica claramente demonstrado pelo emprego do advérbio “notadamente” na parte final do *caput* desse artigo. Logo, as condutas, mesmo que não inseridas em lei, no entanto, que apresentam características do enriquecimento ilícito descritas no *caput* do art. 9º da Lei do Colarinho Branco, podem configurar o ilícito em questão.

Nesse diapasão, qualquer ação ou omissão, praticada pelo agente público, em razão de seu vínculo com a administração pública, com o propósito de obter vantagem econômica, sendo qualquer prestação positiva ou negativa, em interesse próprio ou de terceiro, ou, ainda, a mera ostentação de patrimônio incompatível com sua renda obtida, independente de dano ao erário, caracteriza enriquecimento ilícito, uma vez que a repressão de tal ato ímprobo tem em seu cerne a preponderância do desvio do valor moral, isto é, do afastamento da ética que deve ser inerente ao agente público.

Sublinhe-se, a esse respeito, o ensinamento de Élcio D’Angelo e de Suzi D’Angelo (2003, p. 59):

Os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (Lei n. 8.429/92, art. 9º e incisos) têm seu cerne na vantagem econômica obtida em detrimento do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular, considerado pelo professor Celso Antonio Bandeira de Mello uma das “pedras de toque” da Administração Pública, vale dizer, um de seus sustentáculos.

O enriquecimento ilícito tem como pressupostos: a obtenção de vantagem patrimonial ilícita, ou seja, desvinculada da ordem jurídica; o enriquecimento do agente público, em razão de sua função; e o nexo de causalidade entre a vantagem obtida e o empobrecimento de outrem ou dos

cofres públicos, devendo tais ações estarem ligadas como uma relação de causa e efeito.

Conforme já analisado em momento oportuno, o elemento subjetivo da improbidade em questão é o dolo, conforme mencionado por Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p. 56) “(...) enriquecimento ilícito pressupõe a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido”.

Por outro lado, ao observar-se o rol exemplificativo disposto nos doze incisos do artigo 9º da Lei do Colarinho Branco, os núcleos dos atos ímprobos estão representados pelas formas verbais: receber, perceber, aceitar, utilizar, usar, adquirir e incorporar. Logo, da análise desses verbos, conclui-se que a vantagem econômica indevida auferida pelo servidor público, pode ser por meio de uma conduta positiva ou negativa, consoante pontifica Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, 197-198):

Consideram-se positivas aquelas prestações que ensejam um acréscimo ao patrimônio do agente, possibilitando um somatório de novos bens ou valores àqueles preexistentes à prática ilícita. [...] São prestações negativas aquelas que evitam uma diminuição dos bens ou valores existentes no patrimônio do agente, fazendo que determinado ônus, preexistente ao ilícito, ou não, seja assumido por terceiro.

Em que pese a prestação negativa, Wallace Paiva Martins Júnior tece uma explicação pormenorizada ao citar Francisco Bilac Moreira Pinto (2006, p. 225):

Para Francisco Bilac Moreira Pinto, “a vantagem econômica, sob forma de prestação negativa, é aquela que nada acrescenta, diretamente, à fortuna do agente passivo da corrupção. Ela representa, porém, para o servidor público, enriquecimento ilícito indireto, porque corresponde à poupança de despesas a que se obrigou, ou pela utilização de serviços de qualquer natureza, ou pela locação de móveis ou imóveis, ou pela aceitação de transporte ou hospedagem gratuitos ou pagos por terceiros”.

Diante dos argumentos expostos, deduz-se que o enriquecimento ilícito é a modalidade mais grave dentre as figuras de atos de improbidade, posto que para Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p. 229) é “(...) a mais contundente forma de agressão à moralidade administrativa e, sem embargo, o atentado assiduamente cometido contra a administração pública e a sociedade”.

Descritas no artigo 10 e incisos da Lei nº 8.429/92, estão às **condutas que causam lesões ao erário**, discriminadas em lista meramente exemplificativa, especialmente pelo uso do advérbio “notadamente”, da mesma maneira como explicitado no tópico referente aos atos que causam enriquecimento ilícito, uma vez que, os atos que causam lesões ao erário, podem ser caracterizados pela ocorrência de qualquer dos verbos previstos no artigo 10 *caput*,<sup>7</sup> isto é, perda, desvio, apropriação, malbarateamento ou dilapidação<sup>8</sup>, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, como também o configuram as hipóteses previstas em seus treze incisos, expressos pela formas verbais facilitar, concorrer, permitir, doar, conceder, liberar, e, ainda, demais ações e omissões que, embora não discriminadas no referido artigo, se enquadram na descrição de seu *caput*.

Propício salientar a diferença entre os conceitos de patrimônio público e de erário. Este se refere à verba pública, aos bens e ao tesouro público, limitando-se ao seu valor econômico-financeiro. Já patrimônio público engloba todo o acervo da Fazenda Pública, não apenas o econômico, como também o artístico, o histórico, o estético e o turístico. A definição de patrimônio público pode ainda ser obtida através do artigo 1º, parágrafo único,

---

<sup>7</sup> Lei nº 8.429/92, Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

<sup>8</sup> Waldo Fazzio Júnior (2002, 117-118) ensina que “*Perda patrimonial* significa que o Município conhece desfalque, privação, extravio de bens de seu patrimônio. *Desvio* traduz mudança de direção, desvirtuamento ou alteração da destinação de bem ou valor. *Apropriação* é apoderamento, usurpação, inversão de posse, permitindo que outrem transforme em seu bem o que é do Município. *Malbarateamento* é desperdício, venda com prejuízo, gasto mal feito. *Dilapidação* é esbanjamento, desbaratamento às expensas do erário municipal”.



da Lei nº 8.429/92 (já apontado no presente trabalho quando tratou-se do sujeito passivo do ato de improbidade) e do art. 1º, parágrafos 1º e 2º, da Lei nº 4.717/65, Lei da Ação Popular, qual seja:

§ 1º - Consideram-se patrimônio público para os fins referidos neste artigo, os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico.

§ 2º Em se tratando de instituições ou fundações, para cuja criação ou custeio o tesouro público concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, bem como de pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas, as consequências patrimoniais da invalidez dos atos lesivos terão por limite a repercussão deles sobre a contribuição dos cofres públicos.

Nesse terreno, também temos a conceituação de patrimônio público pelos doutrinadores Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (pág. 67):

Patrimônio Público é o complexo de bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, Territórios, de autarquias, de empresas públicas, de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder público, de empresas incorporadas, de empresas com participação, do erário e de entidades subvencionadas pelos cofres públicos. A noção de patrimônio público não se restringe aos bens e valores de valor econômico.

Logo, pode-se notar que o artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa visa proteger o erário, os valores econômico-financeiros do Estado e a verba pública e não o patrimônio público propriamente considerado.

Por outro lado, a lesão ao erário pode ser configurada pela perda patrimonial oriunda de um ato ilícito ou imoral do sujeito ativo. No entanto, para a caracterização de tal ato, especialmente os descritos nos incisos do artigo 10 da Lei do Colarinho Branco, a perda é presumida, posto que a lesividade advém da ilegalidade da conduta praticada.

Verifica-se, ainda, que o dispositivo legal em análise visa proteger o erário das atitudes ímprobadas praticadas pelo agente público, cujo beneficiário é o particular, terceiro, ou seja, constitui improbidade administrativa o fato do particular receber vantagem indevida, independente do agente público auferir algum bônus.

Nessa linha, estão novamente os ensinamentos de Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p. 70-71):

Em todas as espécies do art. 10, o agente público realiza condutas que ensejam o enriquecimento indevido de terceiro, pessoa física ou jurídica. Não é preocupação do legislador neste dispositivo, o eventual proveito obtido pelo agente público, direta ou indiretamente, mas tão-somente agir ou não agir em benefício de outrem, contra o erário. É da subversão da atividade funcional que trata, quer dizer, do agente público que, inobservando o dever de zelar e proteger o erário, assiste ou colabora para que terceiro se beneficie, a dano dos cofres públicos.

Importante salientar, embora já discutido no tópico a respeito do elemento subjetivo do ato de improbidade, que o artigo 10 da Lei em questão prevê expressamente que a lesão ao erário tanto pode se originar de um ato doloso, quanto de um ato culposo praticado pelo agente público. Embora para o legislador, independente da atitude do sujeito ativo ter sido praticada com dolo ou culpa, pois, em ambos os casos, tal atitude não deixará de configurar a improbidade administrativa, os elementos da culpabilidade apenas se distinguirão para fins de aplicação da respectiva sanção, sendo oportuno distingui-los apenas para melhor entendimento, sublinhando-se a lição de Waldo Fazzio Júnior (2000, p. 115):

Embora para a dicção legal seja indiferente a distinção entre atuação lesiva informada pelo dolo ou pela culpa, não se pode dizer que as duas espécies (dolosa e culposa) são a mesma coisa. Com certeza, a primeira denota mais gravidade e revela a intenção de atuar *contra legem*, com plena antevisão do resultado antijurídico. É o querer ação e resultado, prevendo, ou, no mínimo, admitindo o resultado lesivo. Contudo, a segunda é igualmente considerada porque reveladora de descaso com a coisa pública e de violação do dever da boa administração que se impõe ao prefeito. Situando-se no mesmo patamar, o que o legislador pretende é deixar claro que ambas são relevantes, mas não diz que, uma vez positivadas, receberão o mesmo tratamento sancionatório.

Isto posto, acontecido qualquer dos eventos previstos no art. 10 e incisos da Lei nº 8.429/92, dolosos ou culposos, omissivos ou comissivos, bem como, outra atitude que se encaixe nas condutas descritas no *caput* desse artigo, estar-se-á diante de ato de improbidade que causa lesão ao erário.

Já os **atos que atentam contra os princípios básicos da Administração Pública** são aqueles que vão contra as normas estruturantes do Direito. Princípio pode ser conceituado concisamente pelas palavras de Marcelo Figueiredo: “Princípios são normas jurídicas estruturais de um dado ordenamento jurídico. São dotados de maior proeminência porque condicionam toda a interpretação do direito”. Logo, haja vista tal superioridade conferida aos princípios, considera-se muito mais grave a transgressão desse do que de uma norma.

Por conseguinte, a Lei nº 8.429/92 enuncia em seu artigo 11 *caput*<sup>9</sup>, que constitui ato de improbidade administrativa atentar contra os princípios da administração pública e aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, como também descreve em seu artigo 4º<sup>10</sup>, que os agentes públicos devem zelar pela observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, representando este artigo uma ratificação da norma contida no artigo 37 *caput* da Constituição Federal<sup>11</sup>.

Nota-se, ao analisar o artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, que o legislador não se preocupou apenas em proteger o erário, atribuindo ilicitude apenas às atitudes que causam prejuízo patrimonial, material, de ordem econômico-financeira à Fazenda Pública (conforme previsto nos arts. 9º e 10), mas, também se atentou para os valores morais da administração pública, proporcionando, assim, melhor controle para os desvios éticos do agente, e, conseqüentemente, efetivando a probidade administrativa.

A vista dessa preocupação denota-se que o artigo em estudo é usualmente conhecido como “norma de reserva”, uma vez que embora o ato ilícito praticado pelo agente não cause lesão ao patrimônio público, nem enseje enriquecimento ilícito, é possível a evidenciação da

---

<sup>9</sup> Lei nº 8.429/92, Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

<sup>10</sup> Lei nº 8.429/92, Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

<sup>11</sup> Constituição Federal, art. 37, *caput*: A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

improbidade administrativa sempre que houver inobservância dos princípios norteadores da administração pública. Nessa linha doutrinária situa-se Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p. 113):

Conclui-se, pois, que o art. 11 da Lei Federal nº 8.429/92 funciona como regra de reserva, para os casos de improbidade administrativa que não causam lesão ao erário nem importam em enriquecimento ilícito do agente público que o pratica.

Ademais, os princípios enumerados nos artigos 4º e 11 da Lei nº 8.429/92 e no artigo 37 *caput* da Constituição Federal, possuem caráter exemplificativo, podendo configurar improbidade administrativa a transgressão a qualquer outro princípio norteador da administração pública. Veja-se, nesse sentido, a lição de José Armando da Costa (2000, p. 106):

Destaque-se, desde logo, que a relação dos princípios catalogados pela disposição legal acima transcrita, sendo dotada de índole meramente exemplificativa, não deixa de recepcionar, no seu legítimo e lógico contexto de compreensão, outros princípios reitores da administração pública, e isso, obviamente, desde que ocorra o pressuposto da desonestidade atribuída ao servidor acusado.

Registra-se que as práticas enumeradas no artigo 11 e seus incisos da lei em análise, têm como elemento subjetivo o dolo, que pressupõe a ciência por parte do agente da ilicitude cometida. Conforme já exposto, a norma em questão censura o prejuízo moral sofrido pela administração pública, não havendo necessidade de efetiva lesão aos cofres públicos. Logo, vale destacar a lição de Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p. 281): “O resultado poderá até ser lícito, porém, se imoral, consistirá o ato em violação dos princípios, e, portanto, improbidade administrativa”.

No entanto, deve-se considerar que apenas a efetiva violação aos princípios configura o ato ímprobo, excluindo as meras irregularidades cometidas pelo agente, sendo nesta linha a orientação de José Antonio Lisboa Neiva (2005, p. 17):

Nesse contexto é enfático o julgado do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, não “havendo enriquecimento ilícito e nem prejuízo ao erário municipal, mas inabilidade do administrador, não cabem as punições previstas na Lei nº 8.429/92. a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil”.

Apurada a tríplice vertente dos atos ímprobos, para finalizar, discorrer-se-á sobre a necessidade de efetiva ocorrência do dano para a configuração da improbidade administrativa.

### **2.3.1 DESNECESSIDADE DE EFETIVA OCORRÊNCIA DE DANO E DE APROVAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS.**

Depois de explicitar as espécies de atos de ímprobos, observou-se que a Lei de Improbidade Administrativa preocupou-se em preservar não apenas os cofres públicos, mas, principalmente, os valores éticos e morais da administração pública brasileira.

Nesse íterim, vislumbra-se a inteligência da norma contida no artigo 21, incisos I e II da Lei supracitada, que exonera a efetiva ocorrência do dano ao patrimônio público e a aprovação ou rejeição das contas pelo Tribunal de Contas, ou outro órgão de controle, da caracterização do ato de improbidade.

Sublinhe-se que nas figuras ímprobos descritas nos artigos 9º e 11 da Lei nº 8.429/92, qual sejam aquelas que importam enriquecimento ilícito e que atentam contra os princípios da administração pública, é desnecessário o dano material, a lesão ou o prejuízo ao patrimônio público para a configuração da conduta ímproba e a consequente imposição das respectivas sanções. Entretanto, tal regra não tem aplicação às hipóteses previstas no art. 10 da lei em questão, posto que disciplina os atos que causam prejuízo ao erário, sendo o dano ao tesouro público elemento caracterizar do ato em tela.

A esse respeito tem-se o escólio de Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p. 128):

Enfim, se a finalidade da Lei Federal nº 8.429/92 é tutela da probidade ou honestidade administrativa a efetiva ocorrência do prejuízo econômico-financeiro não pode ser mesmo condição para punição do agente público autor dos atos de improbidade estipulados nos arts. 9º e 11. mais importante que o dano material é o desfalque moral, a pura e simples violação dos critérios/princípios elencados no art. 37, *caput*, da CF. o alcance sobre os cofres públicos só é imprescindível nas condutas catalogadas no art. 10 e seus incisos.

Ademais, apesar da redação do presente artigo demonstrar que não se pune apenas o dano material como também o dano moral sofrido pela administração, cumpre registrar que ao se aplicarem as penas previstas para os atos de improbidade, far-se-á a correspondente dosagem, levando-se em consideração, ou seja, proporcionalmente, ao dano causado ao erário.

A outro lado, o inciso II do artigo 21 da Lei do Colarinho Branco, dispõe que a aprovação ou rejeição das contas públicas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas não elide a aplicação das sanções contidas da citada lei, uma vez que, o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal prevê que nenhuma lesão a direito será excluída da apreciação judicial, e, os órgãos internos, bem como o Tribunal de Contas, não possuem natureza jurisdicional, representando, o último, somente órgão auxiliar do Poder Legislativo.

Sobre o caráter controlador do Tribunal de Contas, temos mais uma vez o posicionamento de José Afonso da Silva Marino *apud* Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p. 128):

É o que fica bem claro em José Afonso da Silva, quando ensina que “o controle externo é, pois, basicamente, controle de caráter político, no Brasil, mas sujeito a prévia apreciação técnico administrativa do Tribunal de Contas, que, assim, se apresenta como órgão técnico e suas decisões são administrativas, não jurisdicionais”.

Portanto, independente de dano material e ou de reprovação das contas pelos órgãos fiscalizadores, é possível a ocorrência do ato de improbidade administrativa, uma vez que, a lesividade ao erário é presumida.

## **2.4 SANÇÕES APLICÁVEIS AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Configurado o ato de improbidade administrativa praticado pelo agente público, a este devem ser aplicadas as sanções previstas nos incisos I, II e III do artigo 12 da Lei nº 8.429/92 (perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário), e também aquelas previstas no art. 37, parágrafo 4º da Constituição Federal (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário).

Tais sanções estão relacionadas com o ilícito praticado e devem ser aplicadas qualitativa e quantitativamente de acordo com a capacidade lesiva da conduta. Tendo em vista a proporcionalidade da aplicação sancionatória, pode-se valer da opinião de Emerson Garcia e de Rogério Pacheco Alves (2002, p. 333):

A proporção que deve existir entre o ilícito e a sanção deve ser correlata à existente entre as formas morais presentes no temor causado aos cidadãos e no lenitivo que será utilizado para tranquilizá-los.

Admite-se que tais sanções possuem natureza civil, dentre outras razões pelo fato das expressões contidas no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal, qual seja, “sem prejuízo da sanção penal cabível”, e no artigo 12 *caput* da Lei de Improbidade Administrativa, “independente das sanções penais, civil, administrativas”, bem como, por tratar-se de ação ajuizada e julgada na esfera civil.

Vislumbra-se que as sanções em tese possuem caráter autônomo, embora podem ou não ser aplicadas cumulativamente, ou até deixar alguma de ser imposta, considerando-se a gravidade da conduta ilícita praticada e observando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, valendo-se, assim, do poder discricionário do juiz.

Em que pese os princípios citados, vale acrescentar a opinião de Marcelo Figueiredo (1997, p. 67-68):

Ainda aqui, mostra-se adequado o estudo a respeito da proporcionalidade, a fim de verificarmos a relação de adequação entre a conduta do agente e sua penalização. É dizer, ante a ausência do dispositivo expresso que determine o abrandamento ou a escolha das penas qualitativa e quantitativamente aferidas, recorre-se ao princípio geral da razoabilidade, ínsito à jurisdição (acesso à Justiça e seus corolários). Deve o Judiciário, chamado a aplicar a lei de probidade, analisar amplamente a conduta do agente público em face da lei e verificar qual das penas é mais “adequada” em face do caso concreto. Não se trata de escolha arbitrária, porém legal.

Aspecto relevante sobre a dosagem da pena está estampado no parágrafo único do artigo 12 da Lei do Colarinho Branco, *in verbis*: “Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente”, que pontifica o escólio supracitado.

Registra-se que de acordo com o previsto no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, o inciso I<sup>12</sup> prevê as sanções que devem ser aplicadas aos sujeitos que praticam atos que importam enriquecimento ilícito, o inciso II<sup>13</sup> discorre sobre as penalidades impostas àqueles que causam prejuízo ao erário, e o inciso III<sup>14</sup> enuncia as sanções previstas para o agente que atenta contra os princípios da administração pública, estabelecendo conforme a quantidade das penas citadas, uma hierarquia em relação à gravidade dos atos, sendo ato mais grave o enriquecimento ilícito, intermediário o prejuízo ao erário, e o mais brando o atentado aos princípios.

---

<sup>12</sup> Lei nº 8.429/92, art 12, inc. I: na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

<sup>13</sup> Lei nº 8.429/92, art 12, inc. II: na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

<sup>14</sup> Lei nº 8.429/92, art 12, inc. III: na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.



Em seguida, expor-se-á cada uma das sanções previstas da Lei nº 8.429/92 e na Constituição Federal.

**A perda de bens ou valores** acrescidos ilicitamente ao patrimônio do sujeito ativo do ato de improbidade é sanção prevista nos incisos I e II do artigo 12 da Lei nº 8.429/92, aplicável, portanto, nas hipóteses de enriquecimento ilícito e de dano ao erário. Está também corroborada no artigo 6º da Lei acima citada, qual seja: “No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio”.

A perda de bens incide sobre o patrimônio do agente acrescido posteriormente sua investidura na atividade pública, alcançando ainda seus frutos e produtos, desde que guardem nexos de causalidade entre a aquisição ilícita e o exercício do cargo.

Em observância ao artigo 8º<sup>15</sup>, da Lei de Improbidade Administrativa, o confisco dos bens alcança também a herança em seu limite, deixada aos sucessores, pelo agente público. Ainda, destaca-se o previsto no art. 18<sup>16</sup> da mesma lei o qual prevê que a sentença de procedência do ato de improbidade que decreta a perda dos bens determinará que tais bens sejam revertidos à pessoa jurídica lesada.

Determinado por sentença judicial, **o ressarcimento integral do dano** é cominação prevista nas três hipóteses de atos ímprobos. Esta penalidade ainda é disposta no artigo 5º da Lei nº 8.429/92, nos casos de lesão ao erário, e no artigo 37, § 4º da Constituição Federal de forma correlata.

A idéia de integralidade é explicada por Waldo Fazzio Júnior (2000, p. 295): “Integral, reza a LIA, isto é, pleno, total, completo. A integralidade da restauração pode incluir os juros e a correção monetária, sob pena de não ser integral”.

---

<sup>15</sup> Lei nº 8.429/92, art 8º: O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

<sup>16</sup> Lei nº 8.429/92, art 18: A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

No entanto, a doutrina reconhece que o débito pode ser parcelado, e em caso de litisconsórcio ativo, todos os agentes responderão solidariamente pela satisfação da obrigação.

A reparação tanto atinge os bens materiais, quanto os morais, uma vez que, novamente ensina Waldo Fazzio Júnior (2000, p. 295-296): “O dano moral não afeta materialmente o erário, mas pode lesionar a imagem do ente público”.

À reparação dos danos, também é aplicada as regras inseridas nos artigo 8º e artigo 18, já apreciados supra.

Somente aplicável aos agentes públicos, uma vez que terceiro é sujeito necessariamente alheio à atividade administrativa, a sanção de **perda da função pública** apenas produz efeitos após o trânsito em julgado da sentença que a determinou. Entretanto, estão sujeitos a esta penalidade todos os indivíduos, amplamente considerados agentes públicos, conforme explicitado no tópico referente ao sujeito ativo do ato de improbidade administrativa.

Pode ser aplicada nas três figuras de atos ímprobos, sendo também prevista no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal.

A perda da função guarda estreita relação com a sanção de suspensão dos direitos políticos, uma vez que aquela penalidade não significa que o agente não mais poderá exercer atividade pública, apenas enquanto durar o lapso temporal da suspensão de seus direitos.

Ainda, oportuno mencionar que a regra compreendida no parágrafo único do artigo 20 da Lei nº 8.429/92<sup>17</sup>, de que os sujeitos públicos podem ser afastados de seu cargo para assegurar a instrução processual. Segundo Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 365-366), tal medida possui caráter cautelar. Senão Vejamos:

Além de estarem sujeitos à perda do mandato, os agentes públicos ímprobos também poderão ser cautelarmente afastados do cargo quando tal se fizer necessário à garantia da instrução processual, o

---

<sup>17</sup> Lei nº 8.429/92, art 20, § único: A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

que pressupõe a prévia aferição dos requisitos específicos em medida dessa natureza: *periculum in mora e o fumus boni iuris*.

Após encerrada a instrução, o agente pode reassumir seu cargo até o trânsito em julgado da sentença.

Também prevista no artigo 15, inciso V, e no artigo 37, parágrafo 4º, ambos da Constituição Federal, **a suspensão dos direitos políticos** é sanção de caráter temporário, conforme o tempo da pena aplicada pelo Juiz, que varia de acordo com o ilícito praticado que pode ser de 08 a 10 anos em caso de enriquecimento ilícito, de 05 a 08 anos na hipótese de lesão ao erário, e de 03 a 05 anos em se tratando de atentado aos princípios da administração pública.

O conceito de direitos políticos é definido por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 382-383):

Os direitos políticos, em essência, garantem ao cidadão o direito subjetivo de participar da vida política do Estado, o que é desdobramento lógico do próprio princípio de que todo poder emana do povo. Compreendem o direito de votar e de ser votado; o direito de iniciativa das leis, nos casos e na forma previstos na Constituição; o direito de ajuizar a ação popular; o direito de criar e integrar partidos políticos; e a legitimidade para o oferecimento de denúncia em face do Chefe do Executivo pela prática de infração político-administrativa.

Tal penalidade só é aplicada após o trânsito em julgado da sentença e são automaticamente restabelecidos após o lapso temporal da suspensão.

Sanção de natureza pecuniária, **a multa civil** deve ser cominada levando-se em consideração seu caráter de prevenção e de punição ao ato ilícito.

A multa civil será fixada observadas a natureza e a gravidade do ato ímprobo, levando-se em conta os danos causados ao erário, a capacidade econômica do agente e sua conduta, entre outros. (VALENÇA, 2003, *on-line*)

Nesse diapasão, é que o legislador determinou no artigo 12 da Lei nº 8.429/92, que o valor da multa deve ser condizente com o ato praticado, ou seja, para casos de enriquecimento ilícito a multa deve ser de três

vezes o valor do acréscimo patrimonial (inciso I), havendo lesão ao erário, a multa corresponderá a duas vezes o valor do dano (inciso II), e na hipótese de infração aos princípios da administração pública a multa será de até cem vezes o valor da remuneração do agente.

A sanção de **proibição de contratar com o poder público ou receber incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente**, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, previstas nas três figuras de ato ímprobo, representa uma limitação à atividade profissional do sujeito ativo do ato de improbidade, possuindo, ainda, aspecto de segurança nas relações jurídicas a serem estabelecidas entre o poder público e o agente, consoante opinião de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 389).

Constitui penalidade de caráter temporário, nos termos do artigo 12 da lei em análise, logo, havendo enriquecimento ilícito a restrição é de 10 anos, ocorrendo dano ao erário a proibição deve ser de 05 anos e em caso de violação dos princípios que regem a administração pública, a cominação é de 03 anos.

Embora transitória, a sanção em tese é absoluta, ou seja, engloba todos os entes públicos, sem exceção, e não apenas aquele lesado pela conduta ímproba.

Acrescenta-se que para evitar fraude à aplicação de tal sanção, a doutrina reconhece a desconsideração da pessoa jurídica, que tenha o agente público em seu quadro. Veja-se, nesse passo, o entendimento de Waldo Fazzio Júnior (2000, p. 299):

Para impedir que o ímprobo valha-se da pessoa jurídica como meio oblíquo de contratar, a lei afasta expressamente o véu da personalidade jurídica. Assim, desconsidera a personalidade jurídica da sociedade empresária, porque esta poderia servir de instrumento para burlar o impedimento de contratar aplicado àquele sócio reconhecido como ímprobo, por sentença transitada em julgado na ação civil de improbidade.

Corroborando as sanções de perda de bens e de lesão ao ressarcimento integral do dano, **a indisponibilidade de bens**, assinalada no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal e no artigo 7º da Lei nº

8.429/92<sup>18</sup> , representa providência que visa evitar a dissipação ou o desaparecimento dos bens do agente ou de terceiro, que serão utilizados para a restauração do erário. Nessa mesma linha é o entendimento de Waldo Fazzio Júnior (2000, p. 296) ao afirmar: “A medida pode ser adotada para evitar o sumiço ou perecimento dos bens e, assim, garantir a futura recomposição”.

Possui natureza cautelar e deve abranger apenas após a investidura do agente no cargo público, considerando-se a proporcionalidade entre o valor do prejuízo e a importância indisponibilizada.

A esta sanção também é aplicado o artigo 8º da Lei supracitada.

#### **2.4.1 DECLARAÇÃO DE BENS**

Considerada requisito obrigatório para investidura em função pública, a apresentação da declaração de bens pelo agente público, prevista no artigo 13 da Lei de Improbidade Administrativa<sup>19</sup>, representa uma maneira de fiscalização do patrimônio do agente público e sua respectiva evolução, conferindo, assim, maior efetividade na repressão dos atos de improbidade.

Sua inobservância, de acordo com o parágrafo 3º, do artigo 13 da referida lei<sup>20</sup>, pode transformar-se em sanção com pena de demissão. No entanto, para que a demissão seja aplicada ao agente, deve-se observar as garantias conferidas pela Constituição Federal. A respeito, sublinhe-se o posicionamento de Marcelo Figueiredo (1997, p. 81):

---

<sup>18</sup> Lei nº 8.429/92, art. 7º: Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

<sup>19</sup> Lei nº 8.429/92, 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 de pessoal competente.

<sup>20</sup> Lei nº 8.429/92, art. 13, § 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.

É óbvio que a demissão não pode ser sumária e deve ser cingida nas garantias constitucionais e processuais, devendo garantir-se a ampla defesa e o contraditório, a fim de que arbitrariedades e perseguições políticas sejam evitadas. Será preciso, enfim, demonstrar a omissão injustificada, desarrazoada.

Expostos alguns dos elementos inseridos na Lei de Improbidade administrativa, passa-se a análise dos princípios norteadores da administração pública, especialmente o princípio da boa-fé, cerne desta obra.

### 3 PRINCÍPIOS JURÍDICOS

Considerados a base do ordenamento jurídico e de fundamental importância para a interpretação da Constituição Federal, os princípios podem ser assim conceituados por Miguel Reale citado na obra de Walter Claudius Rothenburg (2003, p. 14):

*Princípios* são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos a dada porção da realidade. Às vezes também se denominam *princípios* certas disposições que, apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus *pressupostos* necessários.

Ainda, princípios são definidos por José Cretella Júnior referido na obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 166) da seguinte forma:

Princípios de uma ciência são as proposições básicas, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subseqüentes. Princípios, nesse sentido, são os alicerces da ciência.

Logo, o princípio é considerado alicerce do sistema jurídico, pois se trata de norma jurídica que possui força normativa elevada, superior. Pela lição de Paulo Bonavides (2000, p. 259), os princípios estão em posição superior e hegemônica na pirâmide normativa, devem ser compreendidos, equiparados e confundidos com os valores, são “a mais expressão mais alta da normatividade que fundamenta a organização do poder”.

É sabido que o ordenamento jurídico é formado por normas jurídicas, sendo estas compostas de regras e princípios, conforme escólio de Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (2002, p. 51): (...) as normas jurídicas é que se dividem em normas-princípios e normas-disposições’.

Sobre esse tema, entre nós, Paulo Bonavides, apoiando-se na melhor doutrina, ensina que “os princípios são normas e as normas compreendem igualmente os princípios e as regras, [...] sendo parte jurídica dogmática do sistema de normas”.

Contudo, regras e princípios podem ser diferenciados consoante o ensinamento de Vladimir Brega Filho (2002, p. 51):

Embora os princípios, assim como as regras, pertençam ao gênero normas jurídicas, os princípios possuem qualidades que os diferenciam das regras, pois eles constituem ‘expressão primeira dos valores fundamentais expressos pelo ordenamento jurídico, informando materialmente as demais normas’.

Os princípios são superiores às demais normas, surgindo a primeira razão de uma hierarquia, a qual determinará que os princípios tenham maior peso, maior influência, maior importância, na interpretação das normas constitucionais.

Ainda, tem-se como baluarte, novamente a posição de Paulo Bonavides (2000, p. 260), ao afirmar que os princípios governam a ordem jurídica, a Constituição, enquanto as regras vigem, os princípios têm validade e seu valor é expresso em graus distintos, não representando somente a lei, “mas o Direito em toda sua extensão, substancialidade, plenitude e abrangência”.

Assim, os princípios não são apenas proposições jurídicas, e sim elementos formadores do próprio ordenamento jurídico, dotados de natureza abstrata, com escopo, portanto, de maior abrangência e eficácia. Veja-se, nesse passo, mais uma vez, a opinião de Walter Claudius Rothenburg referido por Vladimir Brega Filho (2002, p. 52):

Os princípios são dotados de vagueza, no sentido de uma enunciação larga e aberta, capaz de hospedar as grandes linhas na direção das quais deve orientar-se o ordenamento jurídico. Trata-se

da expressão dos valores principais de uma dada concepção do Direito, naturalmente abstratos e abrangentes.

Por se tratarem de substâncias nucleares de um sistema, sua violação conduz à quebra de uma estrutura e à invalidade de qualquer ato. A esse respeito, é o dizer muito difundido de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 748):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Após explicitado o valor jurídico dos princípios, vislumbra-se a desnecessidade de sua consagração legislativa, posto que encontram-se em posição privilegiada dentro do sistema normativo jurídico.

### **3.1 PRINCÍPIOS BÁSICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Os princípios norteadores da administração pública constituem preceitos que devem ser obrigatoriamente observados por todo agente público, permanentemente, no exercício de sua função.

Estão especificados nos artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como no artigo 4º da Lei nº 8.429/92, logo, sua inobservância constitui ato de improbidade administrativa, conforme disposto no artigo 11 da referida lei.

Nas normas jurídicas supracitadas estão relacionados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.



No entanto, outros princípios consagrados no ordenamento jurídico, implícitos na Constituição Federal, devem ser observados como sustentáculos da atividade pública, como os princípios da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, do contraditório e da ampla defesa, da segurança jurídica, da supremacia do interesse público, da probidade e da boa-fé.<sup>21</sup>

Contudo, no presente trabalho apenas serão explanados os princípios referidos na Lei de Improbidade Administrativa, e também o princípio da boa-fé na esfera da administração pública e da lei mencionada.

O **princípio da legalidade** que se encontra sediado no artigo 37, parágrafo 4º, e no artigo 84, inciso IV<sup>22</sup>, da Constituição Federal, representa uma forma de limitação ao poder discricionário e autoritário do agente público. Diógenes Gasparini nos ensina o conceito do princípio da legalidade:

O princípio da legalidade significa estar a Administração Pública, em toda sua atividade, presa aos mandamentos da lei, delas não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que o do particular. De fato, este pode fazer tudo que a lei permite e tudo que a lei não proíbe; aquela só pode fazer o que a lei *autoriza*, e ainda, *quando* e *como* autoriza.

Esse princípio considerado como supremacia da lei, impõe à administração sua submissão, uma vez que prevê a ressalva incondicional da regra legal, não considerando somente a conduta de obedecê-la, como também de colocá-la em prática, cumpri-la e assegurar que se faça cumprir.

Sobre seu valor, registra-se a afirmação de Celso Antonio Bandeira de Mello (2000, p. 71):

Por isso mesmo é o princípio basilar do regime jurídico-administrativo, já que o Direito Administrativo [...] nasce com o Estado de Direito: é uma consequência dele. É o fruto da submissão do Estado à lei. É, em suma: a consagração da idéia de que a Administração Pública só

---

<sup>21</sup> Ver a respeito dos demais princípios da obra de Hely Lopes Meirelles (2005, p. 87-104) e na de Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, 57-94).

<sup>22</sup> Constituição Federal, art. 84, inciso IV: sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução.

pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei.

Dessa maneira, vislumbra-se que o princípio da legalidade significa que todo ato administrativo deve ser observado em consonância com as normas legais. Enquanto ao particular é permitido realizar tudo o que não é legalmente proibido, ao sujeito público apenas é permitido fazer aquilo que está expressamente autorizado pela lei, sendo esta a posição de Hely Lopes Meirelles (2005, p. 88):

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Isto posto, tem-se que os atos administrativos estão expressamente condicionados aos dispositivos legais, e ainda à observância dos princípios da finalidade e da moralidade e na persecução do bem comum, sob pena de constituir-se inválido.

O **princípio da impessoalidade** é derivado do princípio da igualdade, previsto no artigo 5º *caput* da Constituição Federal, que discorre que “todos são iguais perante a lei”, traduz-se a idéia do princípio da impessoalidade, que pressupõe que a administração pública deve tratar todos seus administrados sem discriminações, diferenças prejudiciais ou benéficas, bem como, levando em consideração que o agente público é mero executor do ato administrativo, não devendo buscar sua promoção pessoal por meio de suas funções, tampouco atuar como se fosse a própria administração. Nesse sentido é a explicação de José Afonso da Silva (2000, p. 615):

O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública significa que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Este é um mero agente da Administração Pública, de sorte que não é ele o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal.

Registra-se, que com base no princípio em análise, também não se deve favorecer determinada pessoa em detrimento das demais. O agente deve conduzir-se buscando somente o interesse público, caminhando juntamente com o princípio da isonomia e da finalidade.

O **princípio da publicidade** assegura a transparência das atividades da administração, visando propiciar o controle da mesma pela coletividade, posto que, por se tratar de um Estado Democrático de Direito, no qual, todo poder emana do povo, este deve exercer as prerrogativas de fiscalização.

A publicidade é alcançada pela divulgação oficial dos atos administrativos, que deve ser feita por meio do Diário Oficial, ou de jornal efetivamente habilitado para tal fim (deve haver licitação). Também fazem parte dessa determinação a divulgação da prestação de contas, a emissão de certidões conferidas pela lei, e a fiscalização da promoção pessoal do agente público.

A respeito de tal princípio, Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1996, p. 51) aduzem que deve ser seguida a regra de que administração pública deve dar ciência de seus atos à todos, não operando na clandestinidade, não deixando equívocos a respeito da “legalidade dos critérios e procedimentos que adota”.

Nessa mesma linha de pensamento, Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (2002, p. 115) afirma: “O princípio da publicidade é princípio constitucional positivo, que consagra ‘o dever administrativo de manter pela transparência em seus comportamentos’, sendo da essência do Estado Democrático de Direito”.

Por tais motivos, a publicidade além de ser instrumento do controle administrativo, constitui requisito de eficácia e de moralidade do ato, que só comporta exceções quando imprescindível à segurança nacional, consoante previsto no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal.

Impossível dissociá-lo da atividade pública, o **princípio da eficiência** pressupõe uma norma de conduta do agente público imprescindível para a efetivação de uma boa administração, não bastando que o sujeito

realize um ato pautado no interesse público, mas que ele o faça da melhor maneira possível. Sobre este princípio, é o escólio de Alexandre de Moraes (2004, p. 320):

Princípio da eficiência é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

Ainda, cumpre frisar a opinião de Emerson Garcia e de Rogério Pacheco Alves (2002, p. 22): “Esse princípio consagra a tese de que a atividade estatal não deve ser direcionada unicamente à busca de um bom resultado, mas sim que deve visar, de forma incessante, ao melhor resultado para os administrados”.

Esse princípio impõe que a atividade pública seja desempenhada não apenas com legalidade, mas com perfeição, presteza e rendimento funcional, impondo efeitos positivos para o aparelho público e o satisfatório atendimento das necessidades da coletividade e dos administrados. (MEIRELLES, 2005, p. 96).

Logo, a atividade administrativa deve ser exercida em busca de seu melhor resultado.

Embora já discorrido sobre o **princípio da moralidade administrativa**, cumpre registrá-lo minuciosamente, posto que além de constituir pressuposto de validade do ato administrativo, também auxiliará na compreensão do princípio da boa-fé.

Possui origens na teoria do desvio de poder, que para Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p. 26), pode ser de três espécies, isto é, excesso de poder (quando o agente extrapola sua competência), desvio de finalidade (nas hipóteses em que o agente visa fim diverso do interesse público), e a terceira, omissão administrativa lesiva (posto que a omissão constitui uma forma de ação).

Percebe-se, então, que o desvio de poder representa uma limitação ao poder discricionário conferido ao agente público, e, tem por escopo, a fiscalização da finalidade dada ao ato administrativo, evitando-se que a discricionariedade ultrapasse as barreiras da atividade estatal, deixando de cumprir sua função maior, qual seja, a de garantir a boa administração, com observância da legalidade, e, primando, sobretudo, pelo interesse público.

Sobre o elo existente entre a moralidade e o desvio de poder, tem-se a afirmação de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 144):

A realidade é que a idéia de moralidade nasceu vinculada à de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A moralidade estaria na intenção do agente. Essa a razão pela qual muitos autores entendem que a imoralidade se reduz a uma das hipóteses de ilegalidade que pode atingir os atos administrativos, ou seja, a ilegalidade quanto aos fins (*desvio de poder*).

Ainda, observe-se o ensinamento de Caio Tácito *apud* Wallace Paiva Martins Júnior, ao afirmar que a teoria do desvio de poder limitou a ação da discricionariedade da administração, impedindo que se tornasse “nociva válvula de escape ao rigor das relações entre o Estado e seus súditos”. (MARTINS JÚNIOR, 2006, p. 27).

Assim, tem-se que no combate ao desvio de poder é que se baseou a moralidade administrativa. Contudo, nota-se que se faz referência à moralidade administrativa, não à moralidade comum, que podem ser distinguidas por Hely Lopes Meirelles (2005, p. 90), amparado em Harriou:

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF art. 37 caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica entendida como ‘o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente a lei jurídica, mas também à ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: “nom omne quod licet honestum est”.

A moralidade administrativa é pautada na idéia de boa administração, ou seja, em consonância com a ética, com a legalidade, com a honestidade e com a perseguição do interesse coletivo, buscando normatizar os atos praticados pelos sujeitos públicos.

Na mesma linha, tem-se o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 154), ao mencionar que a imoralidade não está contida na intenção do agente e sim no objeto do ato, ocorrendo quando a ação praticada contraria “o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições”. Incide quando há desproporcionalidade entre os meios e os fins a serem atingidos, ou seja, entre os sacrifícios cominados à coletividade e as vantagens por ela auferidas, e entre os benefícios usufruídos pelos agentes públicos e os encargos impostos à aos administrados.

E, ainda, é o escólio de Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p. 36) ao referir-se a Juarez Freitas:

(...) o princípio da moralidade administrativa exige a observância do “dever de a Administração Pública observar, com pronunciado rigor e maior objetividade possível, os referenciais valorativos basilares vigentes, cumprindo, de maneira precípua até proteger e vivificar, exemplarmente, a lealdade e a boa-fé para com a sociedade, bem como travar o combate contra toda e qualquer lesão moral provocada por ações públicas destituídas de probidade e honradez”.

Outrossim, a doutrina usualmente afirma que o princípio da moralidade estaria inserido no princípio da legalidade. Embora ambos sejam premissas constitucionais, já se pacificou que a moralidade possui caráter mais amplo, independente, pois possui como seus elementos, além da legalidade, a lealdade, a boa-fé e voluntariedade de praticar o ato lícitamente, enquanto o princípio da legalidade apenas pressupõe que o ato deve conformar-se com a norma jurídica. Por conseguinte temos a opinião de José Afonso da Silva *apud* Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p. 51):

A moralidade consistiria na honestidade, distinta da legalidade, pois nem tudo que é lícito é moral. Com esse vigor, o princípio da moralidade serve para exigir comportamentos que primem por sua observância, inclusive com a erradicação de atos ou regras jurídicas a ele contrários.

Oportuno registrar, que para compreender o sentido da moralidade administrativa, bem como sua aplicação, deve-se ater para a finalidade da conduta praticada pelo sujeito, analisando seu motivo e objeto em consonância com princípio da razoabilidade, e não, somente sua intenção, pois, conforme já afirmado anteriormente, a premissa em estudo constitui pressuposto de validade dos atos fazendários e elemento informativo dos demais princípios.

Cumprido ressaltar novamente, que as qualidades já citadas, como a honestidade, a fidelidade e a lealdade, constituem vetores, ou seja, pilares formadores do princípio da moralidade. A propósito desse tema, bem como a título de exemplificação, é o dizer de Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p. 65):

O princípio da moralidade vai, portanto, desdobrando-se nessa relação jurídica funcional em vários deveres. E dois, ao lado da honestidade, da lealdade e do sigilo funcional, aparecem como essenciais na completa formulação do princípio da moralidade administrativa: a boa-fé a boa administração.

Logo, tem-se a boa-fé como um dos componentes supracitados, sendo, conforme citado acima, vetor essencial à formulação da moralidade. Por tratar-se o estudo da boa-fé o escopo do presente trabalho, o mesmo será pormenorizado adiante.

O **princípio da boa-fé** é considerado como princípio geral do direito, e, tendo em vista seu vasto campo de atuação, percebe-se a grande dificuldade de conceituar o princípio da boa-fé.

Alípio Silveira (1972, 07-08), ratificado pela doutrina dominante, divide a boa-fé em dois ângulos distintos: a boa-fé subjetiva e a boa-fé objetiva. A noção de boa-fé subjetiva, ou boa-fé crença baseia-se na ignorância, na real situação legal, isto é, na conduta humana cujo elemento psicológico é a convicção na legalidade ou na validade da ação. Já a boa-fé objetiva, ou boa-fé lealdade, está inserida na vida jurídica e social, que tem como objeto a lealdade, a honestidade e a probidade, considerando-se o elemento ético, a ciência ou a intenção de não causar prejuízo a outrem e/ou de não burlar a lei.

A boa-fé subjetiva encontra-se ligada ao estado de consciência, do voluntarismo, na intenção do indivíduo e na sua íntima convicção na relação jurídica, significando o conhecimento, o discernimento de estar agindo ilícitamente, com má-fé. A respeito de tal figura é a opinião de Martins-Costa *apud* Mariana Pretel e Pretel (2006, *on-line*):

A expressão boa fé subjetiva denota o estado de consciência ou convencimento individual de obrar (a parte) em conformidade ao direito (sendo) aplicável, ao campo dos direitos reais, especialmente em matéria possessória. Diz-se “subjetiva” justamente porque, para sua aplicação, deve o intérprete considerar a intenção do sujeito na relação jurídica, o seu estado psicológico ou íntima convicção. Antiética à boa-fé subjetiva está a má-fé, também vista subjetivamente como a intenção de lesar a outrem.

Assim, a boa fé crença está voltada à não provocação de prejuízo a terceiro, pois se considera a falta de conhecimento do ilícito na conduta praticada.

Já a boa-fé objetiva está afeta à ideologia do Estado Social, pautada na ética, na moralidade e na justiça, devendo portar-se o agente sempre respeitando a confiança, a honestidade e a retidão.

A boa-fé como conceito ético-social, incide também aos direitos e à todas as pessoas, não apenas àquelas consideradas individualmente, mas em seu todo, inclusive às instituições jurídicas, que devem basear-se fundamentalmente na idéia de bem comum. (Silveira, 1972, p. 10).

Quanto ao procedimento do indivíduo, para que se enquadre na boa-fé, oportuno citar, novamente, MARTINS *apud* Mariana Pretel e Pretel (2006, *on-line*):

A boa-fé, no sentido objetivo, é um dever das partes, dentro de uma relação jurídica, se comportar tomando por fundamento a confiança que deve existir, de maneira correta e leal; mais especificamente como retidão e honradez, dos sujeitos de direito que participam de uma relação jurídica, pressupondo o fiel cumprimento do estabelecido.

Comunga do mesmo entendimento Rosenvald citado pela autora supramencionada:



(...) esta modalidade de boa-fé encontra sua justificação no interesse coletivo das pessoas pautarem seu agir na cooperação, garantindo a promoção do valor constitucional do solidarismo, incentivando o sentimento da justiça social e com repressão a todas as condutas que importem em desvio de parâmetros sedimentados de honestidade e lisura. (PRETEL, 2006, on-line)

Constata-se que o princípio da boa-fé objetiva tem como pressuposto a confiança, a conservação dos bons costumes e da cooperação, sendo tal premissa uma regra de conduta que rege as obrigações. Marcelo Colombelli Mezzomo (2006, *on-line*) exemplifica que essas obrigações podem ser de três maneiras distintas, isto é, “deveres de lealdade e cooperação, deveres de proteção ou cuidado e deveres de informação ou esclarecimento”.

Conveniente mencionar a questão da prova da boa-fé. Em ambas as espécies, têm-se que a mesma, até por tratar-se de um princípio jurídico revestido de subjetividade, deve se presumida, cumprindo a quem alega sua transgressão, prová-la. Nesse terreno é a posição de Clóvis Beviláqua *apud* Alípio Silveira (1972, p. 55): “Ela sempre se presume, enquanto um fato positivamente não autoriza sua existência” [...] “o dolo não se presume deve ser provado”.

Considerando-se que a boa-fé constitui elemento da conduta humana, sua existência, mesmo quando houver dúvida, deve prevalecer suposta, da mesma maneira como ocorre com a honestidade, com a moralidade e com a capacidade (Silveira, 1972, p. 55-56).

Ante o exposto, convém frisar o entendimento de José Guilherme Giacomuzzi (2002, p. 226), de que a boa-fé objetiva possui seu conteúdo dogmático inserido no princípio da moralidade, cuja ligação constitui fator de relevância fundamental, que será demonstrado adiante. Todavia, antes cabível anotar sobre a boa-fé objetiva no âmbito do Direito Civil.

A **boa-fé objetiva** foi codificada preliminarmente no Código Civil Alemão (Bürgerliches Gesetzbuch – BGB) em 1900, no § 242 que dispõe: “O devedor está adstrito a realizar a boa-fé, com consideração pelos costumes do tráfico”. Após, foi também invocado no Código Civil Português, em 1966. (PEREIRA; CARVALHO, 2002, *on-line*).

No direito pátrio a primeira alusão à boa-fé está inserida no artigo 131 do Código Comercial de 1850, no entanto, tal dispositivo não teve aplicação na doutrina e na jurisprudência. Após, com a promulgação do Código Civil de 1916, houve apenas meras referências à boa-fé em dispositivos que tratavam dos contratos de seguro, dos direitos de família e dos direitos possessórios. Com a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor, em 1990, no artigo 51, inciso IV, houve a menção expressa do preceito em estudo, com leve enfoque constitucional. Enfim, com o advento do Código Civil de 2002 firmou-se o princípio boa-fé objetiva no ordenamento jurídico nacional nos artigos 422, 113 e 187<sup>23</sup>, com funções diversas, quais sejam: integrativa, interpretativa e limitativa, respectivamente. (HENTZ, 2007, *on-line*).

A incidência do princípio em exame, no Direito Civil, pode assim ser descrita por Cláudia Lima Marques (HORA NETO, 2006, *on-line*):

(..) a “boa-fé objetiva significa, portanto, uma atuação ‘refletida’, uma atuação refletindo, pensando no outro, no parceiro contratual, respeitando seus interesses legítimos, suas expectativas razoáveis, seus direitos, agindo com lealdade, sem abuso, sem obstrução, sem causar lesão ou desvantagem excessiva, cooperando para atingir o bom fim das obrigações: o cumprimento do objetivo contratual e a realização dos interesses das partes”.

Assim, o princípio da boa-fé, recentemente inserido no Código Civil Brasileiro, está voltado para a segurança dos negócios jurídicos oriundos das transações privadas, e têm como essência a preponderância da honestidade, da confiança, da lealdade e da probidade nas relações.

Em razão desses deveres éticos de conduta, denota-se que o princípio da boa-fé é um dos elementos formadores da moralidade, fazendo parte, portanto, dos preceitos norteadores da administração pública, conforme verá a seguir.

Embora no ordenamento jurídico pátrio seja escasso o estudo doutrinário sobre o **princípio da boa-fé objetiva** na administração

---

<sup>23</sup> Código Civil de 2002, art. 422: os contraentes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios da probidade e boa-fé.; art. 113: os negócios jurídicos devem ser interpretados conforme a boa-fé e os costumes do lugar de sua celebração.; art. 187: também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

pública, todavia, diante dos argumentos abaixo, tal incidência é plenamente possível.

É sabido que a administração fazendária deve ser regida por regras jurídico-administrativas e também pelos princípios justapostos a ela. A boa-fé objetiva é tida como um princípio autônomo, norteadado pela lealdade, honestidade e probidade e pode incidir tanto no direito privado, como no direito público. O Estado Social que busca resguardar os interesses coletivos, deve agir, principalmente, em conformidade com tal premissa para garantir a segurança jurídica e a confiança das pessoas nele inseridas. José Guilherme Giacomuzzi (2002, p. 285), ao citar Manganaro, afirma que no direito administrativo a boa-fé é até mais necessária que no direito privado “(...) porque a administração, exercitando um poder mais amplo em relação àqueles dos outros sujeitos participantes do procedimento, deve ser submetida a maiores regras”.

Sobre esta questão, é conveniente mencionar o posicionamento do doutrinador espanhol Jesus Gonzalez Perez (1983, p. 31) ao citar Larenz<sup>24</sup>:

La salvaguardia de la buena fe y el mantenimiento de la confianza forman la base del tráfico jurídico y, en particular, de toda la vinculación jurídica individual. Por esto, el principio no puede limitarse a las relaciones obligatorias, seno que es aplicable siempre que exista una especial vinculación jurídica, y en este sentido puede concurrir, por tanto, en el Derecho de cosas, en el Drecho procesal y el Drecho publico.

Ainda, partilha do mesmo entendimento Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertocini (2002, p. 242) ao citar Cássia Coataldelo, afirmando que o princípio da boa-fé não constitui somente um fato normativo, e sim uma verdadeira norma jurídica, a ser observada como um dever por todos os indivíduos, que devem portar-se segundo a boa-fé em todas as relações jurídicas.

---

<sup>24</sup> A salvaguarda da boa fé e o manutenção da confiança formam à base do caminho jurídico e, em particular, de toda a vinculação jurídica individual. Por isso, o princípio não pode limitar as relações obrigatórias, sendo que é aplicável sempre que exista uma vinculação jurídica especial, e neste sentido pode coincidir, conseqüentemente, no Direito das Coisas, no Direito Processual e no Direito Público (tradução nossa)

O princípio da boa-fé, segundo José Guilherme Giacomuzzi (2002, p. 277), deve ser observado até com mais razão pela administração estatal, posto que seu comportamento nas relações com os administrados pode ser controlado pela “teoria dos atos próprios”, a qual não a autoriza “voltar sobre os próprios passos”, após firmar posições em que os administrados confiaram, em razão de sua seriedade.

Pelo exposto, consubstanciada em uma regra ética e com fundamento legal, e, por constituir um princípio geral e constitucional, a boa-fé deve ser observada por todo o sistema de normas, especialmente, na administração pública.

Ratificando a possibilidade dessa incidência, a primeira norma jurídica nacional que previu a boa-fé no âmbito do direito público, é a Lei Federal nº 9.784/99, Lei do Processo Administrativo, que estabeleceu no artigo 4º, que menciona no seu inciso II a obrigação de “proceder com lealdade, urbanidade e boa-fé”, alusivo aos administrados e no artigo 2º, parágrafo único, inciso IV: “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé”; referente à observância da boa-fé pela administração pública.

Conforme já explanado alhures, a boa-fé objetiva está intimamente ligada à moralidade administrativa, ou melhor, aquela está inserida nesta. Celso Antônio Bandeira de Mello (2000, p. 90), partilha de tal entendimento, ao aduzir que os princípios da lealdade e da boa-fé estão inseridos no âmbito da moralidade, inclusive, exemplificando sua forma de atuação:

(...) deverá proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direitos por partes dos cidadãos.

Para José Guilherme Giacomuzzi (2002, p. 237), nessa mesma linha, a boa-fé tanto está vinculada à moralidade, que faz referência à ligação daquela com o desvio de poder (cujo combate foi precursor da moralidade), ao anotar que a infração ao desvio de poder é também uma forma de violação à boa-fé “porque a Administração deve agir de boa-fé, e isso faz parte de sua moralidade”. Ainda, corroborando os posicionamentos

mencionados, tem-se a opinião de Mateus Eduardo Siqueira Nunes Bertoncini (2002, p. 107): “O ato também deve ser moral, no sentido de possuir legitimidade de conteúdo, ou seja, conteúdo pautado pela Ética e pela boa-fé, além de perseguir o bem comum, sob pena de vício de imoralidade”.

Ressalta-se que a boa-fé de igual forma está vinculada à lealdade, à veracidade, à confiança, à probidade, e à ética, elementos contidos na moralidade, logo, verifica-se que a boa-fé constitui pressuposto da moralidade.

Contudo, a boa-fé também pode decorrer de outros princípios jurídicos, não apenas da moralidade. Jesus Gonzalez Perez (1983, p. 43-44) refere-se ao princípio da proporcionalidade, ou seja, o dever de adequar-se aos meios e fins entre as medidas utilizadas e as necessidades a serem satisfeitas. Salaria que a administração pública deve utilizar dos meios menos restritivos de liberdade, dos que resultem as menores lesões aos direitos dos governados, e que não impõe obrigação ou prestação mais graves que as necessárias para cumprir o interesse público, asseverando<sup>25</sup>:

Podría entenderse que una actuación desproporcionada es contraria a las exigencias de la buena fe, en cuanto, el sujeto adopta una conducta que no es la conducta normal y recta que podría esperarse de una persona asimismo normal. [...] No actúa de buena fe el que grava a outro innecesariamente, el que impone limitaciones superiores a las necesarias para cumplir la finalidad pretendida o exige prestaciones desmesuradas. El principio de proporcionalidad vendrá a coincidir en ciertos aspectos con el principio de la buena fe.

José Guilherme Giacomuzzi (2002, p. 241) enuncia os princípios da solidariedade, da imparcialidade e da confiança. Pela máxima da solidariedade, entende que não se deve garantir apenas o interesse de um indivíduo, mas sim de todos. A vista do princípio da imparcialidade, a boa-fé equipara-se ao comportamento imparcial, independente, neutro e transparente. Já, o princípio da confiança está unido à segurança jurídica, à transparência e à lealdade, consistente na proteção da confiabilidade que o administrado deposita na Administração, afirmando:

---

<sup>25</sup> Poderia se entender que uma atuação desproporcionada é o oposto às exigências da boa fé, assim, o sujeito que adota uma conduta que não é a conduta normal e reta que se poderia esperar de uma pessoa também normal. [...] Não pratica um ato da boa fé aquele que onera desnecessariamente o outro, que impõe limitações superiores as necessárias para cumprir a finalidade pretendida ou exige prestações desmensuradas. O princípio da proporcionalidade coincide, em certos aspectos, com o princípio da boa-fé (tradução nossa).

(...) a boa-fé administrativa, exige a proteção da confiança dos administrados nos atos da administração. Vai daí que os deveres de lealdade e respeito à ação administrativa anterior, corolários da confiança, estejam hoje constitucionalmente previstos. (GIACOMUZZI, 2002, p. 270)

Ainda, sobre o tema, Jesus Gonzalez Perez comenta<sup>26</sup>:  
“La buena fe incorpora el valor ético de la confianza. Representa una de las vías más fecundas de irrupción de contenido ético-social en el orden jurídico, y, concretamente, el valor de confianza”.

Assim, tem-se que embora inserida no princípio da moralidade, a boa-fé igualmente encontra respaldo em outros princípios que regem a administração pública.

De outro turno, José Guilherme Giacomuzzi (2002, p. 275), revela algumas conseqüências da boa-fé derivada do princípio da moralidade que devem ser observadas pela administração pública, quais sejam:

(...) proibição à inação inexplicável e desarrazoada, vinculada a exercício de direito, que gera legítima confiança da outra parte envolvida; [...] dever de conservação dos atos administrativos, explorando ao máximo a convalidação; [...] proibição ao exercício prematuro de direito ou dever ou retardamento desleal ao ato e à fixação de prazos inadequados); dever de sinceridade objetiva (não só dizer a verdade, mas não omitir qualquer fato ou conduta relevantes ao caso concreto, tampouco se valer de argumentos genéricos ou confusos); dever de informação, no sentido de não omitir qualquer dado que seja relevante na descrição da questão controversa e/ou que possa auxiliar na sua resolução.

Ainda, apropriado ressaltar que a boa-fé objetiva também deve ser aplicada aos contratos administrativos. O fato de impor à administração o dever de atuar com boa-fé objetiva confere aos contratos maior fiscalização para saber se estão sendo firmados com base no interesse público e se não estão eivados de onerosidade excessiva ou de desequilíbrio econômico-financeiro. A esse respeito é o entendimento de Paulo Guimarães Pereira e Diógenes Faria Carvalho (2002, *on-line*)

---

<sup>26</sup> A boa-fé incorpora o valor ético da confiança. Representa uma de suas vias mais fecundas de erupção do conteúdo ético social de uma ordem jurídica, e, concretamente, o valor da confiança (tradução nossa).

O interesse público protegido pela moralidade administrativa é reconhecido objetivamente a partir do momento que os contratos se tornam economicamente inviáveis, afetando, por via de consequência, o equilíbrio social de toda a comunidade, abarcada tanto direta como indiretamente pelos efeitos contratuais advindos dessas relações.

Arriscando uma opinião, creio que, por meio da invocação do princípio da boa-fé objetiva, poder-se-á estabelecer maior concreção ao interesse público idealizado pela Administração Pública, ou seja, será possível torná-lo mais nítido e palpável, em situações muitas das vezes excessivamente fluidas e determinadas.

Isto posto, anota-se que o princípio da boa-fé objetiva tem várias funções dentro da administração pública, consideravelmente na formação e observância do princípio da moralidade administrativa.

### **3.2 O PRINCÍPIO DA BOA-FÉ NA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Conforme já mencionado anteriormente, o princípio da boa-fé constitui um vetor do princípio da moralidade. A desobediência à honestidade, à lealdade, à ética, à confiança, constitui atentado ao princípio da boa-fé. Assim, por tratar a boa-fé de pressuposto da moralidade, a transgressão da primeira, acarreta a infração da segunda, sendo este o ensinamento de Germana de Oliveira Moraes *apud* José Guilherme Giacomuzzi (2002, p. 239): “violar o princípio da boa-fé significa também violar o princípio da moralidade”. A boa-fé, de seu turno, estaria vinculada à veracidade, à confiança, à lealdade e à honestidade”.

Nesse mesmo terreno é a opinião de Jesus Gonzalez Perez (1983, p. 42) ao afirmar que a conduta oposta à normalidade administrativa contraria a boa-fé. Senão vejamos<sup>27</sup>:

Las limitaciones que el principio general de la buena fe comporta, operan al margen de si la finalidad perseguida es o no la prevista por el Ordenamiento jurídico. Una determinada actuación será contraria a las exigencias de la buena fe, por razones distintas a que

---

<sup>27</sup> As limitações que o princípio geral da boa-fé comporta operam as margens da finalidade perseguida e não prevista pelo ordenamento jurídico. Uma determinada atuação será contrária as exigências da boa-fé por razões distintas daquela finalidade perseguida e não contrária ao poder exercitado (tradução nossa).

la finalidad perseguida sea o no contraria a la de la potestad ejercitada.

Corroborando tal posicionamento, tem-se o escólio de Wallace Paiva Martins Júnior (2006, p. 66):

A apresentação do princípio da boa-fé nessas bases demonstra, inegavelmente, seu estreito compromisso destinado à garantia de uma Administração Pública desenvolvida pela presença do elemento ético. Por isso, a moralidade administrativa é um dos efeitos da aplicação do princípio da boa-fé.

O artigo 11 da Lei nº 8.429/92, prevê que constitui ato de improbidade administrativa atentar contra os princípios da administração pública, quais sejam aqueles previstos no artigo 4º da lei supracitada e também no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – ou seja, o agente público que viola a moralidade pratica ato de improbidade administrativa, consoante já aquilatado nesta pesquisa.

Para concluir o presente trabalho, faz-se necessário a utilização de um silogismo: se a violação à boa-fé enseja a imoralidade administrativa, e, se o atentado à moralidade administrativa constitui ato de improbidade administrativa, logo, com a transgressão do princípio da boa-fé ocorre ato de improbidade administrativa.

Assim, para combater a corrupção, o ato de improbidade administrativa deve ser punido de acordo com as sanções previstas para prática de tal conduta, já analisadas outrora.

## **CONCLUSÃO**

A corrupção é considerada o grande mal que corrompe a administração pública, principalmente os seus princípios básicos. Essa degradação fazendária, caracterizada pelo desvio ético e moral do agente que atinge a normatividade estatal, foi abordada no presente trabalho especialmente pela improbidade administrativa.



Denota-se, pelo exposto, que embora o legislador tivesse o intuito de erradicá-la, até a presente data, não atingiu seu objetivo. No Brasil, foram criadas as Leis nº 3.164/57 e nº 3.502/58, no entanto, não foram suficientes para combater a malversação do dinheiro público, em razão de seus laconismos e de sua restrição apenas às hipóteses de enriquecimento ilícito, sem prever sanções diretas aos sujeitos. A Constituição Federal de 1988 previu algumas sanções ao agente ímprobo, bem como determinou que fossem por ele observados os princípios básicos da administração pública, conferindo à legislação ordinária o dever de disciplinar sobre a improbidade administrativa. Assim, com essa finalidade foi promulgada a Lei nº 8.429/92, Lei de Improbidade Administrativa ou Lei do Colarinho Branco, que procurou reunir todos os elementos relativos ao tema, revogando as duas legislações anteriores acima mencionadas, bem como todas as outras disposições legais contrárias.

Quanto à análise da Lei de Improbidade Administrativa, realizou-se o estudo apenas de seus aspectos materiais, examinando pormenorizadamente os sujeitos ativo e passivo, elemento subjetivo, os atos que constituem improbidade administrativa e as sanções aplicáveis ao agente que os pratica.

Constatou-se que sujeitos ativos são os agentes públicos, aqueles que de alguma maneira possuem vínculo com a administração estatal, como também o terceiro que tenha ligação com a conduta ímproba, ainda que seja por induzir, concorrer ou beneficiar-se da fraude. Sujeito passivo é o órgão lesado, a administração fazendária ou a particular que recebe incentivos fiscais. O elemento subjetivo pode ser o dolo ou a culpa, dependendo da ação cometida, se ensejar enriquecimento ilícito ou atentado aos princípios da administração pública a conduta é dolosa, apenas se lesar o erário, pode ser culposa ou dolosa, no entanto, a forma culposa é muito criticada, uma vez que dificilmente o autor causa lesão à administração por negligência, imprudência ou imperícia. Já os atos que constituem improbidade são os que importam enriquecimento ilícito ao sujeito ativo, os que causam lesão ao erário, ou seja, à verba pública, e os que atentam contra os princípios básicos da administração pública que são o da legalidade, da impessoalidade, da

moralidade, da publicidade e da eficiência, independente de efetivo prejuízo para os cofres públicos.

Ademais, salientou a natureza dos princípios, sendo estes considerados como pedra fundamental do ordenamento jurídico. Ainda, atentou-se para o princípio da moralidade, que não se resume apenas na exigência da não transgressão das normas, mas sim no zelo da conduta ética, do valor moral e da boa-fé que devem pautar-se os agentes públicos para garantir a probidade no âmbito da atividade estatal.

Quanto à observância do princípio da boa-fé, que constitui elemento formador do princípio da moralidade, foram apreciadas sua definição e sua divisão entre boa-fé subjetiva e objetiva, sendo esta a forma aludida no presente trabalho. Ainda, discorreu-se a respeito da incidência de tal princípio no direito civil, onde é mais usual no sistema jurídico brasileiro, no entanto, confirmou-se também sua aplicação no direito público, até com maior relevância, ante a necessidade de resguardar o interesse coletivo que deve ser submetido a várias regras por tratar-se de um poder amplo que atinge a sociedade como um todo.

Assim, apesar da insuficiente bibliografia atinente ao tema central desse trabalho, foi possível extrair da doutrina examinada a conclusão de que, em que pese a ligação entre o princípio da boa-fé objetiva e o da moralidade administrativa, a transgressão do primeiro, caracteriza a ocorrência do segundo, e, conseqüentemente a configuração do ato de improbidade administrativa, já que uma de suas modalidades constitui a violação dos atos de princípios da administração pública, entre eles o da moralidade.

## **REFERÊNCIAS**

BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2000.

BERTONCINI, Mateus Eduardo Siqueira Nunes. **Princípios de direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2002.

BREGA FILHO, Vladimir. **Direitos Fundamentais na Constituição de 1988:** conteúdo jurídico das expressões. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa.** 1. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CARVALHO, Diógenes Farias de; PEREIRA, Paulo Guimarães. **A Boa-fé objetiva como Parâmetro de Análise dos Contratos Administrativos.** Fórum de Contratação e Gestão Pública. Belo Horizonte, a. 1, n. 1, jan. 2002.

D'ANGELO, Suzi; D'ANGELO, Élcio. **O princípio da probidade administrativa e a atuação do Ministério Público.** Campinas, SP: LZN Editora: 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo.** 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DINIZ, Maria Helena, **Curso de Direito Civil Brasileiro.** v. 1, Teoria Geral do Direito Civil. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa e Crimes de Prefeitos.** São Paulo: Atlas, 2000.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa:** Comentários à Lei nº 8.429/92 e legislação complementar. 2ª ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 11 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A Moralidade Administrativa e a Boa-fé na Administração Pública**: conteúdo dogmático da moralidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de Metodologia da Pesquisa no Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 15 ed. São Paulo: Atlas, 2004.

NEIVA, José Antonio Lisboa. **Improbidade Administrativa**: estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar. Niterói, RJ: Impetus, 2005.

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

PEREZ, Jesus Gonzalez. **El Principio Geneal de la Buena Fe en el Derecho Administrativo**. Madrid, España: Editorial Civitas S.A., 1983.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Princípios Constitucionais**. 2. ed. Porto Alegre: Editora Sérgio Antonio Fabris, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13 ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1997.

SILVEIRA, Alípio. **A boa-fé no Código Civil**: doutrina e jurisprudência. 1º v. São Paulo: [s.n.], 1972.

HENTZ, André Soares. Origem e evolução histórica da boa-fé no ordenamento jurídico brasileiro . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1541, 20 set. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10427>>. Acesso em: 17 out. 2007.

HORA NETO, João. O princípio da boa-fé objetiva no Código Civil de 2002 . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1016, 13 abr. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8245>>. Acesso em: 17 out. 2007.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. *Breve apanhado sobre a lei de Improbidade Administrativa* . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2384>>. Acesso em: 22 mar. 2007.

MEZZOMO, Marcelo Colombelli. A boa-fé objetiva e seus institutos . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 1212, 26 out. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9087>>. Acesso em: 17 out. 2007.

VALENÇA, Danielle Peixoto. *Improbidade administrativa* . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 7, n. 65, maio 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4008>>. Acesso em: 14 ago. 2007.

PRETEL, Mariana Pretel e. A boa-fé: conceito, evolução e caracterização como princípio constitucional . **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1565, 14 out. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=10519>>. Acesso em: 17 out. 2007.