A DEFESA DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA: UMA CONSTRUÇÃO PERMANENTE

André Luiz Pereira de Oliveira[1]

Fabiano da Rosa Tesolin[2]

Sumário: 1. Introdução; 2. O alcance da Lei de Improbidade Administrativa na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. 3. As mudanças operadas pela Lei nº 13.655/2018. 4. O PL nº 10.887/2018 e os avanços na defesa do patrimônio público. 5. Notas conclusivas. Referências bibliográficas

Introdução

A Constituição Federal de 1988 trouxe importantes inovações na defesa do patrimônio público e da probidade administrativa. A responsabilização dos agentes públicos por improbidade administrativa explicitou a intenção do Constituinte de colocar o dever de probidade como decorrência da cidadania, que é um dos fundamentos da nossa república.

A Lei de Improbidade Administrativa exerce um importante papel ao especificar, dentre outras, as categorias de atos ímprobos, bem como as consequências decorrentes. Em conjunto com a Lei de Ação Civil Pública, de Ação Popular e do Código de Defesa do

[1] Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília. Analista judiciário do STJ. E-mail para contato: aandre.oliveira@gmail.com

[2] Mestrando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Assessor de Ministro do STJ. E-mail para contato: fabianotesolin@gmail.com

Consumidor, a Lei nº 8.429/92 integra o microssistema de processo coletivo e é um dos principais instrumentos legislativos de defesa do patrimônio público no campo cível.

O presente artigo tem como objetivo promover discussão sobre o alcance da lei de improbidade administrativa por meio da análise da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça especificamente quanto à distinção entre ilegalidade e improbidade e também quanto ao conteúdo das categorias dolo genérico e culpa grave que são exigidos para a configuração do ato ímprobo.

A análise ora proposta é relevante porque, passados vinte e seis (26) anos da entrada em vigor da Lei nº 8.429/92, há ainda algumas dúvidas que não foram solucionadas pela doutrina e pela jurisprudência. A distinção entre mera ilegalidade e a improbidade administrativa e o conteúdo jurídico das categorias de dolo e culpa grave exigidos para a caracterização do ato ímprobo são exemplos de temáticas que ainda não foram esclarecidas nem pelo texto legal, tampouco pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Estes dois temas polêmicos tendem a ser ainda mais debatidos tendo em vista a recente entrada em vigor da Lei nº 13.655/2018, que incluiu na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Ainda em 2018, foi instituída pela Câmara dos Deputados a comissão de juristas sugerir modificações na atual Lei de Improbidade Administrativas, com vistas a adequá-la aos ditames da efetividade e da racionalidade, consubstanciado no Projeto de Lei nº 10.887/2018.

O alcance da Lei de Improbidade Administrativa na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça

Embora tenha trazido rol exemplificativo das condutas ímprobas, a Lei nº 8.429/92 utilizou-se de conceitos jurídicos abertos e não elencou expressamente os requisitos exigidos para a subsunção de eventual conduta a suas sanções. A adoção desta técnica legislativa permite maior operabilidade e é benéfica tendo em vista a infinita variedade de casos a que se destina e

coube especialmente à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, na sua tarefa de uniformização da interpretação da lei, definir o alcance e os parâmetros de aplicação da Lei.

O STJ tem estabelecido dois importantes parâmetros para a interpretação e aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. O primeiro diz respeito à distinção entre as categorias de *ilegalidade* e de *improbidade*. O segundo refere-se à demonstração de elemento subjetivo no caso em concreto como requisito para a configuração da conduta como ímproba.

A distinção entre as categorias de ilegalidade e improbidade é importante para realçar a gravidade dos atos de improbidade administrativa para além de meras ilegalidades que podem ser cometidas pelo agente público no exercício de suas atribuições.

A jurisprudência tem sido construída no sentido de que a aplicação da lei visa alcançar o agente público que é desonesto e não o inábil na gestão da coisa pública. Embora tenha estabelecido pode ser considerado improbidade administrativa "praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência", as sanções a que se sujeitam o agente público podem ser maiores e até mesmo mais graves do que as correspondentes eventuais sanções decorrentes de crimes funcionais.

O STJ, no julgamento do REsp 213.994/MG[3], entendeu 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"*. No mesmo sentido, no julgamento do REsp nº 480.387/SP[4], consignou-se que a configuração da conduta enquanto ato de improbidade administrativa imprescinde que tenha havido lesão aos bens jurídicos tutelados pela norma sancionadora.

Este último precedente expressou também preocupação quanto ao alcance dos conceitos jurídicos indeterminados empregados pelo art. 11 da referida norma de regência, pois *"é necessária cautela na exegese das regras nele insertas, porquanto sua amplitude constitui risco para o intérprete induzindo-o a acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público e preservada a moralidade administrativa"*.

---

[3] REsp 213.994/MG, Rel. Ministro GARCIA VIEIRA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/08/1999, DJ 27/09/1999, p. 59.

[4] REsp 480.387/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/03/2004, DJ 24/05/2004, p. 163.

Por sua vez, o precedente extraído do julgamento do REsp 758.639/PB[5] fez importante síntese sobre a distinção entre ilegalidade e improbidade.

Recentemente, o Tribunal Superior pela uniformização da legislação infraconstitucional afirmou que o *"ato ilegal* ***só adquire os contornos de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má-intenção do administrador, caracterizando a conduta dolosa****; a aplicação das severas sanções previstas na Lei 8.429/92 é aceitável, e mesmo recomendável, para a punição do administrador desonesto (conduta dolosa) e não daquele que apenas foi inábil (conduta culposa)*[6].

Ainda hoje, a jurisprudência tem entendido que a improbidade administrativa refere-se a um conjunto de atos mais graves praticados pelo administrador público no exercício de suas atribuições. Além da distinção entre desonestidade e inabilidade da autoridade pública, a jurisprudência tem entendido de forma consistente que a prática de improbidade administrativa exige a presença de elemento subjetivo, pois é vedada a responsabilização objetiva.

Assim, a subsunção da conduta à Lei de Improbidade Administrativa necessita da demonstração do elemento volitivo da conduta, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 (ato que gere enriquecimento ilícito e viole princípios da administração

---

[5] ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, I, DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO PÚBLICO. IMPROCEDÊNCIA DA AÇÃO.
1. "O objetivo da Lei de Improbidade é punir o administrador público desonesto, não o inábil. Ou, em outras palavras, para que se enquadre o agente público na Lei de Improbidade é necessário que haja o dolo, a culpa e o prejuízo ao ente público, caracterizado pela ação ou omissão do administrador público." (Mauro Roberto Gomes de Mattos, em "O Limite da Improbidade Administrativa", Edit. América Jurídica, 2ª ed. pp. 7 e 8).
2. "A finalidade da lei de improbidade administrativa é punir o administrador desonesto" (Alexandre de Moraes, in "Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional", Atlas, 2002, p.
2.611).
3. "De fato, a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, despreparado, incompetente e desastrado" (REsp 213.994-0/MG, 1ª Turma, Rel. Min. Garcia Vieira, DOU de 27.9.1999).
4. "A Lei nº 8.429/92 da Ação de Improbidade Administrativa, que explicitou o cânone do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, teve como escopo impor sanções aos agentes públicos incursos em atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9); b) em que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade pública" (REsp nº 480.387/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T, DJU de 24.5.2004, p. 162).
[...]
11. Recurso especial provido.
(REsp 758.639/PB, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 28/03/2006, DJ 15/05/2006, p. 171).

[6] Excerto da ementa do REsp 1248529/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/09/2013, DJe 18/09/2013.

pública, respectivamente) e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10 (ato que gere lesão ao erário).

Nesse sentido entendeu a Corte Especial no julgamento da ação de improbidade administrativa nº 30/AM[7], ao afirmar que não *"se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10"*.

As categorias de *administrador desonesto*, *dolo genérico* e culpa grave exigidos para a caracterização da conduta enquanto improbidade administrativa são de conteúdo abstrato, que pode causar insegurança jurídica quanto ao próprio alcance e efetividade da Lei de Improbidade Administrativa.

De forma geral, o STJ tem entendido que o agente público ímprobo é o administrador desonesto, que age com má-fé. São conceitos de alta carga moral e de alta subjetividade que dependem da compreensão do intérprete acerca dos parâmetros mínimos de conduta que são esperados da autoridade no exercício das funções públicas.

De igual forma, também não há definição precisa quanto ao conteúdo das modalidades de elementos subjetivos que são exigidos para a caracterização da conduta ímproba. De forma expressa, a Lei nº 8.429/92 fez referência apenas ao dolo e culpa em seu art. 10, quando tratou dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário. Para os demais tipos de atos ímprobos (que gerem enriquecimento ilícito ou lesão a princípios da administração pública), a lei foi omissa sobre quais os tipos de elemento subjetivo exigidos para tais modalidades de atos ímprobos.

Diante da omissão legislativa, o Tribunal da Cidadania tem entendido que os atos de improbidade administrativa que geram enriquecimento ilícito ou causem lesão a princípios da administração pública somente podem ser praticados na modalidade dolosa. Por outro lado, as condutas que causem dano ao erário podem ser praticadas tanto de forma dolosa quanto por culpa grave.

---

[7] AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/09/2011, DJe 28/09/2011.

Além da definição sobre qual elemento subjetivo é exigido como requisito para a caracterização da conduta enquanto ato de improbidade administrativa, a jurisprudência do STJ foi além e tem tentado estabelecer algumas balizas sobre o que se entende por *dolo* e por *culpa grave.*

Tradicionalmente, a jurisprudência do STJ tem exigido a presença de dolo genérico como suficiente para a caracterização da improbidade na modalidade dolosa. No entanto, há precedentes recentes no sentido de que não basta o dolo genérico, devendo haver demonstração específica no caso em concreto de má-fé pela autoridade pública[8].

Por outro lado, quanto à culpa, a orientação jurisprudencial tem sido no sentido da necessidade da presença de culpa *grave* exigida para a caracterização do ato ímprobo. No entanto, não há critérios claros e objetivos que indiquem o conteúdo jurídico especialmente da categoria *culpa grave.*

Essa indefinição tanto da lei quanto da jurisprudência acerca dos critérios exigidos para a caracterização da conduta enquanto ato de improbidade administrativa e também quanto ao conteúdo do dolo genérico e da culpa grave tem recebido críticas da doutrina[9].

As mudanças operadas pela Lei nº 13.655/2018

---

[8] PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE. OFENSA AO ART. 11 DA LEI 8.429/1992. PRESENÇA DE DOLO GENÉRICO E MÁ-FÉ. REVISÃO DAS CONCLUSÕES DO TRIBUNAL DE ORIGEM. INVIABILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ.

1. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça se firmou no sentido de que o ato de improbidade administrativa previsto no art.

11 da Lei n. 8.429/1992 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico.

2. Além da compreensão de que basta o dolo genérico - vontade livre e consciente de praticar o ato - para configuração do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, este Tribunal Superior exige a nota especial da má-fé, pois a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir meras irregularidades ou o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé.

3. No caso, Tribunal a quo, além de constatar a prática de ato de forma livre e consciente (dolo genérico), foi categórico ao afirmar a presença da nota qualificadora da má-fé (desonestidade) na conduta do agente, o que configura o ato de improbidade a ele imputado.

Nesse contexto, a revisão dessa conclusão implicaria o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que é defeso na via eleita, ante o enunciado da Súmula 7 do STJ.

4. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no AREsp 1069262/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 21/06/2018, DJe 28/06/2018)

[9] Márcio Cammarosano e Flavio Henrique Unes Pereira; Improbidade e esvaziamento do dolo. Disponível em http://www.osconstitucionalistas.com.br/improbidade-e-esvaziamento-do-dolo. Acesso em 5/12/18.

A Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, introduziu dez novos artigos à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. O propósito declarado da lei foi de incluir disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

A lei originou-se do PL nº 7.448, que foi apresentado no Senado Federal em 9/6/2015. A propositura foi baseada em estudo[10] realizado pela Sociedade Brasileira de Direito Público em parceria com a Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas pelos Professores Carlos Ari Sundfeld e Floriano de Azevedo Marques Neto e teve como objetivo "neutralizar importantes fatores de distorção da atividade jurídico-decisória pública", quais sejam:

- O alto grau de indeterminação de grande parte das normas públicas;

- A relativa incerteza, inerente ao Direito, quanto ao verdadeiro conteúdo de cada norma;

- A tendência à superficialidade na formação do juízo sobre complexas questões jurídico-públicas;

- A dificuldade de o Poder Público obter cumprimento voluntário e rápido de obrigação por terceiros, contribuindo para a inefetividade das políticas públicas;

- A instabilidade dos atos jurídicos públicos, pelo risco potencial de invalidação posterior, nas várias instâncias de controle.

- Os efeitos negativos indiretos da exigência de que as decisões e controles venham de processos (que demoram, custam e podem postergar cumprimento de obrigações);

- O modo autoritário como, na quase totalidade dos casos, são concebidas e editadas normas pela Administração Pública

Dentre as mudanças trazidas, o art. 20 foi introduzido à LINDB e passou a prever que "nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão".

[10] SUNDFELD, Carlos Ari. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Contratações Públicas e Seu Controle. 2013: Malheiros, p. 278 e também disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2919883&ts=1543020954126&disposition=inline

Por sua vez, o art. 22 do estatuto legal impõe que "na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados". O art. 24 estatui que "a revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado levará em conta as orientações gerais da época, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas".

Por fim, merece destaque a redação do art. 28, ao dispor que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.

Consta da justificativa do projeto de lei que a previsão destes dispositivos teve como objetivo[11]:

> - *Consagram alguns novos princípios gerais a serem observados pelas autoridades nas decisões baseadas em normas indeterminadas;*
> - *Conferem aos particulares o direito à transição adequada quando da criação de novas situações jurídicas passivas;*
> - *Criam a ação civil pública declaratória de validade, com efeito erga omnes, para dar estabilidade a atos, contratos, ajustes, processos e normas administrativas; [...]*
> - *Impedem a responsabilização injusta de autoridade em caso de revisão de suas decisões;*

As modificações trazidas pela Lei nº 13.655/2018 poderão trazer importantes modificações na atuação dos agentes na defesa do patrimônio público e especialmente na própria lei de improbidade administrativa.

Por um lado, é inegável que a referida lei poderá contribuir para dar maior concretude à defesa da probidade administrativa, estabelecendo importantes vetores que poderão contribuir para a consolidação da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça de que improbidade e ilegalidade são categorias jurídicas com conteúdo distinto, que não se distinguem.

[11]Disponível em https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2919883&ts=1543020954126&disposition=inline. Acesso em 27/11/18.

Estes dispositivos devem ser interpretados em conjunto com disposto no próprio Texto Constitucional, que optou por cominar à improbidade administrativa penalidades que, muitos das vezes, podem ser mais drásticas do que as correspondentes sanções criminais e, ainda, do que as hipóteses de crimes de responsabilidade do chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, se o propósito da nova lei é conferir maior concretude às normas de direito público, acabou por incorrer no mesmo erro ao trazer em seu texto disposições legais de caráter generalizante, empregando conceitos jurídicos indeterminados. Se a jurisprudência não é clara ao estabelecer o conteúdo da culpa exigida para a caracterização de atos de improbidade administrativa que importem lesão ao erário, a nova lei não resolve o problema ao prever que o agente público somente pode ser responsabilizado em caso de dolo ou *erro grosseiro*.

No entanto, não se pode dizer que houve a revogação do art. 10 da Lei nº 8.429/92 tendo em vista que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é majoritária no sentido de que somente pode haver responsabilização culposa de ato de improbidade administrativa quando presente *culpa grave* ou, agora, nos termos da nova lei, *erro grosseiro.*

Conquanto ainda permaneça a indefinição sobre o conteúdo jurídico de ambas as categorias *culpa grave* ou *erro grosseiro*, a inovação legislativa na LINDB reforçou a ideia de que não é qualquer comportamento culposo que leva à responsabilização do agente público e sim as hipóteses de culpa, que seja grave, ou de erro, que seja grosseiro. Caberá mais uma vez à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, observados os limites de cognição do recurso especial, estabelecer critérios objetivos sobre o conteúdo jurídico do erro grosseiro, se equivale ou não à culpa grave e, se for o caso, as diferenças e semelhanças entre ambas categorias.

O Projeto de Lei 10.887/2018 e os avanços na defesa do patrimônio público

Em 2018, o Presidente da Câmara de Deputados determinou a criação de uma comissão de juristas para discutir alterações na Lei de Improbidade Administrativa, sob a coordenação do Ministro do Superior Tribunal de Justiça Mauro Campbell Marques.

Dentre as modificações previstas, o projeto de lei tem o potencial de promover maior segurança jurídica quanto ao alcance e aos limites do exercício do poder sancionatório estatal em relação aos atos de improbidade administrativa. Consta da justificativa do projeto de lei[12]:

> *O trabalho da Comissão foi guiado pelo desejo de avançar no aperfeiçoamento de uma legislação contributiva para a probidade pública, para a moralidade e para a honestidade da administração – jungida pela racionalidade – e somando esforços na construção de uma sociedade melhor.*
>
> *A moralidade pública é princípio constitucional da mais elevada importância para o cumprimento da boa administração pública e zelo ao bem comum do povo. Diante de sua grande relevância e do que expomos acima, reconhecendo a necessidade e conveniência do teor deste não só à administração pública, mas a toda sociedade brasileira, principalmente levando em consideração o atual cenário econômico e político em que o Brasil se encontra, é que apresentamos a presente proposição legislativa; solicitando de nossos nobres pares o apoio para aprovação desse projeto.*

Dentre as modificações, foi prevista mudança na redação do art. 1º da atual Lei nº 8.429/92 explicitando que os atos de improbidade administrativa são aqueles praticados contra o patrimônio público e social de quaisquer dos poderes dos entes federativos, incluídas as respectivas administrações diretas, indiretas e fundacionais.

Ainda, a proposta de redação do art. 23-A deixa claro que a modificação visa não somente o caráter sancionatório do diploma legal, mas também estabelecer mecanismos de prevenção e de e educação destinadas a todos aqueles que, diretamente ou indiretamente, atuem no exercício da função pública. Impõe a todos aqueles que atuem no exercício da função pública

[12] Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121&filename=PL+10887/2018. Acesso em 27/11/2018.

o dever de guardar respeito aos princípios da transparência, integridade e responsabilidade na prestação de contas.

Houve, ainda, a supressão da improbidade administrativa, em sua modalidade culposa, sob a seguinte justificativa:

> *De um atento exame do texto, par e passo da observação da realidade, conclui-se que não é dogmaticamente razoável compreender como ato de improbidade o equívoco, o erro ou a omissão decorrente de uma negligência, uma imprudência ou uma imperícia. Evidentemente tais situações não deixam de poder se caracterizar como ilícitos administrativos que se submetem a sanções daquela natureza e, acaso haja danos ao erário, às consequências da lei civil quanto ao ressarcimento. O que se compreende neste anteprojeto é que tais atos desbordam do conceito de improbidade administrativa e não devem ser fundamento de fato para sanções com base neste diploma e nem devem se submeter à simbologia da improbidade, atribuída exclusivamente a atos dolosamente praticados.*

As modificações nas previsões do art. 11 da LIA foram assim justificadas:

> *Quanto à aplicabilidade do art. 11 deste diploma legal, compreendeu-se – desde uma franca observação da realidade – que inúmeras alegações de improbidade são impingidas a agentes públicos e privados que praticaram atos protegidos por interpretações razoáveis, quer da doutrina, quer do próprio Poder Judiciário. Não são incomuns ações civis públicas por atos de improbidade administrativa ajuizadas em razão de o autor legitimado possuir uma interpretação acerca de princípios e regras destoante da jurisprudência dominante ou em desconformidade com outra interpretação igualmente razoável, quer seja*

dos setores de controles internos da administração, quer dos Tribunais de Contas. Em razão dessa situação de fato, assaz corriqueira, o texto faz incluir o conceito de "interpretação razoável da lei, regulamento ou contrato". Cuida-se de cláusula aberta que deverá ser objeto de preenchimento de seu sentido deôntico por parte dos intérpretes da lei e colmatado pelo Poder Judiciário. A cláusula aberta da razoabilidade da interpretação é necessária, haja vista a total impossibilidade de previsão de interpretações tidas por razoáveis, quando do momento legislativo de criação da norma.

As alterações propostas pelo projeto de lei ainda são passíveis de alteração, tendo em vista que não foi iniciada a tramitação e discussão legislativa. No entanto, dentro do panorama que traçamos no presente artigo, as modificações podem trazer maior efetividade à defesa do patrimônio público via ação civil pública de improbidade administrativa.

Além disso, é de se ressaltar que, embora seja de caráter cível, a improbidade administrativa é expressão do alcance do direito administrativo sancionador que, embora não tenha a prisão como um de seus efeitos, pode ensejar fortes restrições ao exercício de direitos e liberdades individuais. Assim, a atualização de suas disposições legais observando a evolução jurisprudencial desde que a lei foi editada é fator que acentua sobremaneira a efetividade da defesa do patrimônio público na justa medida em que se faz necessário intervir legitimamente na esfera de direitos dos particulares envolvidos.

Notas conclusivas

Desde que a Constituição Federal de 1988 entrou em vigor e, especialmente após a publicação da Lei de Improbidade Administrativa, a defesa do patrimônio público tem sido tema recorrente de debate pela sociedade e também pela comunidade jurídica. A pergunta "qual é o melhor meio para a promoção da probidade?" é certamente instigadora, cuja resposta está sempre

em construção à medida em que também muda a percepção da sociedade principalmente quanto às categorias de interesse público e de moralidade administrativa.

O Superior Tribunal de Justiça exerce um importante papel nesse contexto, pois estabelece premissas balizadoras para a aplicação das normas da Lei nº 8.429/92. A evolução jurisprudencial do STJ quanto a esse tema é, certamente, um indicador seguro para se avaliar em que medida tem avançado a defesa do patrimônio público no Brasil e, mais ainda, quais medidas ainda podem ser adotadas para aperfeiçoar a defesa do interesse público.

A maior efetividade possível dessas medidas somente será alcançada por meio de segurança jurídica. Se, por um lado, é importante que seja potencializado o alcance das disposições constitucionais e legais a esse respeito, é também igualmente relevante que, sendo expressão do direito administrativo sancionatório, devem ser estabelecidas balizadas para o exercício dessa parte do poder estatal.

É certo que a preocupação sobre a defesa do patrimônio público envolve a sociedade como um todo e, assim, engloba os três Poderes da República. Neste cenário, a atuação do Poder Legislativo é talvez o mais relevante ao traçar parâmetros legais que norteiam a relação entre cidadão e Estado no objetivo que deve ser comum de observância da probidade administrativa.

As modificações que foram feitas na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e as propostas de alteração à Lei de Improbidade Administrativa detêm o potencial de imprimir maior racionalidade na concepção do que seja, efetivamente, improbidade administrativa e, mais ainda, a preocupação em se distinguir as categorias da ilegalidade e da improbidade.

Por certo que as alterações já introduzidas e propostas serão objeto de debates e de reflexões pelo Poder Judiciário. É uma construção permanente que demandará pensar qual modelo ético de sociedade queremos para nós e o que devemos fazer para atingi-lo adequadamente.

Referências bibliográficas

BUENO, Cássio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (coordenadores), **Improbidade Administrativa: Questões Polêmicas e Atuais**. 2ª ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo; **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3ª ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

FIGUEIREDO, Marcelo; **Probidade Administrativa**, **Comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar**, 6ª ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca... (et al.); **Comentários à Lei de improbidade Administrativa, Lei 8.429, de 02 de junho de 1992,** 3ª ed. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco; **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2014.

MARQUES, Mauro Campbell. Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos / Mauro Campbell Marques... [et al.]; coordenação Ministro Mauro Campbell Marques; colaboração André de Azevedo Machado; Fabiano da Rosa Tesolin – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; **Probidade Administrativa**, 4ª ed. - São Paulo: Saraiva, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de; **O Limite da Improbidade Administrativa:**

Comentários à Lei 8.429/92, 5ª ed. - Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD Arnold; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de Segurança e Ações Constitucionais**. 32ª ed. - São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

NEIVA, José Antonio Lisbôa; **Improbidade Administrativa, Legislação Comentada Artigo por Artigo**, 4ª ed. - Niterói: Impetus, 2013.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; Oliveira, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa: Direito material e processual**. São Paulo: Método, 2012.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; **Improbidade Administrativa e sua autonomia constitucional**; prefácio de: Celso Antônio Bandeira de Mello. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina; **Direito Administrativo Sancionador**. 4ª ed. re., atual. E ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina; **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência: prefácio Eduardo García de Enterría -** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Civis, Criminais, Processuais e de Responsabilidade Fiscal; Legislação e Jurisprudência Atualizadas**, 4ª ed.- São Paulo: Atlas, 2009.

SILVA, José Afonso da Silva; **Comentário Contextual à Constituição,** 7ª ed. – São Pauo: Malheiros Editores, 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Contratações Públicas e Seu Controle. São Paulo, Malheiros, 2013.

ZAVASCKI, Teori Albino; **Processo Coletivo: Tutela de Direitos Coletivos e Tutela Coletiva de Direitos**. 3ª ed.- São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.