

A Improbidade Administrativa por Atos Legislativos - Panorama atual e breves reflexões

Autor(a): Ricardo Benetti Fernandes Moca

Publicado em: 02 de março de 2017

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/ricardo-benetti-fernandes-moca/a-improbidade-administrativa-por-atos-legislativos-panorama-atual-e-breves-reflexoes>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/ricardo-benetti-fernandes-moca/a-improbidade-administrativa-por-atos-legislativos-panorama-atual-e-breves-reflexoes>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/ricardo-benetti-fernandes-moca/a-improbidade-administrativa-por-atos-legislativos-panorama-atual-e-breves-reflexoes#ep-7a5881f1

Resumo

Os noticiários recentes vêm tornando manifesto o evidente fisiologismo nas relações políticas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Algumas delações premiadas têm corroborado a existência de troca de favores -...

Texto integral

Os noticiários recentes vêm tornando manifesto o evidente fisiologismo nas relações políticas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Algumas delações premiadas têm corroborado a existência de troca de favores - seja por meio da liberação de verbas ou distribuição de cargos - que afetam diretamente a busca pelo interesse público na atividade legiferante. Dentro do ordenamento jurídico, uma pluralidade de normas busca combater os atos de corrupção e, no presente ensaio, destacaremos a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) no intuito de delimitar o seu campo de aplicação na edição de atos legislativos. Inicialmente, temos que ter em mente que, se o agente público aplica uma lei, a qual possui o atributo da presunção de constitucionalidade, não cometerá ato de improbidade administrativa, pois o agir administrativo para estes casos estará resguardado na norma autorizativa que, repita-se: presume-se constitucional. Não está compreendido no juízo de valor que detêm os legitimados a propor ações por ato de improbidade administrativa a avaliação acerca dos benefícios ou malefícios da lei, vale dizer, do seu mérito; motivo pelo qual não enseja o controle via ação civil pública por ato de improbidade administrativa, pois o próprio nome supõe que a improbidade é “administrativa” e não “legislativa”. Outro ponto que devemos destacar é que, na edição de atos legislativos, via de regra, não se aplica imediatamente a teoria da responsabilidade civil do Estado. O raciocínio é simplório: se a atividade legislativa é função decorrente da soberania popular, seria paradoxal o Estado ser responsabilizado quando a lei acarretar dano a alguém. Considerando que a lei é geral, impessoal e abstrata, sendo ato respaldado na soberania popular, teríamos óbice em responsabilizar o ente federativo na suposta reparação do dano e, no caso específico da improbidade administrativa, os agentes políticos que participaram da formação da norma. Contudo, em algumas hipóteses, tem-se permitido a responsabilidade civil do Estado por atos legislativos, casos estes que permitem a submissão dos atos tipicamente legislativos à incidência da Lei de Improbidade, alcançando os agentes políticos que estiveram à frente da condução do processo legislativo. Para a aplicação das sanções

decorrentes de atos de improbidade por ato legislativo a doutrina e jurisprudência vêm permitindo a responsabilização de agentes políticos quando estamos diante das leis de efeito concreto. Cabe rememorar que a lei em sentido material é ato normativo dotado de generalidade (atributo da norma de ser aplicável a destinatários indeterminados, isto é, a qualquer um que se enquadre na regra prescrita) e abstração (refere-se à qualidade da norma de se destinar a situações hipotéticas, que podem ou não ocorrer no mundo real). Já as leis de efeito concreto, apesar de se submeterem ao crivo do processo legislativo constitucionalmente previsto para a formação das leis, somente levam o nome de "lei" por este motivo, sendo materialmente (quanto ao conteúdo), verdadeiros atos administrativos. O jurista Fábio Medina Osório defende a submissão dos atos tipicamente legislativos à Lei de Improbidade quando a norma ostentar verdadeira feição de ato administrativo, ou seja, operar diretamente efeitos concretos (Cf. Improbidade Administrativa. 2.ed. Porto Alegre: Síntese. 1998, p. 106). No mesmo sentido, passamos a citar trecho de obra de Pedro Roberto Decomain, que afirma: "A ação por improbidade administrativa não é meio processual adequado para impugnar ato legislativo propriamente dito. Isso não significa, todavia, que todos os atos a que se denomina formalmente de 'lei' estejam infensos ao controle jurisdicional por seu intermédio. Leis que usualmente passaram a receber a denominação de 'leis de efeitos concretos', e que são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa (...) Improbidade Administrativa. São Paulo:Dialética. 2007, p. 64 e 66). No Superior Tribunal de Justiça, o leading case em que definiu tal orientação é oriundo do RESP nº 1.316.951 – SP, do qual destacamos o fragmento da ementa que segue: " ATO LEGISLATIVO DE EFEITOS CONCRETOS E IMPROBIDADE (...) 12. Inexiste, in casu, restrição à aplicabilidade da LIA. Não se cuida aqui de ato legislativo típico, de conteúdo geral e abstrato. Debate-se aqui norma de autoria do presidente da Câmara, cujos efeitos são concretos e delimitados à majoração de subsídios próprios e dos demais vereadores, em manifesta afronta ao texto constitucional e a despeito de inúmeros alertas feitos por instituições civis e pelo Ministério Público. 13. Em situações análogas, o STF e o STJ admitiram o repúdio de tal conduta com amparo na LIA, sem cogitar da aludida presunção de legitimidade/legalidade, por se tratar de ato ímprobo amparado em norma (cfr. STF, RE 597.725, Relatora Min. Cármen Lúcia, publicado 25/09/2012; STJ, AgRg no REsp 1.248.806/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/6/2012; REsp 723.494/MG, Rel. Min.Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8/9/2009; AgRg no Ag 850.771/PR, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 22/11/2007; REsp 1.101.359/CE, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009). 14. Precedente desta Turma, relatado pelo eminente Ministro Castro Meira, lastreado em doutrina de Pedro Roberto Decomain, no sentido de que "A ação por improbidade administrativa não é meio processual adequado para impugnar ato legislativo propriamente dito. Isso não significa, todavia, que todos os atos a que se denomina formalmente de 'lei' estejam infensos ao controle jurisdicional por seu intermédio. Leis que usualmente passaram a receber a denominação de 'leis de efeitos concretos', e que são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa (...)" (REsp 1.101.359/CE, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009).(REsp 1316951/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/05/2013, DJe 13/06/2013) A propósito do assunto, vale citar, a arrebatadora fundamentação do Ministro Sérgio Kukina, no julgamento do REsp 1.181.511/RS: "Há de se observar que a atividade legislativa não é incontestável, ao revés, cabe ao Poder Judiciário verificar a adequação da lei aos padrões de probidade, os quais devem nortear toda a atividade legislativa, desde a fase de

proposição até a apreciação final pela Casa Legislativa. Ademais, há de se proceder a uma análise de proporcionalidade dos atos discricionários, notadamente, para o fim de comprovação da existência ou não de desvio de finalidade no caso concreto, a indicar violação a princípios administrativos pelos agentes públicos. A doutrina é assente em proclamar a possibilidade de o Poder Judiciário realizar controle difuso de constitucionalidade dos atos legislativos para o fim de se caracterizar atos de improbidade." Em termos claros e objetivos, comprovada a hipótese da imputação de conluio entre membros do Poder Legislativo e terceiros com interesse direto na formação correta ou incorreta de determinada norma de efeito concreto (exemplos: isenções fiscais direcionadas e sem o atendimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal; aumento do subsídio de vereadores sem atender a CF/88), plenamente possível que ocorra a aplicação das sanções por ato de improbidade administrativa. Poderíamos questionar se a imunidade parlamentar material, prevista no artigo 53 da Constituição Federal, impediria qualquer tentativa de responsabilizar o parlamentar pela aprovação de lei de efeito concreto contrária ao interesse público. Isso em razão de a referida imunidade obstar qualquer responsabilização pessoal dos membros das Casas Legislativas pela votação e aprovação de proposições legislativas, ainda que dissonantes das normas constitucionais e ao próprio princípio da moralidade, o que, em termos práticos, impossibilitaria a aplicação da Lei nº 8.429/92. Por óbvio que a imunidade parlamentar material não impede que se possa detectar a improbidade administrativa dos atos legislativos, quando determinada iniciativa parlamentar visa a propósitos escusos, com o desvio manifesto da atuação parlamentar. A uma porque, tal prerrogativa parlamentar está ligada à liberdade e ao correto exercício do mandato, corolários da existência e independência do Poder Legislativo o que se torna contraditório com o ato de legislar em causa própria ou para atender a interesses de particulares e de terceiros que financiam a matéria. A duas porque, a imunidade material não pode ser tratada como uma carta em branco para que os representantes do povo passem a agir buscando o desvio de finalidade e editem leis viciadas ao seu bel prazer. Se plenamente possível que condutas acobertadas pela imunidade material, quando excedidas, possam dar ensejo à quebra de decoro, quicá deveria existir divergência quanto à aplicação da lei de improbidade, se a norma de efeito concreto estiver dissociada do interesse público e o seu conteúdo final relacionar-se com a obtenção de benefício para o legislador ou terceiros. Assim, se o ato legislativo é praticado com dolo, almejando fins ilícitos, não parece ter maiores problemas na identificação do uso indevido da função pública parlamentar. Dessa forma, o que é combatido não é o ato legislativo em si, mas a conduta ilícita, muita das vezes ímproba, que lhe antecede e que lhe contamina. Nessa linha de raciocínio, a atividade parlamentar pode ser alcançada pela improbidade ou desonestidade do legislador, ocasião em que será aplicável a responsabilidade pessoal do agente político à luz da Lei nº 8.429/92, desde que observado o devido processo legal. Relativamente à configuração da improbidade administrativa por ato legislativo, entendemos que deverá atender aos seguintes requisitos: a) edição de lei de efeito concreto em evidente desvio de finalidade; b) dolo do(s) agente(s) ou terceiro(s); c) nexo de causalidade entre a ação/omissão e a respectiva lesividade que trouxe a norma editada dissociada do interesse público. Em arremate, num cenário em que a sociedade toma ciência de numerosos escândalos envolvendo parlamentares em atos de corrupção, a ação de improbidade administrativa é importante ferramenta, que possibilita tutelar a moralidade e a impessoalidade na condução do processo legislativo, principalmente quando estivermos diante das chamadas leis de efeito concreto.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

MOCA, Ricardo Benetti Fernandes. A Improbidade Administrativa por Atos Legislativos - Panorama atual e breves reflexões. *Direito do Estado — Colunistas*, 2 mar. 2017. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/ricardo-benetti-fernandes-moca/a-improbidade-administrativa-por-atos-legislativos-panorama-atual-e-breves-reflexoes>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/ricardo-benetti-fernandes-moca/a-improbidade-administrativa-por-atos-legislativos-panorama-atual-e-breves-reflexoes>. Acesso em: 11 ago. 2026.

APA 7ª edição

Moca, R. B. F. (2017, March 2). A Improbidade Administrativa por Atos Legislativos - Panorama atual e breves reflexões. **Direito do Estado — Colunistas**. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/ricardo-benetti-fernandes-moca/a-improbidade-administrativa-por-atos-legislativos-panorama-atual-e-breves-reflexoes>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

MOCA, Ricardo Benetti Fernandes. 2017. "A Improbidade Administrativa por Atos Legislativos - Panorama atual e breves reflexões." **Direito do Estado — Colunistas**, March 02. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/ricardo-benetti-fernandes-moca/a-improbidade-administrativa-por-atos-legislativos-panorama-atual-e-breves-reflexoes>

BibTeX

```
@article{ricardo-benetti-fernandes-moca-a-improbidade-administrativa-por-atos-le-2017,
author = {Moca, Ricardo Benetti Fernandes},
title = {A Improbidade Administrativa por Atos Legislativos - Panorama atual e breves reflexões},
journal = {Direito do Estado — Colunistas},
year = {2017},
url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/ricardo-benetti-fernandes-moca/a-improbidade-administrativa-por-atos-legislativos-panorama-atual-e-breves-reflexoes},
urldate = {2017-03-02}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhualgal 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/ricardo-benetti-fernandes-moca/a-improbidade-administrativa-por-atos-legislativos-panorama-atual-e-breves-reflexoes>

PDF gerado em 2026-08-11 02:13 UTC