

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: INDEVIDA CONCESSÃO OU APLICAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU TRIBUTÁRIO INERENTE AO ISSQN

ADMINISTRATIVE IMPROBITY: IMPROPER CONCESSION OR APPLICATION OF FINANCIAL OR TAX BENEFIT INHERENT TO ISSQN

José Antonio Remedio¹
Thiago Henrique Teles Lopes²

RESUMO: A Lei Complementar n. 157/2016 promoveu, entre outras modificações, a inclusão do artigo 10-A na Lei de Improbidade Administrativa, contemplando a existência de uma conduta ímproba relacionada à concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário concernente ao ISSQN. Nesse panorama, a pesquisa tem por objeto analisar essa nova espécie de ato ímprobo e as ramificações eficazes daí decorrentes. A prática de improbidade administrativa implica na responsabilização dos agentes públicos no âmbito de um regime republicano. A Lei 8.429/1992, disciplinando o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, trata do combate à improbidade administrativa, inclusive por meio do processo coletivo. Tal disposição legal acarretou diversas irradiações na Lei 8.429/1992, inclusive com críticas doutrinárias inerentes à inobservância do modelo estrutural até então adotado e à prescindibilidade da nova disposição normativa. O método utilizado é o indutivo, por meio de pesquisa legal, doutrinária e jurisprudencial. Em conclusão, tem-se que a inserção do novo art. 10-A à Lei 8.429/1992, acabou por beneficiar os infratores dessa modalidade de improbidade, que já se encontrava contemplada no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa com previsão de sanções mais severas e com admissibilidade da figura culposa.

Palavras-chave: Improbidade administrativa; benefício financeiro; benefício tributário; aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; issqn.

Abstract: The Complementary Law No. 157/2016 promoted, among other modifications, the inclusion of article 10-A in the Administrative Improbability Law, contemplating the existence of a improbity conduct regarding the granting or improper application of financial or tax benefit concerning the ISSQN. In this regard, the research aims to analyze this new kind of improbity and its resulting ramifications. The practice of administrative impropriety implies the accountability of the public agents within sphere of a republican regime. Law 8.429/1992, disciplining article 37, § 4º, of the Federal Constitution, deals with the administrative impropriety, including through the collective proceeding. This legal provision led to many irradiations in Law 8.429/1992, including doctrinal criticism regarding the failure to comply with the structural model adopted until now and the dispensability of the new normative provision. The method used is the inductive, through legal, doctrinal and jurisprudential research. In conclusion, the insertion of the new article 10-A to Law 8.429/1992, ended up benefiting the violators of this form of improbity, which was already contemplated in article 10 of the Law of Administrative Improbability with prediction of more severe sanctions and with admissibility of the guilty figure.

Keywords: Administrative improbity; financial benefit; tax benefit; improper concession of financial or tax benefit; issqn.

1 Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP). Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor de Graduação e Pós-graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Professor de Graduação em Direito do Centro Universitário Adventista de São Paulo (UNASP). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo Aposentado. Advogado.

2 Mestrando em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Juiz de Direito em São Paulo.

1 INTRODUÇÃO

O Estado, enquanto instrumento de expressão da vontade geral da coletividade, apoia-se na supremacia das normas, entre as quais as leis, princípios, decretos, regulamentos, portarias, costumes, jurisprudência e decisões judiciais, para explicitar seu poder e simultaneamente legitimá-lo (MACHADO; SILVA, 2015, p. 27).

Diferentemente dos regimes monárquicos absolutistas, que proclamavam a absoluta e total irresponsabilidade pessoal do Rei ou do Imperador (BUENO, 1857, p. 206), num sistema constitucional democrático e de poderes limitados, a responsabilidade dos agentes estatais caracteriza-se como uma das cláusulas essenciais à configuração do primado da ideia republicana.

O Ministro Celso de Mello, quando do julgamento do Agravo Regimental na Ação Cautelar n. 3.585-RS pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2014), expôs com precisão que a imposição de consequências jurídicas aos agentes públicos, inclusive dos agentes políticos, em razão de seus atos, é inerente e consubstancial ao regime republicano, tratando-se de uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais levadas a efeito pelo constituinte originário, o qual conferiu existência ao princípio da responsabilidade.

Ao assumir compromissos que são compartilhados por todos, a probidade administrativa protege não só o patrimônio público isoladamente considerado, mas também a própria coletividade, inclusive a sociedade estatal considerada em sua integralidade, motivo por que pode ser protegida por instrumentos de tutela coletiva ou através do processo coletivo.

Nesse desiderato, como consectário lógico de uma República, a responsabilização dos agentes públicos por eventuais atos viciados é um efeito inderrogável a ela inerente, razão pela qual o ordenamento jurídico brasileiro conta “com vários meios dispostos nos princípios e regras jurídicas que estruturam um arcabouço próprio para a tutela da probidade administrativa” (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 11), entre eles a Lei n. 8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Todavia, o Estado não só busca resguardar o patrimônio público relativamente aos agentes estatais que desrespeitam suas funções em benefício próprio ou alheio dissociado do interesse público, como também não admite que sejam extirpados “direitos previstos constitucionalmente em prol dos administrados sem que sejam observadas todas as exigências preconizadas em lei para tanto”, sob pena de se ultrapassar a linha da ética e moral protegidas pela probidade administrativa e pela razoabilidade (VEDOVATO; TELLES, 2017, p.289-290).

Com essa finalidade protetiva, tal como se dá na maioria dos diversos sistemas jurídicos estatais existentes, o legislador procurou sistematizar a Lei de Improbidade Administrativa visando otimizar sua aplicação e compreensão, até para que pudesse ser cumprida a contento por todos os seus destinatários, diretos e indiretos.

Buscou-se formular uma estruturação genérica, embora não exaustiva, apta a atrelar os modelos de condutas ímprobas em regra previsíveis, com as normas materiais existentes na Lei n. 8.429/1992, aferindo concomitantemente os critérios adotados para fins de estabelecer a necessidade da demonstração do elemento volitivo ínsito aos atos de improbidade, até porque oriundos de uma vontade humana voluntária.

Entretanto, com a modificação legislativa promovida na Lei n. 8.492/1992 pela Lei Complementar n. 157/2016, sobreveio a inclusão do novo artigo 10-A à Lei de Improbidade Administrativa, que em essência qualificou uma espécie de ato ímprobo destoante da sistemática até então existente nas disposições legislativas previstas originariamente a esse título.

Também houve irradiações legislativas na própria Lei de Improbidade Administrativa, inerentes à aplicação do novo comando normativo em foco, além do que surgiram diversas críticas relacionadas à prescindibilidade da nova disposição legal, da sua autonomia frente ao artigo 10 da Lei n. 8.429/1992,

bem como em relação à topologia.

Ainda nessa acepção introdutória voltada ao que será abordado no tocante aos pontos de diferenciação da nova roupagem conferida à Lei de Improbidade Administrativa pela Lei Complementar n. 157/2016, de se ressaltar a inclusão de novas hipóteses sancionatórias no *novo* inciso IV do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992 e a probabilidade de exegese que estabeleça um abrandamento da legitimidade ativa para o ajuizamento da ação de improbidade por outros Municípios lesados, como corolário do que dispôs o § 13º do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa.

A pesquisa, assim, tem como objeto analisar criticamente o novo art. 10-A da Lei n. 8.429/1992, inserido pela Lei Complementar n. 157/2016, em especial a estrutura lógico-racional estabelecida na Lei de Improbidade Administrativa, com ênfase à inserção do novo artigo 10-A, os reflexos legislativos daí irradiados, bem como as críticas surgidas de tais alterações.

Tem-se, como hipótese, que o objeto protegido pelo novo art. 10-A da Lei 8.429/1992 já possuía proteção pelo disposto no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa em sua redação originária, e que a disposição normativa em questão é menos benéfica ao combate à improbidade administrativa que a legislação anterior sobre a matéria.

O método adotado é o indutivo, com base em pesquisa legal, doutrinária e jurisprudencial.

A estruturação do trabalho é composta por sete títulos: inicia-se pela apresentação de notas introdutórias, em seguida trata dos atos de improbidade administrativa da Lei n. 8.429/1992 e das técnicas legislativas a eles inerentes, a seguir aborda o elemento subjetivo dos atos de improbidade administrativa, na sequência enfoca os atos de improbidade administrativa do novo artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992, em seguida trata de outras irradiações na Lei n. 8.429/1992 decorrentes das modificações introduzidas pela Lei Complementar n. 157/2016, a seguir apresenta críticas ao novo artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992 e analisa a prescindibilidade do novo dispositivo normativo e, por fim, apresenta a conclusão da pesquisa.

2 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DA LEI N. 8.429/1992 E AS TÉCNICAS LEGISLATIVAS A ELAS INERENTES

Daniel Mitidiero (2015, p.24-25), citando Michel Villey, aduz que a cientificidade reside justamente no campo da exatidão e certeza ligadas à mensurabilidade e, nessa linha, o Direito passa a adquirir uma feição mais técnica no decurso temporal da história, atrelando-se gradualmente às ciências ligadas à pesagem e contagem, ou seja, às ciências exatas.

Com efeito, a compreensão da população sobre a produção legislativa, notadamente daqueles sem qualquer ligação direta ou próxima com a ciência jurídica, pressupõe a formulação de textos constitucionais claros e objetivos, aptos a permitir uma leitura sem maiores dificuldades. Nesta senda, faz-se necessária a ausência de prolixidade e redundância para tal mister.

A respeito, elucida Kildare Gonçalves Carvalho (2007, p.8-9) que, em observância ao princípio democrático, impõe-se que as normas jurídicas possam ser dotadas de atributos ínsitos a tanto, tais como a precisão, determinabilidade, clareza e densidade, estabelecendo límpidas definições das posições juridicamente protegidas objetivamente e a integralidade do seu cumprimento, inclusive com inequívoca dosagem proporcional entre a linguagem comum e a técnica.

Com tais considerações, todo o ordenamento jurídico trilha por um sentido lógico quando de sua confecção e tecnicidade. Destarte, a Lei de Improbidade Administrativa também foi dotada de técnicas legislativas que lhe emprestam particular caracterização, interpretação e aplicação racional no âmbito fático, até sob pena de resultar em ineficiência metodológica em sua ulterior utilização.

Não se pode imaginar qualquer acepção emergida de um sistema legal, independentemente de qual seja e da relação jurídica pretensamente a ser regulada, sem a existência de uma racionalidade

redacional, mesmo que por vezes não exista integralidade na coerência. Nessa vertente, é possível verificar a existência de três técnicas legislativas distintas levadas a efeito pelo legislador na formulação estrutural da Lei de Improbidade Administrativa.

Muito se discute na doutrina “a respeito do sentido de probidade e moralidade administrativa, visto que a própria Constituição da República e a Lei n. 8.429/92 não conceituaram o que seja ato de improbidade administrativa” (SILVA; PAULA, 2015, p. 40).

Todavia, a Lei n. 8.429/1992 e suas ulteriores modificações previram os atos de improbidade administrativa em seu capítulo II, os quais foram divididos em quatro categorias distintas, arregimentadas em semelhante número de seções, todos eles sujeitos a sanções civis isoladas ou cumulativas, a depender da gravidade do fato (artigo 12).

No artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa estão previstos os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito. Já no artigo 10 encontram-se as condutas que causam prejuízo ao erário. Na sequência, o novo artigo 10-A tipifica os atos decorrentes de concessão, aplicação ou manutenção indevida de benefício financeiro ou tributário (acrescentado após a edição originária da Lei n. 8.429/1992). E o artigo 11 trata dos atos atentam contra os princípios regentes da Administração Pública.

Originariamente, a metodologia da Lei n. 8.429/1992 se deu com a divisão em três blocos de condutas ligadas entre si por um sentido ímpar, conferindo-lhe uma forma de sistema normativo (arts. 9º, 10 e 11).

Ao mesmo tempo em que a Lei de Improbidade Administrativa estabeleceu originariamente esses conjuntos de atos ímprobos, verifica-se a existência de relações internas inequívocas entre eles. Além disso, como explica Fábio Medina Osório (2013, p. 384), a Lei n. 8.429/1992 “perfectibiliza-se a partir de normas sancionadoras em branco”, que se integram e a complementam, e não pela sua incidência direta.

Nesse prisma, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 97), uma das técnicas adotadas, embora não muito usual, optou por mencionar no *caput* dos arts. 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/1992, as condutas genéricas básicas inerentes aos bens jurídicos tutelados. Logo se vê, nesse particular, o uso de conceitos jurídicos indeterminados a serem subsumidos em cada caso concreto, em virtude da inviabilidade de se prever todos os ilícitos praticáveis.

É válido expor, como evidenciado por Luís Otávio Serqueira de Cerqueira (2014, p. 58), a existência da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.295-DF, ajuizada pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN), em trâmite perante do Supremo Tribunal Federal, cujo relator é o Ministro Marco Aurélio Mello, visando a declaração de inconstitucionalidade substancial dos artigos 2º, 3º, 9º, 11, 12, 13, 15, 17 e seu § 3º, parágrafo único do artigo 20, inciso I, do artigo 21, 22 e inciso II do artigo 23, todos da Lei n. 8.429/1992, entre outros aspectos e no que interessa ao tema em foco, por afronta ao princípio da legalidade, sob o fundamento, em síntese, de incompatibilidade dos conceitos jurídicos indeterminados nela previstos. É bem verdade que, de acordo com José Antonio Remedio e Vinicius Pacheco Fluminhan (2013, p. 294-295), a teoria da *overbreadth doctrine* do Direito Norte-Americano, utilizada como fundamento para o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.295-DF, não se aplica no Brasil à Lei n. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

Outra técnica levada a efeito pelo legislador, na dicção de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 369), relaciona-se à inclusão de incisos nos artigos 9º, 10º e 11 da Lei n. 8.429/1992, prevendo a prática de condutas específicas ali enquadráveis a situações que cotidianamente se identificam com a improbidade ligada à cabeça dos citados dispositivos legais que, por seu turno, facilitam a compreensão dos conceitos jurídicos indeterminados e ostentam natureza meramente exemplificativa.

Esse, aliás, tem sido o entendimento externado pelo Superior Tribunal de Justiça, como se pode ver, a título exemplificativo, no julgamento do Recurso Especial n. 1.275.469-SP, ao externar o caráter exemplificativo, e não em regime *numerus clausus*, dos dispositivos legais relativos aos atos

de improbidade administrativa existentes na Lei n. 8.429/1992 (BRASIL, 2015).

Levando-se em conta o novo dispositivo normativo acrescentado pela Lei Complementar n. 157/2016, outra técnica utilizada, conforme explicam Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2017, p. 76), refere-se ao novo artigo 10-A da Lei de Improbidade Administrativa, que não se constitui caracterizado por um rol aberto de condutas e não prevê incisos a ele relacionados definindo de forma detalhada as condutas que o constituirão como ato de improbidade administrativa, corolário da concessão, aplicação ou manutenção indevida de benefício financeiro ou tributário.

Feitos os delineamentos decorrentes das condutas ímprobadas previstas na Lei n. 8.429/1992 e das técnicas legislativas a elas concorrentes, visando uma coerência lógica da pesquisa ora desenvolvida, faz-se impositiva a aferição do elemento subjetivo dos tipos relativos aos arts. 9º, 10, 10-A e 11 da Lei n. 8.429/1992.

3 ELEMENTO SUBJETIVO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A conduta ímproba do agente público ou de terceiros a ele relacionados está atrelada a uma atividade humana que se expressa externamente num ato de improbidade administrativa, acarretando, por isso, a exigência de análise do elemento subjetivo daí adveniente, até porque ausente previsão legal para fins de responsabilização objetiva.

No que se refere ao âmbito interno do ato considerado ímprobo, o legislador buscou se enveredar por um critério valorativo lógico para fins de permitir uma límpida perquirição do elemento subjetivo ínsito à caracterização dos atos de improbidade administrativa na esfera volitiva.

Na dicção de Waldo Fazzio Junior (2016, p. 139), o critério adotado levou em consideração a mesma sistemática utilizada na legislação penal, na medida em que os atos ímprobos foram diferenciados entre dolosos e culposos. Evidencia-se, na visão de Fernando Capez (2015, p. 192-194), a nítida relação existente entre a tipicidade penal e aquela concernente aos atos de improbidade administrativa, tendo em vista a existência de graves penalidades em ambos os textos legais igualmente aptas à restrição de garantias individuais dos cidadãos, cuja opção pelo Direito Penal respaldou-se apenas numa opção estritamente de política criminal.

Decorrente do critério enveredado pela norma, necessário pontuar o conceito de tais elementos normativos, valendo-se para tanto das lições de Arnaldo Rizzardo (2014, p. 518), para quem “o dolo equivale à vontade livre e consciente dirigida ao resultado ilícito (dolo direto), e, inclusive, à mera aceitação do risco de produzi-lo (dolo direto ou eventual)”, ao passo que a culpa “existe quando se dá a prática voluntária de um ato sem a atenção ou o cuidado que normalmente são dispensados a fim de evitar um resultado ilícito e lesivo”.

Com efeito, de acordo com a Lei n. 8.429/1992, nas hipóteses de incidência dos atos de improbidade administrativa relativas ao enriquecimento ilícito e de afronta aos princípios da Administração Pública (arts. 9º e 11), a modalidade dolosa seria a única permitida. Já nos casos em que se acarreta lesão ao erário público (art. 10), seria possível a responsabilização na forma culposa, sem prejuízo da concorrente responsabilização a título de dolo.

Importante destacar que a sistematização aludida pelo critério legal outrora delimitado advém do próprio comando normativo expressamente previsto nas normas em referência, já que a tipicidade decorrente da conduta culposa apenas constou no *caput* do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, além da modalidade dolosa, ao passo que na cabeça dos artigos 9º e 11 restou permitida a atuação do direito sancionador tão somente a título doloso, um vez que inexistente qualquer referência à modalidade culposa.

Esse entendimento de responsabilização subjetiva para fins de tipificação do ato como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa foi integrado, de forma bastante solidificada, pelo

Superior Tribunal de Justiça, como pode ser extraído do julgamento do Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 778.907-MT (BRASIL, 2016).

Quanto à improbidade delineada no novo artigo 10-A, Calil Simão (2017, p. 299) aduz com propriedade que ela é exclusivamente dolosa, sem a admissão de culpa, pois diversamente do que dispõe o artigo 10 em relação à possibilidade de responsabilização pela figura culposa, não há previsão legal no texto do art. 10-A a esse respeito, tratando-se, em linha de princípio, sem prejuízo do que será ulteriormente delimitado pelo presente estudo, de tipos que ostentariam um certo grau de independência entre si.

Ademais, se o intuito do legislador realmente se direcionasse a permitir que a forma culposa fosse sancionada para a hipótese do art. 10-A da Lei n. 8.429/1992, conforme semelhante técnica legislativa levada em consideração para os demais artigos que preveem os tipos legais atinentes à improbidade, por certo, teria preconizado expressamente a referência a título de culpa na redação do novo dispositivo legal. Em síntese, se a intenção do legislador fosse sancionar a forma culposa, certamente teria havido remissão redacional clara e expressa no respectivo dispositivo legal.

Apontadas as técnicas legislativas aptas a permitir a compreensão lógica-racional do texto legislativo em estudo, bem como os aspectos objetivos e subjetivos das condutas ímprobas expressamente previstas na Lei n. 8.429/1992, torna-se possível o estudo voltado especificamente à figura típica do art. 10-A da Lei de Improbidade Administrativa, bem como o seu amoldamento no texto legal respectivo.

4 OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO NOVO ARTIGO 10-A DA LEI N. 8.429/1992

O artigo 4º da Lei Complementar n. 157/2016, entre outras modificações, incluiu a Seção II-A no Capítulo II da Lei n. 8.429/1992 (Capítulo esse intitulado “Dos atos de improbidade administrativa), adicionando um novo dispositivo normativo (art. 10-A), denominado “Dos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário” (BRASIL, 1992).

A referida Seção II da Lei n. 8.429/1992 possui apenas um artigo (10-A), com a seguinte redação (BRASIL, 1992): “constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o *caput* e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003”.

Assim, constata-se a existência de três condutas vedadas no referido mandamento legal, arregimentadas pelos atos de conceder, aplicar e/ou manter benefícios financeiros ou tributários contrários à norma proibitiva.

A manutenção do benefício irregular relaciona-se com uma situação jurídica já existente e, consequentemente, deverá ser afastada do plano jurídico de acordo com o aspecto temporal de vigência da norma *sub examine* – plano eficaz a ser examinado mais a frente -, ao passo que as condutas de conceder ou aplicar estão relacionadas ao exercício em momento anterior ao reflexo externo do ato (visível), cuja situação jurídica não é pré-existente à nova proibição normativa, e sim concomitante ou ulterior.

Quanto à concessão de benefícios tributários, em razão do disposto no artigo 150, § 6º, da Constituição Federal, sua concretização pressupõe a edição de lei específica que pode ser condicionada a um ato administrativo, assumindo o benefício, no caso, a característica de um ato complexo, ou já advém da própria lei, sem necessidade de complementação por qualquer outra forma (heterônoma ou homogênea).

Embora a improbidade administrativa seja matéria regulada por lei ordinária, na medida em que a técnica legislativa erigida pela Carta Magna se incline no sentido de que somente será necessária a edição de lei complementar para regular determinada matéria quando houver disposição expressa no texto constitucional e o artigo 37, § 4º, da CF/88 assim não o fez, conclui-se que, no

aspecto substancial, que as modificações levadas a efeito na Lei de Improbidade Administrativa pela Lei Complementar n. 157/2016 podem ser consideradas como lei complementar formalmente ordinária. Não há, portanto, necessidade de lei complementar para futuras modificações.

A esse respeito, conforme alude Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2017):

No caso em tela, contudo, a lei complementar foi utilizada para tratar do ISS, na forma do art. 156, III e § 3º da CRFB, aproveitando-se o legislador do mesmo diploma para abordar a improbidade.

Nesse ponto, portanto, as normas de improbidade inseridas na LIA pela LC 157/2016 são formalmente normas complementares, mas materialmente normas ordinárias, motivo pelo qual poderão ser alteradas, no futuro, por lei ordinária (Sobre a possibilidade de lei formalmente, mas materialmente ordinária, ser alterada por lei ordinária, vide, por exemplo: STF, RE 377.457/PR, Rel. Min. Gilmar mendes, Tribunal Pleno, DJe-241 19.12.2008).

A conduta ímproba em exame coíbe a não observância da Lei Complementar n. 116/2003, que por sua vez rege o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), especialmente no que tange ao que restou estabelecido no *caput* e § 1º do artigo 8º-A, também inseridos pela Lei Complementar n. 157/2016.

Os pressupostos fáticos e jurídicos para a configuração da conduta ímproba em estudo são a concessão, aplicação ou manutenção de benefício financeiro ou tributário no âmbito da relação jurídica-tributária do ISSQN, em afronta ao preconizado pelo anteriormente citado artigo 8º-A e seu respectivo § 1º, da Lei Complementar n. 116/2003, conforme a seguinte transcrição (BRASIL, 2003):

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no *caput*, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

Segundo Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade (2017, p. 764-765), o ISSQN é de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e o seu fato gerador (prestação de serviços) encontra-se taxativamente listado na Lei Complementar n. 116/2003, de modo que, apesar de possível a edição de lei local por cada um desses entes públicos sobre o referido tributo, o texto normativo não poderá contrariar as regras gerais obrigatórias constantes na Lei Complementar antes citada, quais sejam: a) alíquotas mínimas e máximas; e b) regulação da forma e condições para a concessão de isenções, incentivos e benefícios fiscais, cuja essência é dificultar a “guerra fiscal” entre os entes federados anteriormente aludidos.

De acordo com Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2017, p. 90),

trata-se, desta forma, de ato de improbidade direcionado, basicamente, a Prefeitos e Vereadores dos Municípios, bem como ao Governador e Deputados Distritais do Distrito Federal, que são responsáveis pela fixação de alíquotas do ISS e respectivos benefícios financeiros ou tributários. Nada impede, todavia, que terceiros também sejam responsabilizados quando contribuírem para o ato de improbidade ou dele se beneficiarem, direta ou indiretamente.

Quanto a tal ponto, é bom repisar a necessidade ainda mais evidente de comprovação do elemento subjetivo (*dolo*) viciado oriundo da atividade tipicamente legislativa dos parlamentares para a configuração da conduta ímproba em apreço.

Nesse sentido, por aplicação analógica, como ressaltado pelo Ministro Teori Zavascki, no voto condutor do Recurso Extraordinário n. 405.386-RJ, julgado pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2013):

Com maior razão se mostrava indispensável um juízo sobre o elemento subjetivo da conduta, para fins de atribuir responsabilidade civil, relativamente aos demandados que exerciam o cargo de vereador, investidos, constitucionalmente, da proteção de imunidade material (=inviolabilidade) pelos votos proferidos no exercício do mandato (CF, art. 29, VIII). Se é certo que tal imunidade, inclusive para efeitos civis, é assegurada até mesmo em caso de cometimento de crime, não se há de afastá-la em casos como o da espécie, que de crime não se trata e em que sequer a intenção dolosa foi aventada.

Em termos de consumação da infração e como já evidenciado, Calil Simão (2017, p.301), com quem concordamos, obtempera que somente a aprovação legislativa não é suficiente para tanto, sendo necessário, de forma adicional, que tenha ocorrido o desvio de poder ou de finalidade, além da precedente sanção ou promulgação do ato normativo como forma de ingresso no mundo jurídico. Registra, ainda, que não se deveria punir o ato político, mas sim o ato administrativo de aplicação ou manutenção do benefício irregular.

Insta salientar que na seara volitiva relativa ao novo artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992, já houve o silogismo explicativo anteriormente aduzido nesta pesquisa, tendo em vista o estudo sistemático do tema de acordo com a estrutura integral da Lei de Improbidade Administrativa, de onde se vê a possibilidade de sanção apenas a título doloso.

Em continuidade, a vedação estabelecida pela norma em epígrafe não é absoluta, pois no final do dispositivo legal há previsão expressa de exceção referente aos serviços prestados nos subitens 7.02, 7.05 e 16.01 existentes na lista anexa a LC 116/2003, com o seguinte teor (BRASIL, 2003):

7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

(...)

7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

(...)

16.01 - Serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros.

Conclui-se, assim, que por absoluta exceção normativa, ou seja, calcada em clara e inequívoca opção legislativa, os serviços acima delineados não precisam observar os limites atinentes às alíquotas mínimas e máximas, além do que podem ser objeto de isenções, incentivos ou de benefícios fiscais, ao contrário dos demais itens constantes na listagem irrogada na Lei Complementar examinada.

Vale asseverar que o Superior Tribunal de Justiça, quando do julgamento do Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.618.478-PB, reiterou o entendimento já emanado em outros recursos, nos seguintes termos (BRASIL, 2017): “não há que se falar em julgamento *extra petita* na hipótese de decisão que enquadra o ato de improbidade em dispositivo diverso do indicado na inicial, pois a defesa atém-se aos fatos, cabendo ao juiz a sua qualificação jurídica”.

Sob esse raciocínio, torna-se inquestionável que a conduta apta a causar prejuízo ao erário

(arts. 10 e 10-A) ou a acarretar enriquecimento ilícito (art. 9º), sempre afrontará os princípios da Administração Pública (art. 11), daí porque, desde que adequadamente descritos os fatos na inicial, nessa concorrência de subsunção normativa em relação ao ato ímprobo, deverá haver preferencialmente subsunção nos artigos 9º, 10 ou 10-A, porque se tratam de condutas “configuradoras de atos de improbidade administrativa mais graves” (PAZZAGLINI, 2015, p. 226). Ou seja, o amoldamento legal é regido em observância à gravidade da conduta.

Importante assinalar, como aludido por Maria Sylvia Zanella di Pietro (2017, p.1.089), que apesar da possibilidade de aplicação ou concessão indevida de benefícios tributários relacionados a outras espécies tributárias, se não houver relação com o ISSQN previsto na Lei Complementar n. 116/2003, o artigo 10-A torna-se inaplicável a essa conduta, sendo, no caso, aplicável o artigo 10 ou 11 da Lei de Improbidade Administrativa, a depender, respectivamente, da existência de dano ao erário ou de afronta aos princípios da Administração Pública, sem prejuízo dos demais requisitos legais exigidos para tanto.

No plano eficaz, por força do disposto nos artigos 6º e 7º, § 1º, da Lei Complementar n. 157/2016, o artigo 10-A da Lei de Improbidade Administrativa tem vigência a partir de 30 de dezembro de 2017 (efeitos prospectivos). Por tais dispositivos legais, impõe-se, ainda, que os respectivos entes federados, como o Distrito Federal e os Municípios, revoguem os dispositivos que contrariarem o previsto no *caput* e § 1º do artigo 8º-A da LC n. 116/2003.

Nesse panorama, conforme afirmado, a conduta atinente à manutenção irregular dos benefícios aqui estudados está ligada aos efeitos prospectivos acima evidenciados, cuja hipótese de incidência, assim, se dará após o início da vigência da figura típica em comento, ou seja, quando esta vier a possuir total eficácia no âmbito fático.

Estudado o novo artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992, necessário um apontamento concernente às irradiações acarretadas na Lei de Improbidade Administrativa em razão das demais modificações introduzidas pela Lei Complementar n. 157/2016 e ínsitas ao novo dispositivo normativo.

5 OUTRAS IRRADIAÇÕES NA LEI N. 8.429/1992 DECORRENTES DAS MODIFICAÇÕES INTRODUZIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR N. 157/2016

Além da inclusão do artigo 10-A na Lei de Improbidade Administrativa, a Lei Complementar n. 157/2016 também promoveu duas outras significativas modificações no âmbito normativo da Lei n. 8.429/1992, relacionadas à nova figura típica em exame. Houve uma verdadeira irradiação de reflexos decorrentes da citada Lei Complementar, visando adequar as sanções e a legitimidade ativa oriundas da recém-criada norma.

A primeira novidade refere-se à inclusão do inciso IV do artigo 12 à Lei de Improbidade Administrativa, no que concerne às sanções cabíveis, nos seguintes termos (BRASIL, 1992): “na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido”.

Observa-se que a aludida alteração abrandou formalmente as sanções anteriormente previstas na redação originária do art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, para a hipótese atualmente prevista no artigo 10-A e, como contrapartida, aumentou a possibilidade de imposição da multa civil em patamares mais elevados (em até três vezes do benefício irregularmente concedido), cuja essência ontológica afia-se ao próprio prejuízo causado em desfavor do erário público. Ressalta-se ser vedada a inclusão *ex officio* pelo Estado-Juiz, da reparação do dano causado e da perda dos bens adquiridos ilícitamente, por não serem hipóteses preconizadas expressamente nas sanções específicas do novo

tipo legal, isso em decorrência do princípio da legalidade.

Com os olhos voltados a essa temática, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 411) esclarecem:

Ainda que a conduta seja enquadrada no art. 10-A, não há qualquer óbice a que os legitimados ao ajuizamento da ação postulem a aplicação das sanções previstas no inciso IV do art. 12 e, cumulativamente, formulem o pedido de reparação dos danos causados ao patrimônio público em razão da concessão irregular do benefício financeiro ou tributário. Neste caso, o contribuinte que enriqueceu às custas do ilícito inicial terá o dever jurídico de concorrer solidariamente para a sua reparação, o que se dá com a perda dos valores obtidos. Uma vez integralizado o valor indevidamente subtraído dos cofres públicos, quer promovido pelo agente público, quer pelo contribuinte, cessa o dever de reparar.

Não obstante a existência de anteriores dissensos doutrinários e jurisprudenciais acerca da cumulatividade ou não das sanções previstas na lei de improbidade administrativa para o caso de condenação, “a Lei 12.120/2009, ao dar nova redação ao *caput* do art. 12 da Lei 8.429/1992, dirimiu a controvérsia antes existente, ao estabelecer que as sanções por improbidade administrativa podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato” (REMEDIO, 2015, p. 756), o que também vale para o novo artigo 10-A.

Também houve a inclusão do § 13 no artigo 17 da Lei n. 8.492/1992, que possui a seguinte redação (BRASIL, 1992): “Para os efeitos deste artigo, também se considera pessoa jurídica interessada o ente tributante que figurar no polo ativo da obrigação tributária de que tratam o § 4º do art. 3º e o art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003”.

Como decorrência dessa alteração legal, há vozes doutrinárias propalando o entendimento de que o legitimado para o ajuizamento da ação de improbidade, na hipótese, não seria apenas do ente federado no qual o benefício irregular foi concedido, mas também de outros Municípios eventualmente prejudicados pela conduta ímproba em epígrafe que, desse modo, seriam igualmente “pessoa jurídica interessada” (ANDRADE; MASSON; ANDRADE, 2017, p. 769-770).

Essa concepção indica ser a mais acertada, pois nada mais adequado do que conferir legitimidade ativa a qualquer outro ente federado prejudicado, e não apenas ao Município em que a hipótese de incidência vedada se efetivou, em virtude da prática da conduta ímproba preconizada no artigo 10-A da Lei de Improbidade Administrativa. Se assim não fosse, seria redundante a alteração normativa levada a efeito, pois a própria cabeça do artigo 17 da Lei n. 8.429/1992 já concebe legitimidade ativa concorrente ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada.

Com as concepções aptas à caracterização da conduta ímproba em estudo, bem como verificados os demais reflexos que resultaram em irradiações no sistema normativo existente na Lei n. 8.429/1992, é impositivo examinar criticamente a alteração legislativa objeto da pesquisa, ou seja, o novo artigo 10-A da lei em questão.

6 DAS CRÍTICAS AO NOVO ARTIGO 10-A DA LEI N. 8.429/1992 E DE SUA PRESCINDIBILIDADE

Conforme antes delineado, a *ratio essendi* da Lei de Improbidade Administrativa, em sua redação originária, entrelaça-se na existência de três espécies diferentes de atos de improbidade administrativa, ou seja, aqueles que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam prejuízo ao erário (art. 10) e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

No entanto, sobreveio a inclusão do artigo 10-A na Lei n. 8.429/1992 que, ontologicamente, está diretamente relacionada à conduta que implica em lesão ao patrimônio público que, por sua vez, já se encontra inserida no originário artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, importando do ponto de vista técnico numa autonomia relativa do novo tipo legal.

Ora, se a estrutura legislativa ocorrente na Lei de Improbidade Administrativa já prevê hipóteses de atos ímprobos que causem prejuízos ao erário, seja de forma direta (incisos), seja por conceitos jurídicos indeterminados (*caput*), não se vê razão a conferir autonomia para contemplar uma nova hipótese de incidência que contém resultado semelhante, porém em outro dispositivo legal.

Sobre a questão, Simão Calil (2017, p. 298), com algumas ponderações, explica as reais intenções legislativas ao externar que:

apesar do novo tipo estar inserido, aparentemente, como um complemento do art. 10 que trata da lesão ao erário, a legislação acabou conferindo autonomia frente as demais figuras. Trata-se a nosso ver de um desacerto, pois era possível inserir esse tipo como um inciso do art. 10. A proposta de autonomia está nitidamente vinculada ao fato de o legislador ter desejado estabelecer uma reprimenda menor para a infração contida no art. 10-A, bem como afastar a conduta culposa admitida pelo *caput* do art. 10 da LIA.

Logo, é possível delimitar que não se está diante de um tipo autônomo de improbidade e, substancialmente, sequer seria possível defender que se trata de uma nova modalidade de conduta ímproba, pois a mera formalidade legislativa destoante da sistemática já sedimentada no ordenamento jurídico específico atinente à regulação processual e material dos atos de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/1992) é insuficiente para tal caracterização. Vale dizer: mais vale a substância/essência da figura típica do que seu mero encaixe formal.

Nessa linha de pensamento, Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade (2017, p. 769) defendem que a inobservância das técnicas legislativas para a descrição das hipóteses de improbidade, a presença da lesão ao erário e de dolo para fins de caracterização do tipo, tal como já exigido pelo artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, caracterizaria a inexistência de uma quarta modalidade de improbidade administrativa, na medida em que a nova conduta típica nada mais é que uma espécie de ato lesivo ao erário público, motivo pelo qual apontam se tratar de um ato anômalo lesivo ao erário originado de péssima técnica legislativa.

De fato, pelo contexto legislativo estabelecido na Lei de Improbidade Administrativa e em razão da essência consubstanciada no novo dispositivo legal intimamente ligada a uma lesão ao patrimônio público, estar-se-ia caracterizada uma nova espécie de lesão ao erário, sancionada apenas na forma dolosa, e não propriamente em um tipo autônomo por mera imposição legislativa formal.

É válido mencionar que o pressuposto fático específico que motivou a alteração legislativa apenas em relação ao ISSQN foi instituir um incentivo negativo aos administradores públicos, responsabilizando-os pelo descumprimento do quanto determinado na norma, evitando-se, ainda, a perda de arrecadação decorrente da transferência da competência tributária prevista no artigo 1º da Lei Complementar n. 157/2016, que incluiu o § 4º no artigo 3º da Lei Complementar n. 116/2003, cujo teor abaixo se reproduz (BRASIL, 2003):

§ 4o Na hipótese de descumprimento do disposto no *caput* ou no § 1o, ambos do art. 8o-A desta Lei Complementar, o imposto será devido no local do estabelecimento do tomador ou intermediário do serviço ou, na falta de estabelecimento, onde ele estiver domiciliado.

Destarte, consoante aludido na justificção ínsita à originária tramitação do Projeto de Lei n. 386/2012 ulteriormente convertido na lei complementar alhures referenciada, “trata-se, portanto, de norma indutora a uma gestão fiscal responsável com foco em efetiva arrecadação do tributo, de competência do ente tributante, que tenha sido por este instituído” (BRASIL, 2016).

De todo modo, é possível afirmar que o artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992, ao menos do ponto de vista prático, e não obstante as perspectivas legislativas que motivaram sua existência, seria dispensável, já que o inciso VII (“conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das

formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie”), inciso X (“agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público”) e inciso XII (“permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente”), todos do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992), seriam suficientes para reprimir a conduta nele coibida, até porque sempre haverá prejuízo ao erário (saída de recursos ou diminuição arrecadatória) decorrente do benefício irregularmente concedido, mantido ou aplicado.

Tal compreensão doutrinária também é compartilhada por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 410-411), os quais ressaltam, em acréscimo, no tocante ao inciso XII do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, que:

o enriquecimento ilícito do contribuinte, efeito igualmente necessário da concessão irregular do benefício financeiro ou tributário, não acarreta deslocamento da tipologia para o art. 9º, já que, ressalvadas as exceções ali existentes (*rectius*: incisos I e VII), o enriquecimento há de ser sempre do agente público, não do terceiro.

No mesmo sentido direciona-se o posicionamento de Adriano Andrade, Cleber Masson e Landolfo Andrade (2017, p. 767), para quem “a criação desse novo tipo de improbidade era absolutamente desnecessária. Vale dizer, a conduta descrita no art. 10-A da LIA já encontrava abrigo no tipo de improbidade descrito no art. 10, VII”.

Importante considerar que por força da modificação legislativa ora estudada, havendo a concessão ilegal de benefício fiscal destoante do ISSQN, seja na modalidade culposa ou dolosa, a subsunção típica se dará no artigo 10, inciso VII, da Lei de Improbidade Administrativa. Por outro lado, sendo o benefício ilegal concedido atinente ao ISSQN e somente na forma dolosa, restará caracterizada a hipótese de incidência descrita no artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992.

7 CONCLUSÃO

A pesquisa analisou o novo artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei Complementar n. 157/2016, e as demais irradiações legislativas daí decorrentes, correlacionando os atos de improbidade administrativa preconizados na Lei de Improbidade Administrativa e as respectivas técnicas legislativas, além de explicitar o critério adotado pelo legislador para fins de permitir a caracterização do elemento volitivo das condutas ímprobadas, notadamente em relação ao novo dispositivo legal, inclusive com ênfase às críticas inerentes à anomalia estrutural causada.

A sistemática normativa focada na Lei de Improbidade Administrativa segue tradicionalmente uma trilha calcada no resultado da conduta ímproba, ou seja, nos efeitos da violação causada em relação à Administração Pública, também através da inclusão de conceitos jurídicos indeterminados.

Em relação ao elemento volitivo, o critério adotado é semelhante ao existente no Direito Penal, até em virtude das consequências graves das sanções impostas em ambos os ramos (culpa e dolo), ao passo que a sanção, em regra, pressupõe o dolo, salvo para a hipótese de prejuízo ao erário preconizado no artigo 10 da Lei n. 8.429/1992, que permite também a culpa.

Após o delineamento estrutural utilizado pelo legislador para fins de uma compreensão da Lei n. 8.429/1992, observa-se que o novo artigo 10-A da Lei de Improbidade Administrativa trilhou por uma linha sistêmica anômala, eis que destoante de todo o amoldamento originariamente levado a efeito no referido diploma normativo, notadamente porque não se utilizou de um conceito jurídico indeterminado para a sua configuração, mas sim de um conceito fechado, além do que não previu a inclusão de incisos.

O artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992 visa sancionar o agente público e o terceiro a ele aderente que promoverem dolosamente a concessão, aplicação ou a manutenção de benefício referente ao ISSQN em contrariedade ao disposto no artigo 8º, *caput*, e seu § 1º, da LC 116/2003, excepcionando

os serviços estabelecidos nos subitens 7.02, 7.05 e 16.01 na lista anexa à citada norma complementar.

Todavia, trata-se, no caso, de hipótese totalmente integrada no originário artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, relativamente aos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, especificamente em seus incisos VII, X e XII, porém com nuances ligadas ao elemento volitivo (somente dolo) e concernentes ao uso de técnicas legislativas estranhas à estrutura original constante do texto da Lei n. 8.429/1992.

Ademais, como consectário lógico da alteração legislativa em epígrafe e também por força de modificação legal, sobrevieram outras irradiações na Lei de Improbidade Administrativa, tanto em relação à inclusão do inciso IV no artigo 12 visando imposições de sanções específicas, quanto no tocante à ampliação da legitimidade ativa (art. 17, § 13), para que qualquer ente federado prejudicado, e não apenas o Município lesado, possa integrar o polo ativo da ação civil por improbidade administrativa.

A falta de tecnicidade normativa quando da inclusão do novo artigo 10-A na Lei n. 8.429/1992, demonstrou que sua criação como um tipo autônomo era desnecessária, pois, a rigor, não ostenta autonomia frente ao originário artigo 10 da referida lei. Na verdade, a pretensão do legislador destinou-se a abrandar as sanções legais que já ostentavam uma subsunção típica, bem como a excluir a caracterização da conduta ímproba na modalidade culposa.

Como restou evidenciado, idêntico ato de improbidade administrativa, a depender dos efeitos evidenciados em virtude da lesão ao erário causada (se relacionado ao ISSQN ou não), redundará na subsunção ao artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa (em um dos incisos VII, X ou XII), inclusive a título de culpa e com sanções mais graves (art. 12, inciso II), desde que não seja hipótese concernente ao ISSQN, ou então, na subsunção ao artigo 10-A da Lei n. 8.429/1992, que exige a conduta dolosa para sua caracterização e impõe a efetivação de sanções menos graves (artigo 12, inciso IV), caso se refira ao ISSQN.

Tem-se, em síntese, que restou demonstrada a hipótese inicial, no sentido de que a inserção do novo art. 10-A à Lei n. 8.429/1992, incluindo como atos de improbidade administrativa os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, acabou por beneficiar os infratores dessa modalidade de improbidade, que já se encontrava prevista no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa, seja por não se enquadrar a conduta como infracional nos casos de culpa do agente, seja em razão das sanções menos severas previstas para o novo diploma legal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. *Interesses difusos e coletivos*. 7. ed. São Paulo: Método, 2017.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 23 ago. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm#art8a%C2%A71>. Acesso em: 23 ago. 2017.

BRASIL. Lei Complementar n. 157, de 29 de dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp157.htm#art4>. Acesso em: 23 ago. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n. 386/2012. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=2938023&disposition=inline>>. Acesso em: 10 out. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial n. 1.618.478-PB. Relatora Ministra Regina Helena Costa. Brasília: *Dje*, 19 jul. 2017. Disponível em <<https://ww2.stj>

jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=72373798&num_registro=201602058654&data=20170619&tipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 23 ago. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial n. 778.907-MT. Relator Ministro Herman Benjamin. Brasília: *Dje*, 25 maio 2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201502207987&dt_publicacao=25/05/2016>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.275.469-SP. Relator p/o acórdão Ministro Sérgio Kukina. Brasília: *Dje*, 9 mar. 2015. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201101412873&dt_publicacao=09/03/2015>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Ação Cautelar n. 3.585-RS. Relator Ministro Celso de Mello. Brasília: *Dje*, 28 out. 2014. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7044390>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 405.386-RJ. Relator p/ o acórdão Ministro Teori Zavascki. Brasília: *Dje*, 26 mar. 2013. Disponível em <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630000>>. Acesso em: 25 ago. 2017.

BUENO, José Antonio Pimenta. *Direito público brasileiro e analyse da Constituição do Imperio*. Rio de Janeiro: Typographia Imp. e Const. de J. Villeneuve & C., 1857.

CAPEZ, Fernando. *Improbidade administrativa: limites constitucionais*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos*. 2. ed. São Paulo, 2016.

CERQUEIRA, Luís Otávio Serqueira de. *Comentários à lei de improbidade administrativa: Lei 8.249 de 02 de junho de 1992*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MACHADO, Danyele da Silva; SIVA, Michael César. Mídia e democracia: contrapontos sobre a construção da influência do poder midiático sobre o poder político. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n. 27, p. 26-34, set./dez. 2015.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MITIDIERO, Daniel. *Colaboração no processo civil: pressupostos sociais, lógicos e éticos*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de improbidade administrativa: direito material e processual*. 5. ed. São Paulo: Método, 2017.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Breves considerações sobre o novo ato de improbidade administrativa previsto no art. 10-A da Lei 8.429/1992, inserido pela LC 157/2016. *Revista Eletrônica Direito do Estado*, ano 2017, n. 324. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/rafael-carvalho-rezende-oliveira/breves-consideracoes-sobre-o-novo-ato-de-improbidade-administrativa-previsto-no-art-10-a-da-lei-84291992-inserido-pela-lc-1572016>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão, corrupção, ineficiência*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

REMEDIO, José Antonio. *Direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Verbatim, 2015.

REMEDIO, José Antonio; FLUMINHAN, Vinicius Pacheco. Corrupção administrativa: inaplicabilidade da *overbreadth doctrine* à lei de improbidade administrativa. In: CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes; FERREIRA, Daniel; MENDONÇA, Maria Lírida Calou de Araújo (Orgs.). *XXII Encontro Nacional do Conpedi – Propriedade Intelectual*. Curitiba: FUNJAB, 2013, v. 1, p. 279-296.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação civil pública e ação de improbidade administrativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, Angélica Aparecida da; PAULA, Núbia Elizabete de Jesus. O assédio moral no serviço público: a configuração do assédio moral na avaliação periódica de desempenho como ato de improbidade administrativa. *Letras Jurídicas - Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, v. 3, n. 2, p. 35-42, 2º sem. 2015.

SIMÃO, Calil. *Improbidade administrativa: teoria e prática*. 3. ed. Leme: J. H. Mizuno, 2017.

VEDOVATO, Luís Renato; LOPES, Thiago Henrique Teles. Uma visão crítica da posição do STJ sobre o *periculum in mora* presumido nas ações de improbidade para fins da decretação da indisponibilidade de bens. *Revista da AGU*, Brasília-DF, v. 16, n. 4, p. 273-292, out./dez. 2017.

Recebido em: 20/02/2018

Aprovado em: 26/10/2018

Como citar este artigo (ABNT):

REMEDIO, José Antonio; LOPES, Thiago Henrique Teles. Improbidade administrativa: indevida concessão ou aplicação de benefício financeiro ou tributário inerente ao ISSQN. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, Belo Horizonte, n.35, p.73-87, maio/ago. 2018. Disponível em: <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2018/12/DIR35-05.pdf>>. Acesso em: dia mês. ano.