

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA LEI Nº 8.429/92*

SEIXAS, Henrique Francisco
Faculdade Santa Lúcia
hf_seixas@yahoo.com.br

REMÉDIO, José Antônio
UNIMEP
jaremedio@yahoo.com.br

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as várias controvérsias relacionadas à improbidade administrativa, desde a evolução histórica até as efetivas sanções a serem imputadas aos agentes públicos em geral. Inicialmente, trazendo à análise os vários momentos históricos pelos quais se evoluiu a proibidade administrativa e a figura do Estado, seu conceito, até chegarmos à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, com a especial previsão do artigo 37, § 4º Ponto controvertido se mostra a natureza jurídica da ação civil de improbidade, ora estudado. Analisamos as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, suas peculiaridades e a questão controvertida da graduação e cumulação, sustentando a atenção especial a ser dada à extensão, a intensidade das penalidades e a proporcionalidade no sancionamento. Durante o estudo abordamos quais são os sujeitos dos Atos de Improbidade Administrativa descritos na Lei 8.429/92, cujo rol elenca os sujeitos ativos ou os agentes a que a lei se destina. Trazemos ainda à baila, a repercussão e a controvérsia obtida com o julgamento da Reclamação 2138-6/2007/DF que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal, em razão do uso de

*Este artigo é síntese de Dissertação de Mestrado no curso de Direito, UNIMEP, apresentado pelo aluno Henrique Francisco Seixas em fevereiro de 2014, e desenvolvido sob orientação de Prof. Dr. José Antônio Remédio.

bem público pelo então Ministro Ronaldo Mota Sandemberg, condenado pela prática de improbidade administrativa, por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal, tendo como foco central da discussão a exclusão de determinados entes políticos, a exemplo do Presidente da República. Sustenta-se ao final do presente, decisão equivocada do Supremo por ferimento ao princípio da igualdade - dentre outras justificativas - que os sistemas são diferenciados e a única concorrência ocorre entre os artigos 37, § 4º, da Constituição Federal (CF/88) e o regime especial do artigo 85, V, do mesmo Codex, concluindo-se que a Lei de Improbidade Administrativa será aplicada aos agentes políticos que praticarem atos de improbidade administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: *Improbidade administrativa. Evolução legislativa e histórica. Espécies. Sanções. Direitos Difusos.*

INTRODUÇÃO

[...] Quem quiser governar deve analisar estas duas regras de Platão: uma, ter em vista apenas o bem público, sem se preocupar com a sua situação pessoal; outra, estender suas preocupações do mesmo modo a todo o Estado, não negligenciando uma parte para atender à outra. Porque quem governa a República é tutor que deve zelar pelo bem de seu pupilo e não o seu; aquele que protege só uma parte dos cidadãos, sem se preocupar com os outros, introduz no Estado o mais maléfico dos flagelos, a desavença e a revolta. (CÍCERO, 1999 *apud* GARCIA; ALVES, 2004, p. 56/57) [...]

Os meios de comunicação divulgam a prática generalizada, nos mais variados âmbitos do planeta, de diversos atos ilegais, imorais, de má gestão, corrupção, falcaturas, desonestidades, por particulares e por agentes públicos relacionados com o exercício da atividade administrativa estatal. (REMÉDIO, 2012)

Os desmandos envolvendo o Poder Público colocam em risco o próprio Estado Democrático de Direito, cujos recursos, mesmo quando corretamente aplicados, são insuficientes para a concretização plena do bem comum, uma das finalidades do Estado. (REMÉDIO, 2012)

Objetivando o cumprimento de uma das finalidades primordiais do Estado, que é a concretização do bem comum, com a preservação e correta

aplicação do patrimônio público, o Direito, tanto por meio da Constituição como pelas normas infraconstitucionais, apresenta diversas fórmulas jurídicas, no intuito de preservar a correta atuação administrativa e coibir a improbidade administrativa, de um lado, limitando o exercício dos poderes do Estado e, de outro lado, inibindo atuações desonestas e ímprobadas, mediante a previsão de variadas e severas sanções aos faltosos, sejam eles particulares ou agentes públicos. (REMÉDIO, 2012)

É no sentido amplo da corrupção que surge o conceito da improbidade administrativa. Tão velho quanto à humanidade, a corrupção se revela sempre por um mau caráter que, com conduta específica, desvia, fere, retarda, invalida, nega, executa, permite, frustra ou fere princípios administrativos e constitucionais em benefício a uma minoria elitizada de agentes públicos que se esqueceram da louvável honra que tutelava a relação entre os homens da antiguidade.

Resumidamente, a improbidade administrativa, dentre inúmeros vocábulos empregados, além de desonesta, desvirtuosa, corrupta, inobservante dos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, tem como efeito o desmantelamento da estrutura do Estado como provedor de necessidades coletivas, ferindo o interesse público, gerando descrédito por parte dos administrados.

Ainda, abordaremos os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, inclusive focando aspectos diferentes de tratamento dependendo do agente político considerado.

A derradeira discussão trazida nesse capítulo faz referência à exclusão de determinados agentes políticos em razão, precipuamente, do julgamento ocorrido na Reclamação 2138-6/DF, do então Ministro Ronaldo Mota Sandemberg, condenado pela prática de improbidade administrativa, por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal.

O método a ser estudado no presente artigo é o descritivo, discorrendo no trabalho de forma teórica o teor das normas relacionadas à improbidade administrativa, a legislação vigente e os aspectos processuais relevantes como meios e modo de instrumentalização das ações no combate à corrupção e mazelas praticadas por agentes públicos no exercício da função.

2. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Vale ressaltar a importância da Lei de Improbidade Administrativa para o sistema de combate à corrupção e demonstrar, com base na discussão

atual, a necessidade de cautela e seriedade ao aplicar a lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, pois a inobservância da referida lei poderá ocasionar enormes prejuízos à Administração Pública e à própria sociedade.

Nos primórdios das civilizações, o poder dos chefes de governos não sofria controle sobre o patrimônio público, tanto que era considerado propriedade da coroa ou dos reis e tiranos. Entrementes, há exemplos de empenho das legislações em coibir a desonestidade pública. (RIZZARDO, 2012)

Martins Júnior (2002, p. 6), remonta dados do direito romano:

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

Em certos momentos históricos, tinham-se a propriedade particular e mesmo a liberdade como concessões do rei. O patrimônio do monarca se confundia com o do Estado, levando à confusão entre a *res publica* e a *res principis*. Recordar-se que, na descoberta do Brasil, a carta de Caminha referia que as novas terras eram incorporadas ao domínio do rei. Pode-se afirmar que as ideias de Montesquieu, na aurora da democracia política, estabelecendo a divisão dos poderes, representaram o começo de um controle dos atos dos soberanos, inclusive em relação ao patrimônio. Aliás, controle que também se inspirou na famosa verdade, lançada obra *O Espírito das Leis*: “Aquele que detém o poder, tende a dele abusar”. (RIZZARDO, 2012, p. 360)

Segundo Rizzardo (2012), na ordem internacional, as ideias sobre o princípio da boa-fé administrativa, e mais da ordem administrativa e do dever da boa administração remontam à primeira metade do Século XX e se devem a alguns cultores do direito público, como Maurice Hauriou, Guido Falzone e Raffaele Resta. Segundo ele, as preocupações com a corrupção dos governos começaram a despontar na imprensa mundial na década que iniciou em 1970, nos Estados Unidos da América, com o famoso escândalo do *Watergate*, envolvendo espionagem promovida pelo então Presidente da República Richard Nixon. Seguiram-se mais fatos de propinas pagas a chefes de governos de outros países.

O enfoque de todas as Constituições Republicanas, desde 1891, salvo a de 1988, foi o da improbidade como fenômeno político-penal, sem destacar seu *nomen iure* como modalidade autônoma de ilícito, independentemente dos delitos de responsabilidade. Esse era o sentido terminológico que se emprestava

à improbidade administrativa, tratada singularmente como improbidade, no âmbito constitucional precedente a 1988, mas somente *en passant* considerada também ilícito distinto do campo da responsabilidade política. (OSORIO, 2013)

3. DENOMINAÇÃO

A palavra improbidade tem origem latina *improbitate* e significa dentre outras coisas má-qualidade, desonestidade, falsidade, desonradez, corrupção. O vocábulo veio a ser adotado para adjetivar a conduta do administrador desonesto. Trata-se da conduta de um agente público que contraria as normas morais, a lei e os costumes, indicando falta de honradez e atuação ilibada no que tange aos procedimentos esperados da administração pública, seja ela direta, indireta ou fundacional, não se limitando apenas ao Poder Executivo. (VALENÇA, 2003)

Nada mais é do que o exercício público de função, esta no seu sentido mais amplo, sem a verificação dos princípios administrativos constitucionais básicos, restando descaracterizado o bom andamento e o respeito à coisa de todos, a *res publica*. (ROSA; GUIZZO NETO, 2001 *apud* VALENÇA, 2003)

Sucintamente, Chimenti, *et al.* (2009, p. 240) definem o ato de improbidade como:

[...] o ilícito praticado em razão do exercício de funções públicas (cargos, empregos ou funções públicas). A improbidade corresponde, assim, ao uso indevido dos poderes ou funções atribuíveis ao Estado, seja porque importa o enriquecimento do agente ou de terceiro, seja porque causa dano ao Erário, ou porque significa desprestígio dos deveres a todos dirigidos. [...]

Di Pietro (2012, p. 879) assevera “não ser fácil estabelecer a diferença entre moralidade administrativa e probidade administrativa”. A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de **honestidade** na Administração Pública. (grifo do autor)

[...] Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. [...] (DI PIETRO, 2012, p. 879)

4. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA

O **Quadro 1** sintetiza a evolução da Improbidade Administrativa no cenário legislativo brasileiro.

Quadro 1 - Evolução Legislativa da Improbidade Administrativa

LEGISLAÇÃO	APONTAMENTOS
DECRETO Nº 3.240/1941	Previa sanções como perda do patrimônio para atos de enriquecimento ilícito e lesivos ao Poder Público.
CÓDIGO PENAL BRASILEIRO DE 1940	Criou tipos delituosos que envolvem práticas contra o patrimônio público, sendo exemplos o peculato, a concussão, a corrupção passiva, a prevaricação, dentre outras espécies.
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DE 1891	Definia em seu artigo 54 ¹ (BRASIL, 1891), como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentassem contra a probidade da administração.
CARTA DE 1934	No artigo 57, letra “f” ² (BRASIL, 1934), enquadrava como de responsabilidade os atos do presidente da república, definidos em lei, que pudessem se enquadrar como de improbidade.
CONSTITUIÇÃO DE 1937	Previa regras sobre a moralidade administrativa, a integridade do erário e continha punições aos crimes de responsabilidade contra a probidade administrativa.
CONSTITUIÇÃO DE 1967	Com as alterações das Emendas n.ºs 1/69 e 11/78, o artigo 153, § 11 ³ (BRASIL, 1969), assinalava que “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública”
LEI Nº 3.164, DE 1º DE JULHO DE 1957 (LEI PITOMBO – GODÓI ILHA)	Previa o sequestro e a perda dos bens do servidor público, desde que adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, desde que verificado o enriquecimento ilícito, sem prejuízo de responsabilidade criminal pelas infrações que o agente tenha incorrido.

¹ Artigo 54 – São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 1º) a existência política da União; 2º) a Constituição e a forma do Governo federal; 3º) o livre exercício dos Poderes políticos; 4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais; 5º) a segurança interna do País; 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos; 8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso. § 1º - Esses delitos serão definidos em lei especial. § 2º - Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento. § 3º - Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

² Artigo 57 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra: [...]; f) a probidade da administração.

³ Artigo 153. A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) § 11º Não haverá pena de morte, de prisão perpétua, de banimento, ou confisco, salvo nos casos de guerra externa, psicológica adversa, ou revolucionária ou subversiva, nos termos que a lei determinar. Esta disporá, também, sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na Administração Pública, direta ou indireta.

LEGISLAÇÃO	APONTAMENTOS
<p>LEI Nº 3.502, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1958 (LEI BILAC PINTO)</p>	<p>Trazia o conceito de servidor público⁴ (BRASIL, 1992a), e definia hipóteses de enriquecimento ilícito (artigos 2º e 4º, parágrafo único)⁵ (BRASIL, 1992a), por influência ou abuso do cargo ou função, estabelecia a legitimidade para a ação de responsabilidade civil e regulava o perdimento dos bens do funcionário da administração direta e indireta, sempre que verificado o enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo de confiança.</p>
<p>ATO INSTITUCIONAL Nº 5, DE 13 DE DEZEMBRO DE 1968</p>	<p>Previu que podia o Presidente da República, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.</p>

⁴ Artigo 1º, § 1º “A expressão “servidor público” compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, quer seja eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivos, Legislativo ou Judiciário”.

⁵ O artigo 2º afirma: “Constituem casos de enriquecimento ilícito, para fins desta lei: a) a incorporação ao patrimônio privado, sem as formalidades previstas em lei, regulamentos, estatutos ou em normas gerais e sem a indenização correspondente, de bens ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no artigo 1º e seus parágrafos; b) a doação de valores ou bens do patrimônio das entidades mencionadas no artigo 1º e seus parágrafos a indivíduos ou instituições privadas, ainda que de fins assistenciais ou educativos, desde que feita sem publicidade e sem autorização prévia do órgão que tenha competência expressa para deliberar a esse respeito; c) o recebimento de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem ou presente; d) a percepção e vantagem econômica por meio de alienação de bem móvel ou imóvel, por valor sensivelmente superior ao corrente mercado ou ao seu valor real; e) a obtenção de vantagem econômica por meio de aquisição de bem móvel ou imóvel por preço sensivelmente inferior ao corrente mercado ou ao seu valor real; f) a utilização em obras ou serviços de natureza privada de veículos, máquinas e materiais de qualquer natureza de propriedade da União, Estado, Município, entidade autárquica, sociedade de economia mista, fundação de direito público, empresa incorporada ao patrimônio da União ou entidade que receba e aplique contribuições parafiscais e, bem assim, a dos serviços de servidores públicos, ou de empregados e operários de qualquer dessas entidades. (...) Artigo 4º O enriquecimento ilícito definido nos termos desta lei, equipara-se aos crimes contra a administração e o patrimônio público, sujeitando os responsáveis ao processo criminal e à imposição de penas, na forma das leis penais em vigor. Parágrafo único. É igualmente enriquecimento ilícito o que resultar de: a) tolerância ou autorização ou ordem verbal, escrita ou tácita, para exploração de jogos de azar ou de lenocínio; b) declaração falsa em medição de serviços de construção de estradas ou de obras públicas, executadas pelo Poder Público ou por terceiros empreiteiros, subempreiteiros ou concessionários; c) declaração falsa sobre quantidade, peso, qualidade ou características de mercadorias ou bens entregues a serviço público, autarquia, sociedade de economia mista, fundação instituída pelo Poder Público, empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade que receba e aplique contribuições parafiscais ou de qualquer dêles recebidas”.

LEGISLAÇÃO	APONTAMENTOS
CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988	No artigo 5º, caput e LXXIII dispõe sobre matéria relativa à improbidade administrativa.
	Trazendo substanciais mudanças, ampliou o controle dos atos administrativos e deu mais extensão ao sentido de improbidade, com graves cominações no seu combate: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. (BRASIL, 1988)
	O artigo 37, caput, da CF, dispôs que a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá, além de outras condições, aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.
	No artigo 5º, LXXIII, dispõe que “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”. (REMÉDIO, 2012, p. 482/483)
	No artigo 15, V, estabelece que é vedada a cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de “improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, § 4º”. (REMÉDIO, 2012, p. 482/483)
	No artigo 37, § 5º, contempla a imprescritibilidade da ação civil pública contra atos de improbidade administrativa, relativamente ao dever de reparação dos prejuízos causados ao erário, ao dispor que “a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”. (REMÉDIO, 2012, p. 482/483)
A LEI Nº 8.429/92, DE 02 DE JUNHO DE 1992	Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na Administração Pública direta, indireta ou fundacional. (BRASIL, 1992b)

Fonte: Baseado em Brasil (1981), Brasil (1934), Brasil (1969), Brasil (1992a), Brasil (1988), Remédio (2012), e Brasil (1992b),

5. NATUREZA JURÍDICA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE E PROTEÇÃO DOS DIREITOS DIFUSOS

A ação de improbidade administrativa prevista na Lei nº 8.429, de 02.06.92 possui natureza jurídica controvertida, assim como tem como objeto a proteção de direitos difusos, consubstanciado na preservação do patrimônio público, da moralidade e da honestidade administrativas.

A respeito da natureza jurídica, Wald e Fonseca (2002) asseveram que:

[...] A Lei nº 8.429/92 nada diz sobre a competência para a apreciação das ações que prevê. [...] Já se disse acima, e é inegável, que a chamada ação de improbidade administrativa tem cunho civil (ressalvados, obviamente, os aspectos criminais da Lei nº 8.429/92, a serem perseguidos em ação penal própria, que não se confunde com a ação civil de improbidade, aqui abordada). Objetiva precipuamente a reparação do dano sofrido pelo patrimônio público em virtude do ato de improbidade impugnado, e a punição dos responsáveis [...]. Tais características, no entanto, fazem da ação de improbidade administrativa uma ação civil de forte conteúdo penal, e com inegáveis aspectos políticos. Este caráter claramente punitivo da ação de improbidade administrativa traz sérios questionamentos quanto à competência para o seu julgamento em determinadas situações. [...] (WALD; FONSECA, 2002, p. 73/74)

Diverge desse entendimento Comparato (1999) *apud* Lobo (2008, p. 287), segundo o qual:

[...] Se, por conseguinte, a própria Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal. [...]

Não havendo confusão entre a parte penal da disposição contida no artigo 37 e seu parágrafo, da CF, Lobo (2008) bem analisa e dispõe que:

[...] Verificamos que a parte final do art. 37, § 4º, da Constituição da República, realmente distingue a ação de improbidade da ação penal, já que ressalva a possibilidade desta última ser proposta independentemente da primeira, a qual passa a ter um nítido caráter extra-penal. Senão vejamos:
§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a

suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e na gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Entendemos, portanto, que assiste razão à segunda opinião, visto que a tão só gravidade das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 não basta para que se lhe atribua a natureza criminal. [...] (LOBO, 2008, p. 287)

Objetivando findar a discussão havida quanto à natureza da ação civil de improbidade, Lobo (2008) acentua:

[...] Parece-nos mais acertado, destarte, afirmar que a ação de improbidade é uma ação civil, cujo objeto de direito material vem a ser um misto de responsabilidade civil e administrativa, ficando a responsabilidade criminal reservada à ação penal. Portanto, a ação de improbidade administrativa tem natureza civil e coletiva, já que tutela a probidade administrativa, que é um interesse difuso de toda a sociedade. [...] (LOBO, 2008, p. 287)

Analisemos a disposição constitucional; “são funções institucionais do Ministério Público: [...] III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. (BRASIL, 1988)

Ora, se cominada a incumbência da tutela do patrimônio público e social através da ação civil pública, e procedendo-se à defesa mediante a ação de improbidade, resta silogisticamente correto concluir que a ação civil para tanto se enquadra como pública, com todas as prerrogativas e os instrumentos próprios da Lei nº 7.347. (RIZZARDO, 2012)

A tese defensiva dessa corrente tem como respaldo o consolidado na Súmula nº 329 do STJ: “O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público”. (BRASIL, 2006a)

Contudo, ensina-nos Remédio (2012) que é admissível a ação civil pública prevista na Lei 7.437/85, com fundamento na Lei 8.429/92, havendo porém, algumas especificidades em relação à ação civil por improbidade prevista na Lei 8.429/92, quando comparada à ação civil pública regradada exclusivamente pela Lei 7.347/85:

a. O rol de legitimados ativos do artigo 5º da Lei 7.347/85 não se aplica integralmente à ação civil por improbidade, já que para ação prevista na Lei 8.429/92 estão legitimados apenas o Ministério Público e a pessoa jurídica lesada;

- b. A condenação, no caso de ação civil por improbidade, não se reverte para o Fundo de que trata o artigo 13 da Lei 7.347/85, mas para o patrimônio da pessoa jurídica lesada;
- c. A lei 7.347/85 prevê a transação e a celebração de compromisso de ajustamento de conduta pelos órgãos públicos (artigo 5º, § 6º), ao passo que a Lei 8.429/92 veda a transação, acordo ou conciliação nas ações por improbidade administrativa (artigo 17, § 1º);
- d. A Lei 8.429/92, embora contemple o rito ordinário, dispõe sobre algumas especificidades aplicáveis exclusivamente à ação de improbidade (artigo 17, caput e §§ 7º a 11), o que não se verifica em relação à ação civil pública regida pela Lei 7.347/85. (REMÉDIO, 2012)

Assim sendo, encerra Remédio (2012):

[...] O procedimento especialíssimo estabelecido na Lei 8.429/92, que prevê um juízo de delibação para recebimento da petição inicial (art. 17, §§ 8º e 9º), precedido de notificação do demandado (art. 17, § 7º), somente é aplicável para ações de improbidade administrativa típicas, e não às demais ações. [...] (REMÉDIO, 2012, p. 510)

6. SANÇÕES DO ARTIGO 12 DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O PRISMA CONSTITUCIONAL

6.1 Sanções previstas na Constituição Federal e na Lei nº 8.429/92

A Constituição Federal, em seu artigo 37, § 4º, estatui que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A Lei nº 8.429/92, por sua vez, dispõe em seu artigo 12, de uma forma geral, que, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, conforme demonstrado no **Quadro 2**.

Quadro 2 - Sanções decorrentes do ato de improbidade administrativa.

PENALIDADES APLICÁVEIS – artigo 12 Lei 8429/92			
Atos de Improbidade Administrativa	Suspensão dos direitos políticos	Multa civil	Proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios
Enriquecimento ilícito (art. 9º)	8 a 10 anos	Até três vezes o valor do acréscimo patrimonial	10 anos
Lesivos ao Erário (art. 10)	5 a 8 anos	Até duas vezes o valor do dano	5 anos
Atentatórios aos Princípios da Administração Pública (art. 11)	3 a 5 anos	Até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente público	3 anos

Fonte: Adaptada de Pazzagliani Filho, (2011, p. 139).

7. ANÁLISE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM RELAÇÃO AOS SUJEITOS DO ATO E CONSIDERAÇÕES ACERCA DA EXCLUSÃO DE ALGUNS AGENTES POLÍTICOS

7.1 Sujeitos do Ato de Improbidade Administrativa

Como já mencionado, a Lei de Improbidade Administrativa define em seus artigos iniciais quais são os sujeitos “capacitados” para a responsabilização pela prática de atos corruptos, imorais, inidôneos, os quais se resumem em atos de improbidade administrativa.

Assim, a lei adotou critérios para enquadrar todas as pessoas possíveis que poderiam praticar tais atos, nomeando, tanto os órgãos centrais da Administração Pública, o que denominamos Administração Pública Direta; a Administração Pública Indireta ou fundacional, assim consideradas pelo Direito Administrativo as autarquias (governo próprio), as empresas públicas, sociedade de economia mista e fundações; as empresas ou entidades incorporadas ao patrimônio público; empresas ou entidades cuja criação ou custeio o erário concorreu ou concorre com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; empresa ou entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo ou crédito do Poder Público e por fim, entidades para cuja criação ou custeio o erário

concorre ou concorreu com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual.

7.2 Sujeito Passivo

Esmiuçando-se melhor a definição, na primeira parte, encontramos mais diretamente as pessoas às quais a lei se dirige, e que atuam pelo Poder Público:

[...] Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. [...] (BRASIL, 1992b) [...]

Enumerando os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, notadamente para se evitar lacunas e contradições quanto ao alcance da definição dos sujeitos, Pazzaglini Filho (2011) bem especifica todos os órgãos e entidades que podem ser incluídos na norma em comento:

[...] 1. As entidades da Federação: União, Estados, Municípios e Distrito Federal.
2. Os órgãos da Administração Pública Direta do Poder Executivo dos entes federativos, *v. g.*, Ministérios, Secretarias Estaduais, Municipais, Distritais, Advocacia Geral da União e Procuradorias Administrativas e Judiciais.
3. As entidades da Administração indireta do Poder Executivo dos entes do Estado:
. autarquias (pessoas jurídicas de Direito Público, instituídas por lei, para a prestação de atividade, obras ou serviços públicos descentralizados);
. autarquias sob regime especial: agências reguladoras de prestação de serviços e das concessões e permissões respectivas (art. 21, XI, e § 2º, III, do art. 177 da CF), Agência

Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada pela Lei nº 9.472/97, Agência Nacional do Petróleo (ANP), instituída pela Lei 9.478/97, Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), estabelecida pela lei 9.427/96, republicada em 28-9-1998, e Agência Nacional das Águas (ANA), constituída pela Lei nº 9.984/2000;

. fundações instituídas pelo Poder Público [...]

. sociedades de economia mista (pessoas jurídicas de Direito Privado, constituídas mediante autorização legislativa, sob a forma de sociedade anônima, por capital público e privado, para o desempenho de atividade econômica ou serviço público outorgado pelo Estado);

. empresas públicas (pessoas jurídicas de Direito Privado, instituídas por lei, sob qualquer forma jurídica, com capital exclusivamente público, para prestação de atividade de natureza econômica).

4. As corporações legislativas nos âmbitos federal, estadual, municipal e distrital: Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleia Legislativa, Câmara Municipal e Câmara legislativa.

5. Os órgãos do Poder Judiciário nas esferas federal, estadual e distrital: Supremo Tribunal Federal, Conselho Nacional de Justiça, Superior Tribunal de Justiça, tribunais Regionais Federais e Juízes Federais, Tribunais e Juízes do Trabalho, Tribunais e Juízes Eleitorais, Tribunais e Juízes Militares, tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e seus organismos administrativos.

6. Os órgãos dos Ministérios Públicos federais, estaduais e Distritais: Conselho Nacional do Ministério Público, Procuradoria-Geral de Justiça, Colégio de Procuradores de Justiça, Conselho Superior do Ministério Público, Corregedoria-Geral do Ministério Público, Procuradorias de Justiça, Promotorias de Justiça e seus organismos auxiliares e de administração.

7. Os Tribunais de Contas da União, dos Estados e dos Municípios e seus órgãos auxiliares.

8. As empresas incorporadas ao patrimônio público: sociedades por ações de natureza privada absorvidas por empresa pública ou sociedade de economia mista, que lhes sucede em direitos e obrigações (art. 227 da Lei nº 6.404, de 4-12-1976 – Lei das Sociedades por Ações).

9. As empresas provadas dependentes de controle direto ou indireto do Poder Público: entidades para cuja criação ou custeio o Erário concorreu ou concorre com menos de 50% de seu patrimônio ou receita anual.

10. As entidades privadas de interesse público, que manejam dinheiros públicos a elas transferidos mediante subvenções sociais e econômicas (transferências correntes ou contribuições para-fiscais compulsórias destinadas a cobrir despesas de empresas particulares que desempenham atividades de interesse do Estado), benefícios ou incentivos fiscais (renúncias

de parcelas de receitas do Poder Público com impostos em troca de investimentos de empresas particulares em atividades por ele estimuladas) ou creditícios (repasse de recursos públicos, a título de empréstimo subsidiado ou a fundo perdido, para empreendimentos particulares estimulados pelo Poder Público), **serviços sociais autônomos** (Senai, Senac, Sesi, Sesc e outros assemelhados), **organizações sociais sem fins lucrativos**, que desempenham atividades nas áreas de ensino, de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico, de proteção e preservação do meio ambiente, de cultura e de saúde – Ongs, que firmam contrato de gestão com o Poder Público (Lei nº 9.637/98) -, **organizações da sociedade civil de interesses público** (OSCIP), sem fins lucrativos, que, mediante termo de parceria firmada com o Poder Público, utilizam bens ou recursos públicos na prestação de serviços na área social não exclusivos do Poder Público, tais como assistência social, promoção gratuita de educação ou da saúde, promoção da segurança alimentar e nutricional, promoção do voluntariado, promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e demais atividades arroladas no art. 3º da Lei nº 9.790/99, que disciplinou tais organizações, e qualquer outro tipo de entidade privada que receba ou administre valores de origem pública. [...] (PAZZAGLINI FILHO, 2011, p. 6/7/8, grifo do autor)

Remédio (2012) faz importante diferenciação entre os sujeitos da improbidade administrativa em relação aos sujeitos que detém legitimidade para propor a ação civil por improbidade, afirmando que:

[...] a) os sujeitos da improbidade correspondem aos agentes públicos e terceiros que de alguma forma tenham concorrido ou contribuído para a prática do ato ímprobo, ou dele se beneficiado (sujeito ativo), e à pessoa jurídica integrante da Administração Direta ou Indireta, inclusive por extensão, lesada pelo ato ímprobo (sujeito passivo);
 b) os sujeitos ou legitimados da ação civil por improbidade correspondem aos autores da ação, ou seja, o Ministério Público e pessoa jurídica lesada (sujeitos ou legitimados ativos), e aos respectivos réus ou demandados na ação, entre as quais, os agentes públicos e terceiros que tenham concorrido ou contribuído para a prática do ato ímprobo, ou dele se beneficiado (sujeitos ou legitimados passivos). [...] (REMÉDIO, 2012, p. 498)

Fruto das manifestações populares ocorridas em todo o país em Junho de 2013, a chamada Lei Anticorrupção, foi aprovada em menos de dois

meses pelo Congresso Nacional e tem por objetivo alcançar os corruptores, precipuamente, as empresas e seus sócios, dirigentes ou administradores. Os requisitos para aplicação dessa nova lei, em síntese, são: conduta ilícita por parte da pessoa jurídica e prejuízo ao poder público nacional ou estrangeiro.

Para tanto, a Presidenta da República promulgou a Lei nº 12.846, de 1º de Agosto de 2013, dispondo sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira e outras providências. (BRASIL, 2013)

Referida lei aplica-se às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações ou sociedades estrangeiras que tenham sede ou representação no território brasileiro, de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

7.3 Sujeito Ativo

No artigo 2º são detalhadas as várias modalidades de ingresso para exercer atividades públicas:

[...] Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente, ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. [...] (BRASIL, 1992b)

Como se vê, são sujeitos ativos da improbidade o agente público e o terceiro que, mesmo não estando na qualidade de agente público, induza ou concorra para a prática desse malfadado ato de improbidade. Assim, se submetem eles às sanções de improbidade adequadas ainda que não tenham percebido qualquer vantagem em benefício próprio.

7.4 Terceiro

Já o artigo 3º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, avança na extensão da punibilidade àqueles que, ainda que excluídos da conceituação de agente público, tem participação, de alguma forma, na lesão aos interesses públicos, pois tem em mãos a administração de bens públicos:

As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induz ou concorra

para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. (BRASIL, 1992b)

7.5 Exclusão de determinados Agentes Políticos do rol previsto na Lei de Improbidade Administrativa e o Direito Administrativo Sancionador

Para Oliveira (2013, p. 209), “[...] a severidade das previsões da Lei de Improbidade Administrativa é tamanha que enseja, inclusive, a contestação dogmática acerca de sua natureza – penal ou administrativa”.

Nessa esteira, chegamos ao ponto crucial da discussão acerca da exclusão de alguns agentes políticos do rol previsto na Lei diante do julgamento proferido na Reclamação 2138/DF pelo STF. (BRASIL, 2008b)

A aplicação da Lei 8.429/92 aos agentes políticos, submetidos ao regime especial do crime de responsabilidade, é bastante controvertida na atualidade. Sobre a polêmica, existem, em resumo, segundo Neves e Oliveira (2012, p. 49/50/52, grifo do autor), três entendimentos:

[...] **Primeiro entendimento:** os agentes políticos submetidos à legislação especial, que versa sobre os crimes de responsabilidade, não se submetem à Lei 8.429/92. Isto porque a Constituição teria dispensado dois tratamentos distintos para os atos de improbidade: (a) os agentes públicos em geral sujeitam-se aos termos do art. 37, § 4º, da CRFB, regulamentado pela lei 8.429/92; e (b) os agentes políticos submetem-se às regras específicas do crime de responsabilidade, na forma dos arts. 52, I, 85, V e 102, I, c, dentre outras normas, da CRFB, regulamentados pela Lei 1.079/1950, pelo DL 201/1967 e pela Lei 7.106/1983.

Essa foi a orientação adotada pelo STF quando do julgamento da Reclamação 2.138/DF, que versava sobre a prática de improbidade administrativa/crime de responsabilidade por Ministro de Estado. De acordo com o entendimento majoritário dos Ministros da Suprema Corte, os agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa, com fundamento na Lei 8.429/1992, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o STF nos termos do art. 102, I, c, da CRFB.

A nosso ver, no entanto, não é possível falar em jurisprudência consolidada do STF, uma vez que a decisão em comento foi proferida por maioria apertada dos Ministros (seis x cinco) e a composição atual da Corte é substancialmente diferente daquela que proferiu a decisão.

Segundo entendimento: os agentes políticos sujeitam-se às sanções de improbidade administrativa, previstas na lei

8.429/1992, e às sanções por crime de responsabilidade, tipificadas na lei 1.079/1950, no DL 201/1967 e na Lei 7.106/1983, que podem ser aplicadas de forma cumulativa sem que isso configure *bis in idem*.

[...]

Terceiro entendimento: os agentes políticos podem ser réus na ação de improbidade administrativa, com a consequente aplicação das sanções da Lei 8.429/92, salvo aquelas de natureza política que somente podem ser aplicadas por meio do respectivo processo por crime de responsabilidade, com fundamento na Lei 1.079/1950, no DL 201/1967 e na Lei 7.106/1983.

O terceiro entendimento parece ser o mais adequado. Não há que se falar em imunidade do agente político à aplicação da lei de Improbidade Administrativa. A interpretação sistemática do ordenamento jurídico demonstra que a intenção do legislador constituinte foi a de estabelecer regras especiais para os agentes políticos que cometerem atos de improbidade/crimes de responsabilidade em relação exclusivamente à aplicação de sanções políticas (perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício de função pública), mas não no tocante às demais sanções que não possuem caráter político e que estão previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992¹. [...]

Diante do exposto, restou determinado que quando o agente público puder ser responsabilizado por crime de responsabilidade, com a previsão da Lei nº 1.079/50, este será o regramento, não tendo que se aplicar os dispositivos da Lei nº 8.429/92. Numa análise mais minuciosa, verifica-se que outros Ministros do Supremo tribunal Federal, seguiram essa tese, o que culminou na criticada decisão reclamationária.

Assim sendo, ainda que não unânime, o julgamento do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do STF, dos membros do CNJ e do CNMP, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União, em virtude da prática de crime de responsabilidade, compete ao Senado, que poderá aplicar a sanção de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública (artigo 52, I e II, e parágrafo único, da CRFB c/c o artigo 2º da Lei 1.079/50).

Nesse complexo jurídico e discussão normativa, tem-se que o Presidente da República responde se praticada a improbidade administrativa,

¹ STF. Reclamação 2.138/DF, Relator: Ministro Nelson Jobim. Redator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, Publicado no DJe nº 70 de 18/04/2008 (Informativo de Jurisprudência do STF 471).

como crime de responsabilidade previsto no artigo 85, inciso V da Magna Carta. A única concorrência que podemos mencionar ocorrerá entre os dispositivos do artigo 37, § 4º, da CF/88 e o regime especial do artigo 85, V, do mesmo Codex, ora citado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A guisa de conclusão do presente trabalho, fizemos uma análise da evolução histórica, constatando em todos os momentos, sempre uma preocupação em coibir a corrupção e a deslealdade administrativa, com as consequentes positizações inibidoras da conduta ímproba, desonesta, nefasta, visando a todo o momento a probidade e o resguardo dos cofres públicos, sem prejuízo ao erário.

Por outro lado, quanto a seu conceito, seja ela nominada como desonestidade, falsidade, desonradez, corrupção, devassidão, maldade, imoralidade, dentre outros vocábulos, o se quer é afastar da Administração Pública, seja ela direta, indireta ou fundacional, qualquer ato que fira o interesse público e a legalidade administrativa, inclusive aquela conduta de um agente público que contraria as normas morais, a lei e os costumes, indicando falta de honradez e atuação ilibada no que tange aos procedimentos esperados pelo Estado.

De sorte que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 aprofundara a proteção à probidade administrativa, além de atribuir sanções de alta gravidade aos agentes públicos condenados por atos de improbidade administrativa, qual seja, a norma disposta no artigo 37, § 4º, suspendendo direitos políticos, protegendo o erário com a indisponibilidade de bens, dentre outros.

Entendemos, sem dúvida alguma, que a ação de improbidade administrativa tem natureza civil, pois o artigo 37, § 4º, da CF, ao prever as sanções imputáveis ao ato de improbidade administrativa, expressa que sua aplicação em ação específica para tal fim não prejudica a ação penal, o que exclui, por si só, eventual caráter penal que se queira dar à ação de improbidade.

O que se quer é vedar práticas desonestas que encontram tipificação e enquadramento nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92, punindo efetivamente aqueles que pratiquem enriquecimento ilícito, lesão ao erário e que atentem contra os princípios da Administração Pública. Sanções estas tão temerosas que alguns divergem do poderio ofensivo da Lei alegando que ela traria sanções muito mais severas aos acusados que aquelas previstas no próprio Código Penal.

No que tange às sanções previstas no artigo 12, incisos I, II e III da Lei de Improbidade Administrativa, deve-se pautar o julgamento no binômio extensão do dano e proveito patrimonial do agente, evitando-se a discrepância de eventual aplicação de penas mais severas em crimes de menor potencial ofensivo e penas mais brandas em crimes de maior potencial ofensivo, respeitando-se a proporcionalidade.

Quanto aos sujeitos “capacitados” para a responsabilização pela prática de atos corruptos, imorais, inidôneos, os quais resumimos em atos de improbidade administrativa, a Lei os define nos artigos 1º, 2º e 3º. Aqui, nomeamos os sujeitos como sujeitos ativos, sujeitos passivos, para ao final, estudarmos a presença e influência de terceiros na prática dos atos de improbidade administrativa.

Embora haja discussão quanto à exclusão do Presidente da República e alguns agentes políticos das sanções da lei, porque se encontram em regime especial, a conclusão que se extrai dessas linhas é que não deve haver concorrência: a LIA traz suas sanções próprias e aqueles agentes políticos que, ainda detém prerrogativa de foro, seguem regime constitucional próprio, a exemplo dos artigos 85, V e do artigo 37, § 4º da Constituição da República Federativa do Brasil. Concordo que a matéria poderia ser definida de outra maneira.

A conclusão que se extrai desse tema, é que a intersecção entre áreas sancionadoras, cumulada com graves sanções pecuniárias ou restritivas de direitos, pode representar a aproximação, na prática, entre a Lei 8.429/92, a Constituição da República Federativa do Brasil e o Direito Administrativo Sancionador.

Indubitavelmente, a Lei 8.429/92 foi um salto significativo na proteção ao bem estar da coletividade, em relação ao Estado como provedor de necessidades coletivas, valendo-se da probidade, da ética e da lealdade de suas instituições, para a consecução dos fins a que se destina a Administração Pública. Para tanto, a LIA ampliou o conceito de agentes públicos, para alcançar os agentes políticos, servidores e os particulares, ainda que transitoriamente, com ou sem remuneração, que participam dele ou atuam em nome do Estado.

Evitar a corrupção, o desvio de verbas, a camaradagem, a vantagem indevida, a facilitação, dentre muitos outros, é medida que se impõe. A condenação por improbidade de inúmeros agentes públicos e particulares nas mais variadas sanções demonstra a efetividade da letra da lei e sua eficácia perante o ordenamento jurídico vigente, à sociedade como um todo e aos homens.

Longe de pretender examinar exaustivamente os problemas trazidos, o objetivo precípua desse estudo foi estimular o debate acadêmico, arejando discussões travadas no plano nacional, para o também fortalecimento da cidadania.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Ato Institucional nº 5**, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.240**, de 8 de maio de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3240.htm>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 01 de 17 de outubro de 1969**. Os ministros da marinha de guerra, do exército e da aeronáutica militar, usando das atribuições que lhes confere o artigo 3º do Ato Institucional nº 16, de 14 de outubro de 1969, combinado com o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968[...] Brasília, 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. **Lei n. 3.502 de 21 de dezembro de 1958**. Regula o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. (confisco de bens). Legislação complementar ao código penal (del 2848, 07/12/1940). Brasília, 21 de dezembro de 1958. Revogada pela Lei nº 8.429 de 02 de fevereiro de 1992. (1992a). Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3502&tipo_norma=LEI&data=19581221&link=s>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.846**, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 1º de agosto de 2013. Disponível

em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm>. Acesso em fevereiro de 2014.

BRASIL. **Lei nº 8.429**, de 2 de Junho de 1992. Rio de Janeiro, 2 de junho de 1992; 171ª da Independência e 104ª da República. (1992b). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em novembro de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 1ª Turma. **Recurso Especial nº 108.5308/SP**. Ação Civil Pública. Improbidade Administrativa. Cargo em Comissão. Função de Execução. Contratação Irregular. Penalidades. Revisão. Matéria Fático-Probatória. Súmula 7/Stj. Ressarcimento. Serviços Prestados. Pena Afastada. Precedentes. Relator Ministro Francisco Falcão. Brasília, 11 de novembro de 2008. Publicado no DJ de 17/11/2008. (2008a). Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2056442/recurso-especial-resp-1085308-sp-2008-0189830-1>>. Acesso em janeiro de 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 2ª Turma. **Recurso Especial nº 1.155.992-PA**. Processual Civil. Administrativo. Réu Particular. Ausência de Participação Conjunta de Agente Público no Pólo Passivo da Ação de Improbidade Administrativa. Impossibilidade. Relator Ministro Herman Benjamin. Brasília, 23 de março de 2010. Publicado no DJe de 01/07/2010, vol. 411 p. 373. (2010b). Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=ACOR&livre=@docn='000392261>>. Acesso em novembro de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. 5ª Turma. **Habeas Corpus nº 50.545/AL**. Criminal. Hc. Improbidade Administrativa. Ação de Natureza Civil. Ausência de Risco à Liberdade de Locomoção. Impropriedade do Writ. Ordem não Conhecida. Relator Ministro Gilson Dipp. Brasília, 15 de agosto de 2006. Publicado no DJ de 04/09/2006, p. 298. (2006b). Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/SearchBRS?b=ACOR&livre=@docn='000273554>>. Acesso em dezembro de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.181.300-PA**. Processo Civil. Ação de Improbidade. Polo Passivo. Pertinência Subjetiva Passiva. Relator Ministro Castro Meira. Brasília, 14 de setembro de 2010. Publicado no DJe de 24/09/2010. (2010a). Disponível em: <https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STJ/IT/RESP_1181300_PA_1287010973486.pdf?Signature=odmAZTS0TDnlWBphcblmdBHZUA%3D&Expires=1528309363&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMB&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=9c202317dfef2732a6f75e325d9b7e14>. Acesso em dezembro de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula 329**. Enunciado: O Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público. Brasília 02 de agosto de 2006. Publicado no DJ 10/08/2006 p. 254. (2006a). Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/sumulas/toc.jsp?tipo_visualizacao=null&livre=sumula+329&b=SUMU&thesaurus=JURIDICO>. Acesso em outubro de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2.138/DF**, Relator: Ministro Nelson Jobim. Redator para Acordão: Ministro Gilmar Mendes. Tribunal Pleno, Publicado no DJe nº 70 de 18/04/2008 (Informativo de Jurisprudência do STF 471). (2008b). Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2138&classe=Rcl&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em janeiro de 2014

CHIMENTI, R. C. *et al.*. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CICERO, M. T.. **Dos Deveres**. São Paulo: Martins Fontes, 1999, *apud* GARCIA, E.; ALVES, R. P.. **Improbidade Administrativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

COMPARATO, F. K.. Ação de Improbidade: Lei 8429/92 – Competência ao juízo de 1º grau, *in Boletim dos Procuradores da República*, nº 9, jan/99, *apud* LOBO, A. M.. A ação prevista na lei de improbidade administrativa – competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. **Revista Argumenta**, Paraná, 2008. p. 281; Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/123>>. Acesso em setembro de 2013.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FAZZIO JUNIOR, W.. **Atos de Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007.

FAZZIO JUNIOR, W.. **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2012.

FIGUEIREDO, M.. **Probidade Administrativa**. Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. 6ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

LOBO, A. M.. A ação prevista na lei de improbidade administrativa – competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. **Revista Argumenta**, Paraná, 2008. p. 281; Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/123>>. Acesso em setembro de 2013.

MARTINS JUNIOR, W. P.. **Probidade Administrativa**. 2ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

MARTINS JUNIOR, W. P.. **Probidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

NEVES, D. A. A.; OLIVEIRA, R. C. R. **Manual de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Método, 2012.

OLIVEIRA, A. C. C. de. **Hassemer e o Direito Penal Brasileiro**: Direito de intervenção, sanção penal e administrativa. São Paulo: IBCCRIM, 2013.

OSÓRIO, F. M.. **Teoria da Improbidade Administrativa**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2007.

OSÓRIO, F. M.. **Teoria da Improbidade Administrativa**: má gestão pública: corrupção: ineficiência. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, M.. **Lei de improbidade administrativa comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PAZZAGLINI FILHO, M.; ROSA, M. F. E.; FAZZIO JUNIOR, W.. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. São Paulo: Atlas, 1996.

REMÉDIO, J. A.. **Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Verbatim, 2012.

RIZZARDO, A.. **Ação civil pública e ação de improbidade administrativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: GZ Ed., 2012.

ROSA, A.; GHIZZO NETO, A.. **Improbidade administrativa e a lei de responsabilidade fiscal** – conexões necessárias. Florianópolis: Habitus, 2001, *apud* VALENÇA, D. P.. **Improbidade administrativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, nº 65, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4008>>. Acesso em setembro de 2013.

SARMENTO, G.. **Improbidade Administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

TOURINHO, R. A. R. A.. **Discricionabilidade Administrativa**: Ação de Improbidade & controle principiológico. Curitiba: Juruá, 2004.

VALENÇA, D. P.. **Improbidade administrativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, nº 65, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4008>>. Acesso em setembro de 2013.

WALD, A.; FONSECA, R. G. da. Ação de Improbidade Administrativa. **Revista de Direito da Câmara Municipal do Rio de Janeiro**, Procuradoria Geral, Rio de Janeiro, a. 6, nº 11, p. 73/74, jan./dez. 2002. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2002/arti_arnold_rodrigo.pdf>. Acesso em outubro de 2013.