

**LIGA DE ENSINO DO RIO GRANDE DO NORTE
FACULDADE NATALENSE PARA O DESENVOLVIMENTO
DO RIO GRANDE DO NORTE – FARN
CURSO DE DIREITO**

NATÁLIA VILA MELO

**AS NUANCES QUE PERMEIAM A DISCUSSÃO ACERCA DA NATUREZA
JURÍDICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

**NATAL/RN
2010**

NATÁLIA VILA MELO

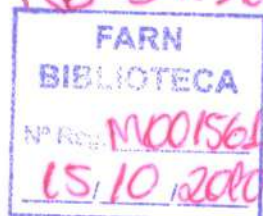
**AS NUANCES QUE PERMEIAM A DISCUSSÃO ACERCA DA NATUREZA
JURÍDICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito da Faculdade
Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do
Norte – FARN.

Orientador: Paulo Renato Guedes Bezerra (Ms).

**NATAL/RN
2010**

RD-34.169



347.9:35

M485m

2010

ex. 01

Catálogo na Publicação – Biblioteca da FARN
Setor de Processos Técnicos

Melo, Natália Vila

As nuances que permeiam a discussão acerca da natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa / Natália Vila Melo. – Natal: FARN, 2010. 64f.

Orientador: Paulo Renato Guedes (Msc.)

Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte.

1. Improbidade Administrativa – Monografia. 2. Crime de Responsabilidade – Monografia. 3. Coexistência Normativa – Monografia. I. Título.

RN/FARN/BC

CDU 347.9:35

Monografia apresentada ao curso de Direito da Faculdade Natalense para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte – FARN.

Natália Vila Melo

Monografia aprovada em ____/____/____.

Prof. Ms. Paulo Renato Guedes Bezerra
Orientador

Prof. Esp. Diego de Almeida Cabral
Examinador (a) Titular

Prof. Esp. Anderson Leonardo de Oliveira Brito
Examinador (a) Titular

Prof. Walber Cunha Lima
Coordenador do Curso

Primeiramente a Deus, por
todas as graças concedidas, em especial aquelas materialmente invisíveis.

Ao meu namorado, amigos e familiares,
cuja presença, por vezes silenciosa, me fizeram perseverar.

Ao Professor Paulo Renato,
pela paciência e boa vontade que me foram dispensadas.

A improbidade administrativa é um cancro que corrói a administração pública. Pelo seu efeito perverso, que afeta a vida da sociedade causando descrédito e revolta contra a classe dirigente em geral, acaba por minar os princípios basilares que estruturam o Estado Democrático de

Direito.

Kiyoshi Harada.

RESUMO

Os atos de gestão emanados pelo Poder Público, por reluzirem a sua materialização na órbita do indivíduo, particularmente considerado, bem como na órbita da sociedade coletiva, cujo aspecto substancial é a própria pluralidade, ínsita ao grupamento social, indubitavelmente torna-se objeto de uma infindável busca pela imposição da fiscalização pública, a fim de coibir os desvios de condutas morais e éticos daqueles que possuem o dever de zelar pela instalação da moralidade e pela proteção do patrimônio público. O presente trabalho objetiva promover uma reflexão crítica acerca das nuances que permeiam a estruturação da Lei de Improbidade Administrativa, notadamente no que tange à impossibilidade de coexistência entre a Lei 8.429/92 e a Lei de Responsabilidade, sendo esta última o instrumento aplicável aos agentes políticos que possuem foro por prerrogativa de função. A crítica que se impõe, neste ponto, é o afastamento do postulado constitucional que vela pela independência entre as instâncias, ao passo que a Lei de Improbidade Administrativa, conforme será oportunamente demonstrado, possui natureza eminentemente cível, enquanto que a Lei 1.079/50 volta-se para coibir os atos de natureza penal. Diante da referida incongruência, questiona-se o posicionamento adotado pela Suprema Corte, ao afastar a possibilidade de responsabilização dos agentes políticos pela Lei 8.429/92 e, por isso, contribuir com a incoerência do sistema normativo, a manutenção da impunidade e, por óbvio, o descrédito do Judiciário.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Crime de responsabilidade. Independência entre as instâncias. Natureza jurídica. Coexistência normativa.

ABSTRACT

The management acts emanated by the government, because they sparkle their materialization in the path of the subject, particularly considered, as well as in the path of collective society, whose substantial aspect is its own plurality, innate to the social grouping, doubtless turns into object of an endless pursuit of the imposition of state supervision, in order to restrain the moral and ethic misconducts from those who has the obligation of ensuring the settlement of moral and the protection of public property. The present monograph objectify to promote a critic reflection upon the nuances that permeates the organization of the Law of administrative misconduct, especially in terms of impossibility of coexisting between the Law 8.429/92 and the liability Law, been the last one the instrument applicable to the political agents who have venue by prerogative of function. The critic that is imposed, at this point, is the removal of the constitutional postulate that watches for the independence between the instances, whereas the Law of administrative misconduct, as will be timely demonstrated, has an eminently civil nature, while the Law 1.079/50 turns to restrain criminal acts. Facing the quoted incongruity, the position adopted by the Supreme Court is questioned, when it dismisses the possibility of accountability of the political agents by the Law 8.429/92 and, by that, contribute to the incoherence of the regulatory system, the maintenance of impunity and, obviously, the judiciary discredit.

Keywords: Administrative improbity. Criminal liability. Independence between instances. Legal aspects. Coexistence rules.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 ASPECTOS HISTÓRICOS DAS NORMAS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	11
2.1 Evolução Constitucional e Legislativas das Normas de Improbidade no Brasil.....	11
2.2 Conceito de Improbidade Administrativa.....	16
2.3 Elementos Constitutivos do Ato de Improbidade Administrativa.....	17
2.3.1 Sujeitos do Ato Ímprobo.....	17
2.3.1.1 Agentes Políticos que Possuem Foro por Prerrogativa de Função.....	21
2.3.1.2 Evolução Jurisprudencial no que tange a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos Agentes Políticos.....	28
2.3.1.3 Julgamento dos Prefeitos Municipais.....	29
2.3.2 Ocorrência do Dano.....	32
2.3.2.1 Atos que Importam Enriquecimento Ilícito.....	32
2.3.2.2 Atos que Importam Prejuízo ao Erário.....	33
2.3.2.3 Atos Atentatórios aos Princípios da Administração Pública.....	35
2.3.3 Sanções.....	36
2.4 Prazo Prescricional das Medidas Sancionatórias.....	39
2.5 Procedimento Administrativo.....	42
2.6 Ação Judicial de Improbidade Administrativa.....	44
3 NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	46
3.1 Caráter não-penal.....	46
3.2 Diferenciações entre a Lei de Improbidade quanto à Lei de Responsabilidade.....	52
3.2.1 Coexistência dos dispositivos legais.....	53
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	57
REFERÊNCIAS	

1 INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade mais remota, a sociedade se preocupa em observar e distinguir os comportamentos humanos sob o prisma dos infindáveis segmentos que os circundam, valorando-os conforme o atributo positivo ou negativo que os acompanham.

Neste deslinde, indubitável é dizer que a questão da probidade, em sua acepção positiva, ou improbidade, em sua acepção negativa, sempre estiveram na pauta dos mais fortes instrumentos utilizados como fatores de avaliação social, eis que promove o reconhecimento dos vetores que circunavegam a especial relação existente entre o homem e o Estado.

Na medida em que os desmandos cometidos em desfavor de patrimônio da coletividade foram diametralmente somados ao crescente número de administradores inescrupulosos, projetou-se a necessidade de ruptura legislativa com os atos que permitiam à manutenção da balbúrdia, ironicamente cometidos por quem, nos exatos termos da lei, teria a obrigação de zelar pela *res publica*, de sorte que a improbidade administrativa foi matéria tratada expressamente pela Constituição Federal de 1988, regulada posteriormente pela Lei Federal nº 8.429/92.

Assim, tem-se que a Lei de Improbidade Administrativa encontra-se inserida no âmbito de acesso à justiça referente às demandas coletivas, na medida em que o resguardo à probidade administrativa revela-se como interesse difuso de toda coletividade, que espera dos agentes públicos e políticos a deferência aos princípios que regem a Administração Pública, notoriamente aqueles previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

O presente trabalho, tomando como ponto de partida o conteúdo material e exegetico contido no comando constitucional esculpido no art. 37, §4º, fazendo vistas à essência embutida nas sanções deflagradas contra o agente ímprobo e demonstrando as incoerências desmembradas através da distorção da natureza jurídica ínsita aos atos em comento, pretende demonstrar a sua incontestável índole cível, já devidamente reconhecida perante os Tribunais Superiores, mas curiosamente rechaçada no âmbito da Reclamação 2138-6/DF, por exemplo.

A temática desenvolvida aborda assuntos hodiernamente discutidos, como a evolução constitucional e legislativa no combate à improbidade administrativa,

o foro por prerrogativa de função e suas incongruências, a Lei de Improbidade Administrativa e suas especificidades, os incontestáveis elementos materiais e sistemáticos que exaltam a índole cível dos atos em comento, inclusive com demonstrativos jurisprudenciais recentes, a plausibilidade de coexistência entre a Lei de Improbidade e a Lei de Responsabilidade e, por fim, perfaz-se uma análise crítica acerca do posicionamento adotado pela Suprema Corte à temática em comento.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS DAS NORMAS DE COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Através de uma perspectiva histórica, promove-se o reconhecimento de que a linha evolutiva de rechaça à improbidade confunde-se com a luta empreendida contra a corrupção, entendida como a forma de obter-se vantagem ilícita em decorrência de um ato próprio de ofício do agente.

A constatação da inevitabilidade do fenômeno deu ensejo à perfilar-se sobre o tema nas mais diversas searas de produção humana, a começar pela Bíblia Sagrada, cujas escrituras esboçavam as primitivas noções sobre aquilo que viria, tão logo, a tornar-se objeto de inúmeras discussões doutrinárias cujo âmago lhe aprimoraria o entendimento.

O fato é que a venalidade da Justiça passou a traduzir-se como artefato comum das antigas legislações, freqüentando o direito positivo das mais diversas civilizações do globo e ocupando, no âmbito pátrio, distintos degraus da pirâmide normativa, a começar pelo próprio texto constitucional.

2.1 Evolução constitucional e legislativa das normas de improbidade no Brasil

No Brasil, as raízes da corrupção alcançam o sistema colonial português, erguidos sobre os pilares de uma monarquia absolutista, faziam com que o monarca e os administradores se mantivessem unidos por elos eminentemente pessoais e paternalistas, o que fez germinar a semente da ineficiência.

O período de transição do Império para a República, apesar das tantas expectativas, se revelou pouco substantivo no prisma da cidadania e do combate à corrupção, na medida em que o poder continuava a estar adstrito às camadas privilegiadas e a descentralização do Poder serviu apenas para pontuar o acesso das elites ao poder local.

Historicamente, tem-se que, excetuada a Constituição de 1824, a qual consagrou a irresponsabilidade do Imperador, as demais Constituições Republicanas

conjeturaram a responsabilização do Chefe de Estado pela prática dos atos que atentassem contra a probidade administrativa.

Pois bem, foi no bojo da referida Carta Constitucional de 1824, em seu art. 133, que constava a previsão expressa acerca da possibilidade de responsabilização dos Ministros de Estado, “os quais se responsabilizariam, dentre outros casos, por peita, suborno, concussão e dissipação de bens públicos” – o que denota, ainda que de maneira bastante tímida, a preocupação em moralizar os atos deflagrados pelos membros do Poder Executivo.

Posta assim a questão, é de se dizer que a primeira Constituição Republicana inovou ao inaugurar a possibilidade de o Presidente da República ser responsabilizado por atos que atentassem contra a probidade na administração, a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos, conforme redação contida no art. 54, VI e VII, da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.

Criticando o novo texto constitucional, expressou Mendes; Coelho; Branco (2009, p. 189), “o que era para ser uma Constituição nova, não passou de uma insurreição a mais, na conturbada história da Primeira República, com um saldo de reformas muito aquém das esperanças depositadas em sua ação renovadora”.

O fato é que, apesar da existência dos novos dispositivos constitucionais, os vícios constantes da época do Império estavam, naturalmente, sendo conduzidos para a República, o que Sarmiento (2002, p. 54) justifica em razão do momento histórico:

Com a Proclamação da República, em 1889, o sistema monárquico foi substituído pelo mandonismo dos chefes políticos e dos patriarcas rurais. Os cargos públicos foram loteados e distribuídos entre apadrinhados políticos e cabos eleitorais. Os primeiros anos da República foram marcados por barganhas partidárias e pela impunidade dos governantes.

É que, não obstante ao sensível e paulatino aperfeiçoamento em relação à disciplina existente, o que se observou, na prática, foi a não concretização dos objetivos contidos nesses institutos, de combate à improbidade, seja pela falta de mecanismos normativos que lhe conferissem executoriedade, seja pela própria falta de interesse político.

Eis que, advinda a evolução do tema e estabelecida a crescente necessidade de moralização do setor público, constatou-se a manifesta carência de mecanismos de punição extensíveis a todo e qualquer agente público vinculado à Administração Pública.

No que diz respeito à Constituição de 1946, pontua-se que a grande inovação trazida pela mesma se refere à possibilidade de o Estado poder reaver, legalmente, o capital que fora desviado do erário, passando a compor o patrimônio privado. Ademais, frise-se que a referida Carta Constitucional trazia referência aos agentes públicos em geral, o que sobremaneira representou uma evolução da ciência jurídica.

Em 1958, foi sancionada a Lei nº 3.502, a qual regulou o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. A grande novidade trazida por essa lei, comumente denominada “Lei Bilac Pinto”, se refere ao aperfeiçoamento conferido à sistemática jurídica pertinente ao tema, esclarecendo, por exemplo, o alcance da expressão “servidor público” para fins de identificação do sujeito ativo dos atos que importariam em enriquecimento ilícito.

Neste momento, convém mensurar que o País vivia um período de escalada da corrupção, chegando a colocar em risco a integridade das próprias instituições democráticas. Neste sentido, Francisco Bilac Pinto (1950, p. 7), filho do autor do projeto de lei, definiu, em tempo real, o referido mal-estar deflagrado à época:

Em nosso país, atualmente, ninguém se anima a denunciar as falhas de conduta moral de políticos e servidores públicos, pela certeza de que seu zelo pela decência da administração não encontrará eco favorável nas esferas responsáveis pela direção do respectivo serviço público. [...] Os que ousam denunciar os escândalos administrativos de que têm conhecimento, correm o risco de receber punição disciplinar por essa imprudência.

Foi sob a lamentável e indesejada turbulência política que assolava o País que a Constituição Brasileira de 1967, posteriormente modificada pela Emenda Constitucional de 1969, veio a introduzir, no âmbito nacional, a noção de que os atos considerados como ímprobos praticados pelos agentes políticos no exercício da função pública poderiam vir a produzir, dentre outros prejuízos, aqueles diretamente relacionados à esfera individual dos cidadãos brasileiros.

Ironicamente à crise que assolava o País, a Constituição de 1967 estabeleceu a estreita relação existente entre a improbidade administrativa e o regime democrático. Nada mais óbvio, tendo em vista as inúmeras e desmedidas consequências deflagradas pelo regime militar ditatorial e antidemocrático vigente à época. Como peculiaridade marcante, citemos o fato de o decreto presidencial ser absolutamente imune à apreciação do Poder Judiciário.

Pois bem, tecendo uma última consideração trazida pela Constituição de 1967, insta aduzir acerca da inclusão de uma nova forma de punição dos agentes públicos, na prática de atos de improbidade administrativa, traduzida pela suspensão dos direitos políticos, que nada mais é que a perda temporária de o cidadão intervir, direta ou indiretamente, no governo do seu País.

Diferentemente das redações que lhe anteviram, as quais limitavam a tipologia dos atos de improbidade às hipóteses de dano ao erário e enriquecimento ilícito, a Constituição de 1988 inovou ao conferir, inclusive, maior liberdade ao legislador ordinário, dispondo, em seu art. 37, §4º, que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão de 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.

Em verdade, a tal dispositivo constitucional não foi atribuída a prerrogativa de autoexecutoriedade, razão pela qual somente através da publicação da Lei nº 8.429/92 possibilitou-se conferir a abrangência normativa alhures mencionada. Eis que, neste momento, inaugura-se um novo paradigma social e democrático no seio da Administração Pública.

Discorrendo sobre a importância da Lei anticorrupção, os dizeres sempre expressivos de Miranda (2007, p. 54):

Sem prejuízo de outros mecanismos de combate e controle aos atos atentatórios ao patrimônio público e aos princípios constitucionais da administração pública, como a punição penal, a responsabilização pelos denominados crimes de responsabilidade por meio de julgamento político, o controle exercido pelos tribunais de contas, pelo legislativo, pela ação popular etc., a Lei de Improbidade Administrativa vem a se constituir em mais um instrumento à disposição da coletividade – na verdade um dos mais importantes – para o combate à corrupção e à dilapidação da coisa pública pelos

agentes ímprobos e, conseqüentemente, para a concretização dos direitos fundamentais.

Pois bem, o fato é que a referida Lei representou a instrumentalização dos anseios sociais pela defesa do patrimônio público, além de que, inegavelmente, traduziu-se como uma expressiva aliada do cidadão na busca da realização do controle social, ao passo que lhe será garantida a representação, através de membro do Ministério Público, nos casos em que deseje apurar ato lesivo ao patrimônio público.

Explico melhor: dentre as inúmeras menções a que os dispositivos constitucionais empregam o termo "probidade", ou, na configuração negativa, "improbidade", o art. 5º, inciso LXXIII, referente à ação popular, possibilita a qualquer cidadão o direito de fiscalizar os atos dos seus gestores, que têm o dever de agir dentro dos parâmetros da moralidade administrativa, não vindo a causar qualquer prejuízo ao patrimônio público e, igualmente, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural.

Ademais, ressalte-se que o art. 85, inciso V, preceitua que "são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra a probidade na administração", repetindo basicamente o que já havia sido previsto na Carta de 1946.

Registre-se, ainda, que o § 4º do art. 37 da Constituição Federal estabeleceu as sanções para a prática de atos de improbidade administrativa "sem prejuízo da ação penal cabível", o que denota, de maneira bastante clara, a intenção do legislador constituinte em conferir às referidas sanções, pormenorizadas no comando constitucional, o caráter eminentemente cível e político-administrativo.

À mais das vezes, convém assinalar que a Constituição de 1988 prestigiou o princípio da moralidade como essencial ao bom funcionamento da Administração Pública. Ademais, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98 foi adicionado, aos princípios já existentes no *caput* do art. 37, o princípio da eficiência, conferindo, deste modo, uma nova roupagem à Administração Pública, que busca tornar a gestão pública eficiente sem se desvincular, contudo, da lealdade e da boa fé.

Diante de todas as considerações tecidas alhures, cai a lanço reforçar a expressiva acuidade que a Lei de Improbidade Administrativa obteve no ordenamento jurídico pátrio, na medida em que ousou consagrar padrões éticos e morais a serem observados por todos os agentes públicos, fazendo lograr, ao menos pragmaticamente, o

repúdio à corrupção e à dilapidação da coisa pública, o que prestigia, sobremaneira, a concretização dos direitos fundamentais.

2.2 Conceito de Improbidade Administrativa

Em que pese a omissão do legislador constituinte em fornecer-nos, de forma expressa, os contornos teóricos do que vem a ser improbidade administrativa, haveremos de promover a referida interpretação conceitual tomando-se por base o próprio texto constitucional, sob pena de distanciarmo-nos dos propósitos que consubstanciaram a sua estruturação.

Pois bem, a simples leitura da Constituição Brasileira de 1988 permite-nos afirmar que os termos “improbidade administrativa” e “imoralidade administrativa” não se confundem.

A referida constatação restou-se evidenciada no instante em que o legislador constituinte conferiu à moralidade o status de princípio ao qual administração pública está submetida. Desmistificando toda uma tendência, oriunda das originárias distinções entre Direito e Moral, esta passar a ser visualizada como uma área livre da intervenção estatal, consistente numa obrigação de simples dever, íntima, sem qualquer possibilidade de coerção, ao passo que aquele se reveste de obrigações legalmente formuladas.

Não obstante a referida distinção, observemos as sábias lições trazidas pelo jurista Georges Ripert (2002, p.4), ao preceituar:

Se uma lei corresponde ao ideal moral, a sua observância será facilmente assegurada; o respeito pela lei apoiar-se-á sobre a execução voluntária e contente do dever, a sanção será eficaz porque ela atingirá os membros da sociedade reconhecidamente rebeldes ao dever. Se, ao contrário, a lei fere o ideal moral da sociedade, ela não será senão imperfeitamente obedecida até o dia em que, malgrado sua aplicação difícil, ela conseguir deformar o ideal moral e aparecer ela mesma como a tradução de um outro ideal.

Feitas estas considerações, insta asseverar que no Direito Administrativo, disciplina inserida na seara de direito público, o Estado se investe na função

jurisdicional de modo a fazer prevalecer o interesse coletivo em detrimento do individual, assegurando, deste modo, a estabilidade das relações sociais.

Pois bem, a moralidade traduz-se justamente pelo conjunto de valores éticos, com reflexos comportamentais, que a sociedade anseia com relação aos fins de interesse coletivo perseguidos pela Administração Pública. A probidade, por sua vez, aufere-se na retidão do agir administrativo em consonância com os referidos valores.

Pode-se, pois, conceituar improbidade administrativa como espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, causa dano ao erário ou viola os princípios da administração pública.

Neste sentido, os sábios dizeres do professor Leonardo da Silva Alves (2002, p.3):

Improbidade é desonestidade em seu sentido mais amplo. Implica na falta de zelo com dois elementos: o patrimônio público e o interesse público. Relaciona-se com a conduta do administrador e pode ser praticada não apenas pelo agente público, *lato sensu*, senão também por quem não é servidor e infringe a moralidade pública. O ato de imoralidade, na opinião da melhor doutrina, afronta a honestidade, a boa fé, o respeito à igualdade, as normas de conduta humana e outros postulados éticos e morais.

2.3 Elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa

A aplicação das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição Federal pressupõe a coexistência de três elementos integrantes, que hão de lhe conferir executoriedade, quais sejam, sujeito passivo e ativo, ocorrência do ato danoso descrito na Lei de Improbidade Administrativa e, por fim, o elemento subjetivo, consubstanciado no dolo ou na culpa.

2.3.1 Sujeitos do ato de ímprobo

Ao empreendermos uma análise meramente perfunctória sobre a Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 2002, fatalmente perceberemos que a sistemática pátria de combate à improbidade, na forma em que foi concebida, tem como epicentro estrutural

a noção de agente público, na sua mais larga acepção, amplamente relacionada ao objetivo que, teoricamente, deu ensejo à feitura da referida lei, qual seja, o combate à corrupção e rechaça à favoritismos e malversação dos recursos públicos.

Do ponto de vista estrutural, a Lei nº 8.429/92 trata dos sujeitos dos atos de improbidade em seus três primeiros artigos, que versam, respectivamente, sobre os sujeitos passivos, os sujeitos ativos e os terceiros que, embora estranhos à noção de agente público, concorreram para a prática do ato ímprobo.

Ante a técnica legislativa adotada, considerando sujeitos ativos em potencial os agentes que mantenham algum tipo de vínculo com os sujeitos passivos, a individualização daqueles pressupõe a exata identificação destes, tornando infrutuosa qualquer tentativa de análise isolada.

Consoante noção cediça, não se pode olvidar que a prática de uma conduta ilícita, violando determinado preceito normativo, redundará na lesão a um bem juridicamente tutelado pelo ordenamento e, por via reflexa, se traduz como lesão aos direitos ínsitos à órbita individual de outrem. Em casos tais, o titular do bem jurídico ameaçado ou violado pela conduta ilícita recebe a denominação de sujeito passivo material.

No caso específico dos atos de improbidade, os sujeitos passivos em potencial estão previstos no art. 1º da Lei 8.429/92, *verbis*:

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 Territórios, 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.

Com relação ao parágrafo único, transcrito alhures, cuidou o legislador de abranger as empresas que, de qualquer modo, tenham recebido recursos públicos

para o seu custeio ou criação. Doutrinariamente, essas compreendem o terceiro setor, figuradas como sujeito passivo da Lei de Improbidade Administrativa, conforme preleciona Martins Junior (2001, p. 248):

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

Face aos amplos termos do parágrafo único do art. 1º, deve-se dispensar uma interpretação condizente com a inafastável necessidade de proteção do erário, alcançando as entidades beneficentes que recebam isenções fiscais ou participem de quaisquer programas governamentais que importem no repasse de subvenções; as empresas que auferam incentivos creditícios sob a forma de empréstimos com a fixação de juros inferiores aos praticados pelo mercado;¹ aquelas que figurem como donatárias de áreas públicas para a construção de parque industrial etc.

Cumpre obter, todavia, que a interpretação da norma não pode servir de esteio a conclusões desvinculadas do sistema. Considerando que a lei se destina a alcançar os entes que dispõem de um tratamento diferenciado do Poder Público, notoriamente no afã de atingir determinado fim de interesse público, é possível afirmar que, para fins de incidência da Lei nº 8.429/92, os benefícios, incentivos e subvenções não deverão ser contemplados em caráter genérico.

O recebimento destes deverá, necessariamente, estar associado à consecução de um fim específico, cuja individualização reste clara pelas circunstâncias de sua concessão. Fosse outra a conclusão, todas as microempresas do País, por isentas do imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, seriam sujeitos passivos imediatos dos atos de improbidade, o mesmo ocorrendo com as pessoas físicas que recebem rendimentos no espectro da faixa de isenção.

Ademais, insta pontuar que, por força do art. 174 da Constituição Federal, o Estado, observado o disposto em lei, está autorizado a fornecer incentivos à

¹ O agente público que autorizar o empréstimo deve exigir as garantias necessárias à salvaguarda do numerário emprestado, sob pena de sua conduta se subsumir ao disposto no artigo 10, VI, da Lei nº 8.429/92 (*realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea*).

empresas do setor privado no afã de promover o desenvolvimento da atividade econômica, o que também poderá representar importante fator de prosperidade em uma região que pouco interesse tenha despertado aos investidores.

Doravante exposto, ainda que não vislumbre-se auferir uma lucratividade de ordem financeira, pois o prejuízo monetário imediato é normalmente divisado, é indispensável que o fim visado, através da utilização do dinheiro público, seja a consecução das necessidades sociais, sendo imperativa a sua utilização de forma responsável e transparente.

Aliás, é preciso enfatizar que a referida transparência está diretamente atrelada à apresentação dos projetos que serão empreendidos pela pessoa jurídica beneficiada, à exigência de prestação de contas² e à realização de uma fiscalização adequada, possibilitando-se, assim, o controle do destino conferido ao dinheiro público. Não empreendidas essas providências e sendo causado dano ao patrimônio público, será possível perquirir a responsabilidade do agente desidioso, conforme resulta claro do art. 10, X, da Lei nº 8.429/92.

Ademais, cumpre-nos observar a ampliação contida no rol dos agentes que podem vir a figurar no pólo passivo de tais demandas administrativas, o que se justifica pela complexidade das inúmeras atividades ínsitas à órbita de atuação que são próprias da Administração Pública.

Doravante exposto, a lei estabelece, precipuamente, como sujeitos do dever de probidade administrativa o agente público, seja ele servidor ou não, com uma noção mais abrangente do que aquela prevista no art. 327 do Código Penal. De acordo com Martins Junior (2001, p. 240):

Acompanhando a evolução jurídica no tema, a Lei Federal nº. 8.429/92 dedicou científica atenção na atribuição da sujeição do dever de probidade administrativa ao agente público, que se reflete

² De acordo com o artigo 70, parágrafo único, da CR/88, *prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária*. Por força deste preceito constitucional e do art. 75 da CR/88, todas os responsáveis pelas entidades referidas no artigo 1º da Lei nº 8.429/92 têm o dever de prestar contas, inclusive aquelas que não integram a administração pública, mas tão-somente se beneficiam do dinheiro dos contribuintes. Trata-se de preceito salutar, cuja importância mereceu destaque no art. 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: *A sociedade tem o direito a pedir conta a todo agente público de sua administração*.

internamente na relação estabelecida entre ele e a Administração Pública, superando a noção de servidor público, com uma visão mais dilatada do que o conceito de funcionário público contido no Código Penal (art. 327).

Ademais, pontua-se que o status de agente público haverá de ser aferido mediante a análise existente entre o autor do ato e o sujeito passivo imediato por ocasião de sua prática, ainda que por ocasião da deflagração das medidas necessárias à persecução do ato outra seja sua situação jurídica. Aplica-se, neste caso, a regra *tempus regit actum*, sendo irrelevante a ulterior dissolução do vínculo existente entre os sujeitos alhures mencionados.

Pois bem, à míngua de uma maior uniformidade terminológica no âmbito doutrinário e partindo-se da disciplina realizada pela Lei nº 8.429/92, a expressão agente público deverá ser considerada o gênero do qual emanam diversas espécies, tais como os membros de todos os Poderes, independentemente da atividade desempenhada, bem como os particulares que operem em entidades que recebam verbas públicas, podendo ser subdividido, conforme categorias estabelecidas por Garcia; Alves (2008), em agentes políticos, agentes particulares colaboradores, servidores públicos e agentes meramente particulares.

2.3.1.1 Agentes políticos que possuem foro por prerrogativa de função

Neste ponto, insta aferir alguns esclarecimentos acerca dos agentes políticos, que nada mais são que os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é, basicamente, perfilar a vontade superior do Estado: os Chefes do Poder Executivo, nas esferas federal, estadual e municipal, os Ministros de Estado, os Secretários dos Estados, além dos Senadores, Deputados e Vereadores.

Como se sabe, esses agentes adotam as decisões básicas do Estado e, por isso, possuem um regime de prerrogativas. É o que salienta o doutrinador Hely Lopes Meirelles:

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas. Daí por que os *agentes políticos* precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados.

Não obstante aos diferentes traços característicos que distanciam e particularizam o universo existente entre os agentes públicos e os agentes políticos, o constituinte originário foi omissivo em realizar uma distinção formal entre ambos, se limitando a definir determinados aspectos acerca do tratamento jurídico diferenciado que haveria de ser concedido àquelas categorias de agentes políticos cuja função justificasse tal distinção.

Um desses aspectos, senão o principal deles, lastreia-se no foro por prerrogativa de função, que nada mais é que a possibilidade de determinadas autoridades, em razão do cargo ou função que desempenham, serem processadas e julgadas perante os Tribunais Superiores, quando a discussão envolver matéria criminal. Neste diapasão, tem-se que o “foro privilegiado” revela-se como instrumento necessário à manutenção da imparcialidade, destinado àqueles ocupantes de alta relevância no Estado, com o fito de garantir o exercício independente de suas funções.

Ademais, insta acentuar que o foro especial prevalece apenas enquanto perdurar a função ou cargo que o justifica. Sendo assim, ainda que o crime seja cometido durante o exercício funcional, não prevalece a competência especial por prerrogativa de função se o inquérito policial ou a ação penal vierem a ser iniciados após a cessação daquele exercício. Tal interpretação está inteiramente ligada à essência da prerrogativa de foro, vez que ela visa assegurar o bom exercício da função pública, e não conceder um benefício ao seu titular.

Desde antes do advento da Lei n.º 10.628/02, o Supremo Tribunal Federal e outras Cortes vêm enfrentando questionamentos a respeito da prevalência do foro especial por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. Tal discussão, em verdade, remete-nos ao questionamento da natureza jurídica das sanções

cominadas aos atos ímprobos, buscando-se, a partir daí, a fixação do órgão competente para seu julgamento, quando praticados por autoridades detentoras de foro privilegiado.

Cumpre-nos empreender, nesse passo, algumas considerações acerca da referida lei em comento, a qual, inovando a matéria do foro por prerrogativa de função, conferiu nova redação ao art. 84 do Código de Processo Penal (CPP), estabelecendo em seu §1º que a competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.

E que, além disso, a ação de improbidade deveria ser proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício da função pública, observado o que fora disposto em seu §1º.

Ante a nova redação do artigo 84 do CPP, a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP) e a Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) ajuizaram ações direta de inconstitucionalidade que receberam respectivamente os números 2.797/DF e 2.860/ DF, tendo como objeto os parágrafos primeiro e segundo do artigo em comento, acrescentados pela Lei n.º 10.628/02.

Em setembro de 2004, o Ministro Sepúlveda Pertence, relator dessas ações diretas, proferiu seu voto no sentido de declarar inconstitucional a Lei n.º 10.628/02, julgando procedente os pedidos formulados em ambas as ações.

Inicialmente, ressaltou que o parágrafo 1.º do artigo 84 do CP representa tentativa de repriminção da Súmula n.º 394 do STF, cancelada no julgamento da questão de ordem levantada no Inquérito n.º 687/SP. Não se acolheu, igualmente, o argumento de que essa súmula teria sido cancelada por não haver, à época, previsão legal que a consagrasse, já que tanto a súmula quanto a decisão no inquérito referido derivaram de interpretação direta e exclusiva da Constituição Federal.

Com efeito, votou-se pela declaração de inconstitucionalidade dessa norma, vez que teria feito interpretação autêntica da Constituição, o que é reservado apenas a normas de hierarquia constitucional. Assim, o legislador, por meio de atividade legislativa ordinária, teria usurpado competência do STF enquanto guardião da Carta e invertido leitura já feita por aquela Corte de norma constitucional.

Em relação ao parágrafo 2.º do artigo 84 do CPP, igualmente votou o Ministro Relator pela declaração de sua inconstitucionalidade, eis que lei ordinária

federal não possui o condão de definir as competências elencadas na Constituição Federal. E, além disso, ante à declaração de inconstitucionalidade do § 1º, o parágrafo seguinte perderia o seu objeto.

Diametralmente ao que fora exposto, tem-se que várias ações foram propostas por autoridades a fim de fazer prevalecer no âmbito da improbidade administrativa a prerrogativa de foro existente na esfera penal. Alegavam os autores que as sanções previstas na Lei n.º 8.429/92 possuíam caráter penal, para assim fazerem jus a foro especial. Desse modo, a competência dos juízes de primeira instância estaria afastada para julgamento daquelas ações de improbidade administrativas.

Outro argumento apresentado era que os agentes políticos não estariam sujeitos ao regime sancionador estabelecido pela Lei de Improbidade. Com isso, os atos ímprobos praticados por tais agentes adequar-se-iam exclusivamente aos crimes de responsabilidade, com base no artigo 85 da Constituição Federal de 1988.

Os defensores da corrente oposta, por sua vez, sustentam que tal argumento não deve prosperar, sob pena de se estar concedendo um privilégio aos agentes políticos. Aliás, a tese de que esses agentes, pela importância de suas funções, são merecedores de um campo próprio e exclusivo de responsabilização (o campo político) não condiz com o Estado Democrático de Direito ou com o regime republicano.

Não obstante esse posicionamento, algumas decisões monocráticas proferidas no seio do Supremo Tribunal Federal têm reconhecido aos agentes políticos um campo de responsabilização própria, afastando-os da incidência da Lei n.º 8.429/92.

Cite-se como exemplo a decisão monocrática proferida nos autos da Reclamação n.º 2.138-6/DF, de relatoria do Ministro Nelson Jobim, ora parcialmente transcrita de maneira literal:

O que se indaga é se o texto constitucional admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: (a) o previsto no art. 37, § 4º, e regulado pela Lei n. 8.429, de 1992, e (b) o regime de crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, "c" da Constituição e disciplinado pela Lei n. 1.079, de 1950. Os atos de improbidade, enquanto crimes de responsabilidade, estão amplamente contemplados no Capítulo V da L. 1.079, de 10.04.1950. Ela disciplina os crimes de responsabilidade (Dos crimes contra a probidade na administração - art. 9º). A pena prevista também é severa (art. 2º - perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de até cinco anos). Por outro lado, a teor do

art. 3º da L. 1.079/1950, a imposição da pena referida no art. 2º não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis processuais penais. Assim, em análise preliminar, não parece haver dúvida de que os delitos previstos da L. 1.079/1950, tais como os arrolados na L. 8.429/92, são delitos político-administrativos. É certo que se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, §4º) abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-á uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição.

Na citada Reclamação, o Ministro Nelson Jobim concedeu liminar suspendendo a eficácia da sentença de primeiro grau. O Ministro, dentre outras teses, fundamentou sua posição em Gilmar Mendes, acolhendo o argumento do reclamante no sentido de considerar impossível a incidência da Lei nº 8.429/92 em relação ao Ministro de Estado, vez que os atos considerados improbidades administrativas pela citada Lei correspondem aos crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/50, sendo essa a norma a ser-lhe aplicada, ainda assim em ação que somente pode ser proposta perante o STF, nos termos do art. 102, I, c, da Constituição Federal.

Ainda sobre a concorrência de dois sistemas de responsabilidade para os agentes políticos, asseverou o Ministro Jobim que os atos de improbidade, enquanto crimes de responsabilidade, estão amplamente contemplados no Capítulo V da Lei 1.079, de 10.04.1950. E mais: aduziu, também, sobre os arts. 2º e 3º da Lei dos Crimes de Responsabilidade para, ao final, defender que não há dúvida de que os delitos previstos da Lei 1.79/1950, tais como os arrolados na Lei 8.429/92, na linha da doutrina dominante, são delitos político-administrativos.

Malgrado à prevalência do referido entendimento, no mérito foram deslumbradas teses diversas. Algumas delas, resolveram pela natureza civil das sanções impostas aos atos ímprobos, a exemplo da seguinte:

Improbidade administrativa (Constituição, art. 37, § 4º, Cód. Civil, arts. 159 e 1.518, Leis nºs 7.347/85 e 8.429/92). Inquérito civil, ação cautelar inominada e ação civil pública. Foro por prerrogativa de função (membro de TRT). Competência. Reclamação. 1. Segundo disposições constitucional, legal e regimental, cabe a reclamação da parte interessada para preservar a competência do STJ. 2. Competência não se presume (Maximiliano, *Hermenêutica*, 265), é indisponível e típica (Canotilho, in REsp-28.848, DJ de 02.08.93). Admite-se, porém, competência por força de compreensão, ou por interpretação lógico-extensiva. 3. Conquanto caiba ao STJ processar e julgar, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os membros dos

Tribunais Regionais do Trabalho (Constituição, art. 105, I, a), não lhe compete, porém, explicitamente, processá-los e julgá-los por atos de improbidade administrativa. Implicitamente, sequer, admite-se tal competência, porquanto, aqui, trata-se de ação civil, em virtude de investigação de natureza civil. Competência, portanto, de juiz de primeiro grau. 4. De lege ferenda [sic], impõe-se a urgente revisão das competências jurisdicionais. 5. À minguada de competência explícita e expressa do STJ, a Corte Especial, por maioria de votos, julgou improcedente a reclamação.

Adiante, o Ministro Carlos Velloso, oportunamente, asseverou com clareza que a Constituição da República tem em alta conta o princípio constitucional da moralidade administrativa e, nesse sentido, o instrumento de realização deste princípio, além da ação popular, é a Lei de Improbidade Administrativa.

Posto isto, pontuou que, pela leitura dos dispositivos constitucionais, os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração são crimes de responsabilidade que estão definidos na Lei especial nº 1.079/50. E, em relação aos Ministros de Estado, no que concerne à probidade, disse que os crimes de responsabilidade do Presidente aplicam-se àqueles, além dos que lhe são específicos.

Sendo assim, asseverou o Ministro Carlos Velloso:

Os agentes políticos mencionados somente respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados na lei especial [...]. No que não estiver tipificado como tal, não há falar em crime de responsabilidade. E no que não estiver tipificado como crime de responsabilidade, mas estiver definido como ato de improbidade, responderá o agente político na forma da lei própria, a Lei 8.429/92, aplicável a qualquer agente público. (BRASIL, STF, Relator: Ministro Nelson Jobim, Relator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes, 2007, p. 175).

Em suma, o Ministro em comento deixou restar evidente que a isenção dos agentes políticos "da ação de improbidade administrativa seria um desastre para a administração pública", razão pela qual, diante de todo o exposto, votou pela improcedência da Reclamação.

O Ministro Gilmar Mendes, em resposta ao voto do Ministro Velloso, chamou a atenção para o fato de que a fundamentação que baseou o voto desse Ministro retira o significado da ação de improbidade, passando a ser uma ação civil que pode ser manejada, hoje, na defesa do poder público e do patrimônio público, razão que

importaria, segundo o Ministro Gilmar Mendes, a procedência da Reclamação e não a sua improcedência, como pugnou o Ministro Velloso em seu voto.

Trazidas à baila as teses centrais defendidas pelos diferentes Ministros, é de se dizer que a sua maioria entendeu pela procedência da Reclamação, insistindo-se no fato de que o caráter sancionatório, ínsito às reprimendas previstas na Lei 1.079/50, que trata dos crimes de responsabilidade, seria suficiente para demonstrar que a infração política absorveria o crime de responsabilidade.

Além disso, sustentou-se que o próprio art. 85, V, da Constituição Federal teria recepcionado tal entendimento ao dispor que o Presidente da República praticaria crime de responsabilidade sempre que atentasse contra a probidade na administração, o que possibilitaria o seu *impeachment*.

O desfecho da problemática em comento abre-nos espaço para dissecarmos a incoerência perpetrada em seu bojo. É que, o texto constitucional, em seu art. 37, § 4º, fez-se claro ao determinar a natureza cível das sanções deflagradas contra os atos de improbidade previstos em sua redação, ao passo que o foro por prerrogativa de função seria extensível tão-somente aos delitos que possuíssem natureza criminal.

Ora, ao contrário do que decidiu a Suprema Corte, abraçar a idéia da coexistência entre a Lei 8.429/92 e a Lei 1.079/50 seria o mesmo que prestigiar os postulados constitucionais que rezam pela independência entre as esferas e pelo princípio da isonomia simétrica.

Neste ínterim, tem-se por oportunas as críticas esboçadas por Garcia; Alves (2008, p. 425):

É crível a tese de que a Lei 1.079/1950 é especial em relação à lei 8.429/1992, culminando em absorver a última? Não pode o agente público responder por seus atos em diferentes esferas, todas previamente definidas e individualizadas pelo Legislador? (...) Não se pode perder de vista que a própria Constituição faz referência, separadamente, a “atos de improbidade” e a “crimes de responsabilidade”, remetendo a sua definição para a legislação infraconstitucional. Como se constata, por imperativo constitucional, as figuras coexistem. Além disso, como ensejam sanções diversas, por vezes aplicadas em esferas distintas, não se pode falar, sequer, em *bis in idem*.

Ao desfecho deste item, insta realçar a incongruência delineada pela decisão tomada, por maioria, pela Suprema Corte. Ora, afastar a incidência de uma lei

cujos escopo precípua é rechaçar a desonestidade e imprimir a transparência daqueles que ocupam cargos públicos, em sua acepção mais abrangente, em prol de uma outra lei cuja essência possui natureza diversa, ainda que o objetivo seja bastante similar, qual seja, punir os atos contrários à moralidade dos agentes políticos, é o mesmo que ignorar o postulado da independência entre as diferentes esferas para simplesmente abrandar a reprimenda deflagrada contra o agente público.

2.3.1.2 Evolução Jurisprudencial no que tange a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos Agentes Políticos

Neste ponto, cai à lanço esclarecer que, recentemente, a Suprema Corte já vem reconhecendo a possibilidade de aplicação da Lei 8.429/92 pela prática de atos administrativos cometidos por agentes políticos.

À guisa de ilustração, analisemos o teor da decisão prolatada pela Suprema Corte, na qual o Ministro Ricardo Levandowsky decidiu pela ausência de prerrogativa de foro nas ações de responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa, pelo fato destas não se confundirem com ações de natureza criminal, manifestação totalmente contrária à tese do julgamento da Reclamação 2138-6/DF. Segue a decisão:

Ação por improbidade contra ministro dos Transportes volta para 1ª instância. Os autos da ação civil pública por improbidade administrativa contra o ministro dos Transportes Alfredo Nascimento foram devolvidos para a primeira instância, no caso a 2ª Vara da Fazenda Pública de Manaus. A decisão foi do ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Ricardo Lewandowski. O processo, autuado na Corte como Petição (PET 4498), foi encaminhado ao Supremo pelo juiz da vara manauara, que levou em consideração a existência de prerrogativa de foro, uma vez que o ministro é senador licenciado pelo estado de Amazonas. De acordo com Lewandowski, o STF é realmente a instância competente para processar e julgar certos agentes políticos – como os integrantes do Congresso Nacional, nos crimes comuns, e ministros de Estado. Mas, segundo o ministro, a Corte tem mantido o entendimento de que a Constituição não inclui na lista das competências do Supremo o processamento de ações por improbidade administrativa, mesmo havendo prerrogativa de foro, uma vez que estas não são de natureza criminal. (BRASIL, STF, 2009).

Também recentemente, o Superior Tribunal de Justiça consagrou o entendimento pela aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, senão vejamos:

AÇÃO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-VEREADOR. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

I - Trata-se de ação civil ajuizada pelo MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, por meio da qual se pretende apurar ato de improbidade administrativa praticado por ex-vereador, que se teria utilizado de um assessor parlamentar para efetuar serviços particulares. II - O feito foi extinto no juízo de primeiro grau, nos termos do artigo 267, IV e VI, do CPC, sob o fundamento de ausência de interesse de agir e inadequação do procedimento eleito. No entanto, o acórdão recorrido decidiu que a Lei de Improbidade Administrativa pode ser aplicada à hipótese e determinou o retorno dos autos à origem para apreciação do mérito da demanda. III - O STF, ao julgar a ADIN 2797, declarou a inconstitucionalidade dos parágrafos 1º e 2º do artigo 84 do CPP, acrescidos por força da Lei nº 10.628/02, remanescendo patente a inexistência de foro privilegiado na hipótese. Precedente: REsp nº 764.836/SP, Rel. p/ acórdão Min. FRANCISCO FALCÃO, DJe de 10.03.2008. Os precedentes do STF invocados pelo recorrente em apoio à sua tese sobre o descabimento da ação de improbidade em face de agente político de qualquer esfera do Poder da União, Estados e Municípios, a tanto não se prestam, porquanto cuidam de caso específico de Ministros de Estado. IV - Recurso improvido. (BRASIL, STJ, Relator: Ministro Francisco Falcão, 2009).

Ao ensejo da conclusão deste item, é de se registrar que o entendimento externado pela Reclamação 2.138/2002, eivado de máculas que, em verdade, pretendem inutilizar o único instrumento sério de combate à corrupção em um País assolado pelo desmando e pela impunidade, é uma página negra na história da Suprema Corte. Espera-se, ao final, seja ele reconsiderado, malgrado a sua simples arquitetura tenha-se revelado suficiente para concluirmos que, no Brasil, não será fácil apagarmos, definitivamente, a chaga da corrupção.

2.3.1.3 Julgamento dos Prefeitos Municipais

Não obstante à tese que hodiernamente vem sendo adotada pelos nossos Tribunais, qual seja, aquela que afasta a incidência da Lei 8.429/92 para os agentes

políticos, há de se fazer uma ressalva com relação aos prefeitos municipais, conforme passaremos a analisar.

A Suprema Corte entendeu que, enquanto o Decreto-Lei n. 201/67 versa sobre a responsabilidade por delitos funcionais (art. 1º) e por infrações político-administrativas (art. 4º), a Lei n. 8.429/92 prevê sanções de natureza civil e política para os atos ímprobos. É claro que, invariavelmente, algumas condutas encaixar-se-ão em mais de um dos diplomas citados e invadirão mais de uma espécie de responsabilização do prefeito, conforme for o caso.

Malgrado referida constatação, a Lei n. 8.429/92, em seu art. 12, estabelece que “independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às penas de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e obrigação de ressarcir o erário”, denotando, inclusive, que o ato ímprobo pode adentrar na seara criminal a resultar reprimenda dessa natureza.

Posta assim a questão, é de se dizer que o *bis in idem*, definitivamente, não prospera, eis que a sanção criminal, subjacente ao art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67, não repercute na órbita das sanções civis e políticas relativas à Lei de Improbidade Administrativa, de modo que são independentes entre si e demandam o ajuizamento de ações cuja competência é distinta, seja em decorrência da matéria (criminal e civil), seja por conta do grau de hierarquia (Tribunal de Justiça e juízo singular).

Aliás, este é o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, senão vejamos:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/92 E DO DECRETO N. 201/67 DE FORMA CONCOMITANTE. ATO IMPROBO QUE TAMBÉM PODE CONFIGURAR CRIME FUNCIONAL. INEXISTÊNCIA DE BIS IN IDEM. JUÍZO SINGULAR CÍVEL E TRIBUNAL DE JUSTIÇA. INAPLICABILIDADE DO PRECEDENTE DO STF (RECLAMAÇÃO N. 2.138/RJ) IN CASU. 1. Os cognominados crimes de responsabilidade ou, com designação mais apropriada, as infrações político-administrativas, são aqueles previstos no art. 4º do Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, e sujeitam o chefe do executivo municipal a julgamento pela Câmara de Vereadores, com sanção de cassação do mandato. 2. Deveras, as condutas tipificadas nos incisos do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67 versam os crimes funcionais ou crimes de responsabilidade impróprios praticados por

prefeitos, cuja instauração de processo criminal independente de autorização do Legislativo Municipal e ocorre no âmbito do Tribunal de Justiça. Ainda nesse sentido, o art. 2º dispõe que os crimes previstos no dispositivo anterior são regidos pelo Código de Processo Penal, com algumas alterações: "O processo dos crimes definidos no artigo anterior é o comum do juízo singular, estabelecido pelo Código de Processo Penal, com as seguintes modificações" [...] (Precedentes: HC 69.850/RS, Relator Ministro Francisco Rezek). 3. A responsabilidade do prefeito pode ser repartida em quatro esferas: civil, administrativa, política e penal. O código Penal define sua responsabilidade penal funcional de agente público. Enquanto que o Decreto-Lei n. 201/67 versa sua responsabilidade por delitos funcionais (art. 1º) e por infrações político-administrativas (art. 4º). Já a Lei n. 8.429/92 prevê sanções civis e políticas para os atos improbos. 4. A Lei n. 8.492/92, em seu art. 12, estabelece que "Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito" [...] a penas como suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens e obrigação de ressarcir o erário e denota que o ato improprio pode adentrar na seara criminal a resultar reprimenda dessa natureza. 5. **O bis in idem não está configurado, pois a sanção criminal, subjacente ao art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67, não repercute na órbita das sanções civis e políticas relativas à Lei de Improbidade Administrativa, de modo que são independentes entre si e demandam o ajuizamento de ações cuja competência é distinta, seja em decorrência da matéria, seja por conta do grau de hierarquia.** 6. O precedente do egrégio STF, relativo à Rcl n. 2.138/RJ, no sentido de que "Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição", não incide no caso em foco em razão das diferenças amazônicas entre eles. 7. **Deveras, o julgado do STF em comento trata da responsabilidade especial de agentes políticos, definida na Lei n. 1.079/50, mas faz referência exclusiva aos Ministros de Estado e a competência para processá-los pela prática de crimes de responsabilidade. Ademais, prefeito não está elencado no rol das autoridades que o referido diploma designa como agentes políticos** 8. No caso sub examinem, o Decreto n. 201/67, como anteriormente demonstrado, dispõe sobre crimes funcionais ou de responsabilidade impróprios (art. 1º) e também a respeito de infrações político-administrativas ou crimes de responsabilidade próprios (art. 4º); estes submetidos a julgamento pela Câmara dos Vereadores e com imposição de sanção de natureza política e aqueles com julgamento na Justiça Estadual e com aplicação de penas restritivas de liberdade. E, tendo em conta que o Tribunal a quo enquadrara a conduta do recorrido nos incisos I e II do art. 1º do diploma supra, ou seja, **crime funcional, ressoa evidente que a eventual sanção penal não se sobreporá à eventual pena imposta no bojo da ação de improbidade administrativa.** Dessa forma, não se cogita bis in idem. 09. Recurso especial conhecido e provido. (REsp 1066772/MS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/08/2009, DJe 03/09/2009). (grifos meus)

Neste deslinde, gritante é a consagração da incoerência e desvirtuamento no sistema, vez que, os Tribunais Superiores, utilizando-se dos mesmos argumentos anteriormente rechaçados, por ocasião da análise do mérito da Reclamação 2.138-6/DF, reutilizaram-na, sob os mesmos moldes, para fins de incidência direcionada exclusivamente para os prefeitos municipais. Ora, em que se lastreia a quebra do princípio isonômico? A ressalva em comento, em suma, apenas agravou a questionável decisão delineada pelos membros do Supremo Tribunal Federal, conforme vislumbrado oportunamente.

E sendo assim, é de se concluir que a inteligência dos dispositivos que versam sobre o regime de responsabilidade empreendida pelos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, no que se refere à coexistência entre sanções que, embora oriundas de diplomas normativos diversos, conjecturam natureza jurídica diversa, o que consagra a independência entre as instâncias, demonstram o acerto do seu conteúdo decisório, que, a propósito, deveria ver-se abraçado pelos membros da Suprema Corte.

Reclamação

2.3.2 Ocorrência do ato danoso

A Lei de Improbidade Administrativa, em seus artigos 9º, 10 e 11, definem, respectivamente, os atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e, por fim, que atentam contra os princípios da administração pública.

2.3.2.1 Atos que importam enriquecimento ilícito

Reclamação

Reclamação

Consoante disposto no art. 9º da Lei 8.429/92, o enriquecimento ilícito se projeta no momento em que o agente público, em qualquer de suas espécies, aufere dolosamente vantagem patrimonial ilícita, destinada para si ou para outrem, em razão do exercício ímprobo do cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração pública direta, indireta ou fundacional dos entes da Federação e dos poderes do Estado, inclusive em empresas incorporadas ao patrimônio público, em entidades para cuja

criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, além das entidades privadas de interesse público que recebem ou manejem verbas públicas.

Em torno deste preceptivo legal, se extrai a noção de que esta é, sem dúvida alguma, a modalidade mais grave e ignóbil de improbidade administrativa, eis que contempla o comportamento torpe do agente público no desempenho de suas funções públicas de maneira desonesta e imoral.

Pois bem, o enriquecimento ilícito será sempre fruto de uma ilicitude, já que ao agente público, no exercício de suas funções, só é permitido auferir as vantagens previstas em lei. Inexistindo previsão legal, ilícito será o enriquecimento. No mais, diferentemente do que se observa no âmbito privado, em raras ocasiões o enriquecimento do agente público importará no correlato empobrecimento patrimonial do sujeito passivo, o qual é imprescindível para a configuração da tipologia legal prevista no *caput* do art. 9º.

Feitas estas explanações, pode-se concluir tomando como referência a lição de Garcia; Alves (2002, p. 237):

A noção de empobrecimento é substituída pela noção de vantagem patrimonial indevida, sendo considerado ilícito todo proveito relacionado ao exercício da atividade pública e que não seja resultado da contraprestação paga ao agente ou consectário lógico da função exercida, o que demonstra de forma insofismável a infringência dos princípios da legalidade e da moralidade, verdadeiros alicerces da atividade estatal. A análise da tipologia legal demonstra o acerto desse entendimento, já que na grande maioria dos casos a vantagem indevida obtida pelo agente não é originária dos cofres públicos, mas de terceiros.

Posta assim a questão, é de se dizer que as situações delineadas nos incisos contidos no artigo em comento variam conforme os elementos configuradores do enriquecimento ilícito, o que poderá importar em similitude ou dissonância com os preceitos genéricos esposados no *caput* do mesmo artigo.

2.3.2.2 Atos que causam prejuízo ao erário

A interpretação sistemática empreendida no art. 10º da Lei de Improbidade Administrativa nos permite concluir que o vocábulo “erário” é, oportunamente, utilizado para estender a possibilidade de aplicação das sanções legais àquele que pratique atos ímprobos em detrimento de pessoas jurídicas que não integram a administração direta ou indireta.

Posto isto, tem-se que os danos deflagrados contra o patrimônio público podem advir de atos dissonantes dos princípios norteadores da atividade estatal ou mesmo de conduta que tenha observado estritamente os liames contidos nos referidos preceitos.

Assim, agindo com dolo ou com culpa, sofrerá o agente público as respectivas sanções, inexistindo previsão legal de um salvo-conduto para que possa dilapidar o patrimônio público com a prática de atos irresponsáveis e inteiramente distanciados da redobrada cautela que deve estar presente em todos aqueles que administram o patrimônio alheio.

Sobre o tema, acrescenta Pazzaglini Filho (2009, p. 64) ser indispensável que a conduta do agente público decorra de um desvio ético:

A culpa civil, no âmbito da improbidade administrativa, configura-se com a ação ou omissão do agente público, resultante do descumprimento consciente de obrigação jurídica, por má-fé, causando involuntariamente resultado antijurídico que poderia ele ter evitado (lesão ao erário), caso tivesse empregado a diligência devida pelo seu dever de ofício.

Ademais, importa ressaltar que a idéia de dano trazida ao tema em comento não se limita à necessidade de demonstração de diminuição patrimonial, vislumbrando-se, inclusive, inúmeras hipóteses de lesividade presumida contidas na legislação.

Cumpre-nos esclarecer, por fim, que se revelará sempre necessária a ocorrência de lesão ao patrimônio público, seja em proveito do próprio agente público, seja em proveito de terceiros. Além daquela, Pazzaglini Filho (2009) aponta que a ilegalidade da conduta funcional é igualmente necessária para caracterizar o ato de improbidade aqui previsto, sendo, portanto, indispensável que sua ação ou omissão seja antijurídica, violando o Direito por excesso de poder ou desvio de finalidade.

2.3.2.3 Atos atentatórios aos princípios da Administração Pública

Na sistemática adotada pela Lei de Improbidade, o dever de observância conferido aos princípios regentes da atividade estatal é prefacialmente visualizado em seu art. 4º, verbis:

Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Verdade seja, o referido preceito praticamente reproduziu o núcleo disposto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, cuja redação viu-se alterada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4/6/1998, a qual acrescentou a observância imperativa ao princípio da eficiência.

Pois bem, o dever jurídico disposto no art. 4º da Lei nº 8.429/92 é complementado e integrado pelo art. 11 do mesmo diploma legal, o qual versa que constitui ato de improbidade administrativa aos princípios que regem a Administração Pública qualquer ação ou omissão funcional de agente público que desrespeite os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade ou lealdade às instituições, com vistas à realização, dentre outros, do princípio da eficiência, que exprime a regularidade e o aperfeiçoamento do serviço público.

Posto isto, são oportunas as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello (1991, p.4) ao destacar a supremacia dos princípios sobre as normas, asseverando o seguinte:

O princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere atônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. (...) Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema,

subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Malgrado haja um reconhecimento uníssono acerca da supremacia retro mencionada, a redação contida no art. 11 da lei em comento peca ao punir mais severamente as condutas que redundam em enriquecimento ilícito e lesão ao erário, enquanto se sabe que os princípios, por serem bem mais importantes que as normas, deveriam ser, ao lado da probidade, verdadeiro objeto de proteção dessa lei. A incoerência, na verdade, é apenas aparente porque qualquer espécie de improbidade administrativa atenta contra os princípios da Administração Pública, causando ou não dano ao erário ou propiciando ou não o enriquecimento ilícito do agente.

Por fim, destaque-se que, assim os incisos dos demais artigos relativos às espécies de improbidade, os incisos do artigo 11 são meramente exemplificativos, eis que não seria dado ao legislador infraconstitucional a prerrogativa de restringir ou suprimir princípios elencados na própria Constituição Federal.

2.3.4 Sanções

A Lei nº 8.229/92, após descrever de forma enunciativa as três ordens de atos de improbidade que disciplina, elenca nos incisos do art. 12 as sanções passíveis de aplicação ao agente ímprobo, as quais denotam heterogeneidade e intensidade suficientes para recompor a ordem jurídica violada.

Malgrado a indubitável constatação acerca do caráter autônomo das referidas sanções, revela-se perfeitamente possível a possibilidade de cumulações sancionatórias de outras espécies, consoante redação expressa contida no artigo em comento.

Posta assim a questão, convém inferir que a dimensão das sanções dependerá do enquadramento do ato praticado, havendo graduação quantitativa entre aquelas que sancionam o enriquecimento ilícito do agente, a lesão ao erário ou o atentado aos princípios administrativos.

Mas além destas sanções graduadas, o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa ousou ao estabelecer algumas outras a serem aplicáveis sem graduação,

a saber, a perda da função pública, o ressarcimento integral do dano e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

No mais, pontue-se que nenhuma das sanções nomeadas na referida lei assumirão natureza criminal, tendo em vista que a norma constitucional em seu art. 37, § 4º, *in fine*, foi categórica ao prescrever “sem prejuízo da ação penal cabível”. Pois bem, estas sanções configuram reparações por danos materiais e morais, sendo traduzidas por provimentos jurisdicionais cumuláveis, cujas naturezas são múltiplas, ou seja, poderão assumir feição condenatória, desconstitutiva ou restritivas de direitos.

As sanções de natureza condenatória compreendem as seguintes modalidades: ressarcimento do dano, pagamento de multa civil e perda dos bens ou valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio do agente público ou de terceiro beneficiado.

No que se refere ao ressarcimento do dano, convém inferir que referida sanção pressupõe a ocorrência de efetiva lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, sendo certo tratar-se de indenização e não de sanção propriamente dita, pois qualquer que seja a espécie de ato de improbidade, a lesão ao patrimônio público implicará sempre no dever de ressarcimento³.

Feitas estas considerações, tem-se que a inexistência de prejuízo obsta, por completo, o objeto da demanda administrativa, redundando, por óbvio, na inaplicabilidade da reprimenda em comento, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Poder Público. Em razão disso, afirma Pazzaglini Filho (2009, p. 142) que “não se repõe dano hipotético ou presumido, mas dano material efetivamente causado pelo agente público ímprobo, à luz do que ficou demonstrado pelo autor na ação civil de improbidade, quando transcorreu o processo respectivo”.

Posta assim a questão, é de se dizer que o exame do caso concreto revelará se o *quantum* a ser ressarcido deverá coincidir ou não com os valores retirados dos cofres públicos, não se destinando o recolhimento em favor de um fundo especial para a reparação de interesses difusos lesados, como prevê o art. 13 da Lei 7.347/85, mas sim aos cofres da pessoa jurídica lesada, como previsto no art. 18 da Lei de

³ A rigor, este dever de indenizar existe mesmo não sendo caso de improbidade, seguindo o princípio de que aquele que causou dano ao patrimônio público tem o dever de repará-lo.

Improbidade Administrativa. Ademais, incontroverso é o fato de que o referido *quantum* deverá ser realizado de maneira integral.

O dano moral, por sua vez, deve ser fixado de acordo com os critérios freqüentes firmados pelo entendimento pretoriano, baseado, sobretudo, na discricionariedade do julgador, já sendo pacificamente aceita a cumulatividade destas indenizações (Súmula 37 do STJ).

Neste passo, cumpre-nos tecer considerações acerca da multa civil, que nada mais é que uma sanção de natureza pecuniária que terá incidência sobre o patrimônio do transgressor. A guisa da sua índole genuinamente corretiva, não se estenderá aos sucessores do agente ímprobo.

O preceito legal deixou claro que o montante da multa é variável, de tal modo que levará em consideração a gravidade do fato, avaliada não somente pelos prejuízos patrimoniais causados, mas também pela natureza do cargo, das responsabilidades do agente, do elemento subjetivo, da forma de atuação, dos reflexos do comportamento ímprobo na sociedade e todos os demais elementos informativos colocados à disposição do julgador. É, igualmente, de suma relevância a capacidade econômico-financeira do agente público. Com efeito, a multa civil deve condizer com a real situação patrimonial de quem recebe a penalidade, uma vez que se tornará inócua tanto se excessiva como se irrisória.

No que diz respeito à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, esta possui o escopo de restaurar a integridade do erário, impedindo a dilapidação ou desaparecimento dos bens do agente público e de terceiro, quando houver, acionados por improbidade administrativa. Em verdade, não se trata de sanção patrimonial, mas de restituição, como forma de indenização, a fim de que se promova a reversão dos bens e valores em prol da pessoa jurídica lesada pelo ilícito.

Na seara das sanções de índole desconstitutiva, tem-se a perda da função pública, aplicada a todas as espécies de improbidade e vindo a atingir o agente público independentemente do vínculo que o mesmo guarneça com o Estado. Ademais, resta óbvio que não alcança o terceiro, estranho aos quadros da Administração, tampouco tem incidência sobre o agente que, por qualquer outro motivo, deixou de exercer a função pública.

Por fim, com relação às sanções restritivas de direitos, tem-se a suspensão dos direitos políticos, de natureza política, e a proibição de contratar com o

poder público e de receber dele benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, de natureza meramente administrativa.

A perda ou suspensão de direitos políticos retira transitoriamente do agente os seus direitos políticos positivos e negativos, tolhendo-lhe não apenas a elegibilidade, como também a capacidade política para o exercício de qualquer outra função pública. A sua aplicação limita-se às pessoas físicas e atinge o agente ou terceiros independentemente da situação funcional em que se encontrem na atualidade da sentença executória.

Com relação à proibição de contratar com o poder público, perfilha-se o entendimento de que as pessoas condenadas por improbidade administrativa, os agentes ou as pessoas jurídicas envolvidas, perdem temporariamente o direito de entabular qualquer tipo de contrato administrativo. Em relação à pessoa física, a limitação afasta a possibilidade de qualquer vínculo laboral ou de prestação de serviço às pessoas jurídicas de direito público. Também as pessoas jurídicas que contêm em seus quadros societários ligação com o agente ímprobo serão atingidas.

Ao ensejo da conclusão deste item, é de se dizer que a própria Lei de Improbidade Administrativa, ao promover a distribuição dos incisos contidos em seu art. 12, tratou de atribuir a dosimetria devida em relação a cada ato considerado ímprobo, estabelecendo uma relação de causalidade entre o tipo de sanção e a gravidade interna que possui.

2.4 Prazo prescricional das medidas sancionatórias

Verdadeiro imperativo de ordem pública, a prescrição é fator inafastável para que se estabeleça a harmonia das relações sociais, funcionando como elemento impeditivo do avanço de uma instabilidade generalizada.

No âmbito das sanções previstas pela Lei 8.429/92, primeiramente analisaremos o referido instituto sob a sua forma excepcional, ou seja, reportaremos-nos ao campo da imprescritibilidade da reprimenda, ínsita à apenas uma das modalidades dos atos que afrontam a lei em comento, para ulteriormente adentrarmos na regra geral.

Consoante entendimento já pacificado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), o caráter das pretensões a serem ajuizadas em face de qualquer agente, servidor ou não, que visem ao ressarcimento dos prejuízos causados ao erário, são imprescritíveis.

Em seu relatório, o Ministro Herman Benjamin destacou a efetividade do princípio da moralidade administrativa e a impossibilidade de se dar aos prazos prescricionais, nas ações de ressarcimento por atos de improbidade administrativa, a lógica da "vala comum" dos prazos prescricionais que tomam por base conflitos individuais de natureza eminentemente privada.

Neste sentido, a jurisprudência pátria:

REsp 705.715-SP. PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO DE DANOS AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. IMPRESCRITIBILIDADE. I - A ação de ressarcimento de danos ao erário não se submete a qualquer prazo prescricional, sendo, portanto, imprescritível. (REsp 810785/SP, Rel. Min. FRANCISCO FALCÃO, DJ 25.05.2006 p. 184). II - Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, improvido.

REsp 764.278-SP. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRAZO PRESCRICIONAL. CONDENAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM HONORÁRIOS. DESCABIMENTO, SALVO HIPÓTESE DE ATUAÇÃO DE MÁ-FÉ. 1. É entendimento sedimentado o de não haver omissão no acórdão que, com fundamentação suficiente, decide de modo integral a controvérsia posta. 2. Ressalvada a hipótese de ressarcimento de dano ao erário fundado em ato de improbidade, prescreve em cinco anos a ação civil pública disciplinada na Lei 7.347/85, mormente quando, como no caso, deduz pretensão suscetível de ser formulada em ação popular. Aplicação, por analogia, do art. 21 da Lei 4.717/65. Precedentes. 3. Em sede de ação civil pública, não cabe a condenação do Ministério Público em honorários advocatícios, salvo comprovada atuação de má-fé. Precedentes. 4. Recurso especial do réu parcialmente conhecido e, nessa parte, provido, prejudicado o da Fazenda Pública.

Feitas tais considerações, analisemos o teor do artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa, o qual, conforme decisão proferida pelo STJ, disciplina apenas a primeira parte do parágrafo 5º do artigo 37 da Constituição Federal. A seguir, *in verbis*:

As ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas nesta Lei podem ser propostas: I – até cinco anos após o término do exercício do mandato, de cargo em comissão ou função de confiança; II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas

disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

A análise do referido dispositivo constitucional permite-nos concluir que a disciplina do lapso prescricional sofrerá variações conforme o vínculo estabelecido com o Poder Público, se temporário ou não. Para fins de interpretação deste artigo, considera-se temporário o vínculo cuja natureza seja tênue, ou seja, com duração predeterminada ou passível de ser dissolvida a qualquer tempo.

Posto isto, convém inferir que, tratando-se de vínculo temporário (mandato, cargo em comissão e função de confiança), o lapso prescricional começará a fluir a partir da sua dissolução.

Tratando-se de cargo originário de mandato eletivo, partindo-se da premissa de uma suposta reeleição, perfilhamos o entendimento adotado por Garcia; Alves (2002, p. 501), qual seja, a fluência do prazo somente terá início com o término do exercício do último mandato outorgado ao agente, ainda que o ilícito haja sido praticado na vigência do mandato anterior.

A propósito, esta é a tese perfilhada pelo Superior Tribunal de Justiça:

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. REELEIÇÃO. PRAZO PRESCRICIONAL. DIES A QUO. 1. O termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição de prefeito, se aperfeiçoa após o término do segundo mandato. 2. O artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, faz essencial à constituição do dies a quo da prescrição na ação de improbidade o término do exercício do mandato ou, em outras palavras, a cessação do vínculo temporário do agente ímprobo com a Administração Pública, que somente se verifica, no caso de reeleição, após o término do segundo mandato, pois que, nesse caso, há continuidade do exercício da função de Prefeito, por inexigido o afastamento do cargo. 3. Recurso especial provido. (REsp 1153079/BA, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/04/2010, DJe 29/04/2010).

Por conseguinte, nos casos em que o vínculo não tenha caráter temporário, o lapso prescricional será idêntico àquele previsto em lei específica para os casos de demissão a bem do serviço público, conforme o artigo 23, II, da LIA. A lei específica, alhures citada, será aquela que institui o regime jurídico da categoria a que

pertença o agente ímprobo. É sobremodo importante assinalar que, inexistindo na lei referência à demissão a bem do serviço público, deverá ser aplicado o lapso prescricional relativo à demissão em geral.

Ademais, ressalte-se a hipótese de o regime jurídico dos servidores públicos, ao disciplinar o lapso prescricional referente à apuração de determinadas irregularidades, disponha que, quando as faltas constituírem, também, crime ou contravenção, a prescrição será regulada pela lei penal.

Pois bem, a correta exegese do dispositivo em comento pressupõe a máxima que determina a independência entre as instâncias civil, penal e administrativa, de modo que o entrelaçamento entre os sistemas fique adstrito à disciplina inerente à infração abstratamente considerada. Sendo assim, uma vez ajuizada a ação civil ou deflagrado o procedimento disciplinar, cessaria a influência das normas que regem a prescrição no âmbito penal.

Em suma, cada instância deve obediência às peculiaridades que lhe são próprias, não sendo admissível que as especificidades da norma penal redundem na subjugação do próprio exercício da função jurisdicional na seara cível, tudo isto sob pena de promover uma abrupta e injustificável ruptura no sistema.

2.5 Procedimento Administrativo

De acordo com a redação do art. 14 da Lei de Improbidade Administrativa, qualquer pessoa, e não somente cidadão, pode representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. Trata-se, em verdade, de direito cuja índole é constitucional, assegurado no bojo do art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal.

Ademais, anote-se que a representação deverá ser escrita, reduzida a termo e assinada, contendo a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento. Diz a Lei que, sem o preenchimento de tais formalidades, o pedido será rejeitado, em despacho fundamentado, sendo certo que a rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 da Lei anticorrupção.

Uma vez instaurado o processo administrativo, a comissão processante estará obrigada a dar conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas acerca da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

O Ministério Público, de ofício, a requerimento da autoridade administrativa ou atendendo representação formulada por qualquer pessoa, terá a prerrogativa de requisitar da autoridade policial ou administrativa a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo para apuração de denúncia de ato de improbidade administrativa, embora não possa ter qualquer participação na realização do procedimento que se insere entre as atribuições da Administração Pública.

Ademais, insta ressaltar que a lei não afasta a possibilidade do inquérito civil previsto na Lei nº 7.347/85 e na Lei nº 8.625/93, de tal sorte que o Ministério Público poderá optar pelos meios que dispõe para investigar o fato, tendo em vista o preceito constitucional previsto no art. 129, III.

É o que ensina Pazzaglini Filho (2009, p. 165):

O inquérito civil é o instrumento de investigação exclusivo do Ministério Público, que tramita em sua via administrativa, instaurado e presidido por membro dessa Instituição, destinado à apuração de fatos ou atos eventualmente atentatórios ao interesse público difuso, coletivo ou individual homogêneo, com o objetivo de preparar o ajuizamento de ação civil (pública ou de improbidade).

A eventual coleta de provas e informações pelo *Parquet* mostra-se perfeitamente possível, eis que o ajuizamento da ação civil pública deverá estar acompanhado de elementos probatórios fundados, jamais baseados em meras suposições. É, também, uma medida preparatória à utilização das cautelares previstas nos arts. 7º e 16 da Lei 8.429/92.

A propósito, cumpre salientar que o deferimento do provimento cautelar tem como pressupostos o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris*. E sendo assim, a ausência de dados verossímeis sobre a verificação dos pressupostos materiais para a concessão do provimento cautelar de indisponibilidade de bens do investigado ou acionado por ato de improbidade administrativa impede o deferimento da medida cautelar excepcional.

Por fim, insta inferir que a concessão da medida cautelar sem a realização prévia do contraditório só deverá ocorrer em casos excepcionais, ou seja, quando a

convocação do interessado represente uma real ameaça à eficácia da tutela pleiteada, pois, em se tratando de uma medida incomum, acarretará surpresa à parte contrária que, sequer, terá a oportunidade de contestar e influenciar, de alguma forma, o convencimento do juiz.

2.6 Ação Judicial de Improbidade Administrativa

O instrumento que viabilizará a apuração e punição os atos de improbidade é a Ação Civil Pública, sendo cabível, no que não contrariar as disposições específicas da Lei de Improbidade, o disposto na Lei nº 7.347/85⁴.

Cumpra obter-se, todavia, que a regra de competência a ser observada para o ajuizamento da ação também não será aquela apontada pela lei 7.347/85, a qual elege o local da ocorrência do dano, mas será definida pela sede da pessoa jurídica de direito público ou privado, lesada pelo ato.

Os legitimados ativos estão elencados no art. 17, *caput*, da Lei de Improbidade, o qual aduz que a ação principal, que adotará o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. Neste ponto, insta acrescentar a previsão contida no §2º do artigo em comento, o qual autoriza a Fazenda Pública a promover as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

Ademais, frise-se que será obrigatória a participação do Ministério Público no feito, ainda que não seja o autor da demanda, tratando-se, em verdade, de legitimidade ativa concorrente. Sendo a ação proposta pelo *Parquet*, a pessoa jurídica interessada tem a prerrogativa de abster-se de contestar o pedido ou de atuar ao lado do autor, como litisconsorte.

Neste ponto, cai a lança os apontamentos trazidos pela doutrina de Garcia; Alves (2008, p. 635), os quais prelecionam:

O princípio da obrigatoriedade no campo dos interesses difusos informa a indisponibilidade de atuação do autor. Ou seja, uma vez

⁴ Este diploma teve o seu alcance ampliado pelo art. 83 da lei 8.078/90, passando a permitir não somente o pleito de provimentos de natureza condenatória, como também aqueles de natureza declaratória ou constitutiva.

deflagrada a jurisdição não pode ele, em razão de sua qualidade de substituto processual e da própria natureza dos interesses em jogo, desistir da ação ajuizada (...). Ressalte-se, mais uma vez, que tal indisponibilidade se vê consideravelmente reforçada pela regra contida no §1º do art. 17 da Lei 8.429/92, que veda a “transação, acordo ou conciliação” nas ações de improbidade.

Por conseguinte, ressalte-se que a Lei de Improbidade Administrativa não prevê a possibilidade do ajuizamento da ação de improbidade por associações privadas (através da ação civil pública) ou pelo cidadão, via ação popular, muito embora possa questionar-se em Juízo os atos afrontosos à moralidade administrativa.

Por fim, é de se pontuar a possibilidade de afastamento liminar do agente público de seu cargo, como providência a ser requerida na ação principal. Trata-se, é claro, de medida excepcional que somente poderá ter lugar ante a existência de indícios de que a manutenção das funções, por parte do requerido na ação, possa perturbar a coleta de provas e o normal desenvolvimento da instrução processual.

3 NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Empós as noção preliminares trazidas à lume, cai a lanço o desafio de analisarmos os pormenores relacionados à essência dos atos elencados na Lei de Improbidade Administrativa, que embora saibamos tratar-se de questão controvertida, merecedora de posicionamentos que se obstacularizam, faz jus a uma construção jurídica pormenorizada, na medida em que a sua aplicação está em todo interligada com a exegese que lhe é conferida.

3.1 Caráter não-penal

Como visto, no anseio de revolucionar o arcabouço normativo pré-existente, que fatalmente se locupletava com a intolerável sensação de impunidade, a Constituição Federal de 1988 veio a estabelecer, no § 4º de seu art. 37, que os atos de improbidade administrativa importariam 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.

Neste deslinde, a redação da Lei 8.429/92 revela-nos que, ao promover a tipificação dos atos de improbidade administrativa, o legislador infraconstitucional se utilizou da técnica do conceito jurídico indeterminado, perfeitamente admissível, mormente ousou considerar, como ato de improbidade administrativa, a violação de princípios, que, como se sabe, ostentam conceito indeterminado, técnica que é incompatível com a tipificação de ilícitos penais, que deve vassalagem ao Princípio da Reserva Legal, consagrado no art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal e no art. 1º do Código Penal.

Com efeito, por tal princípio os tipos penais incriminadores somente podem ser criados por lei em sentido estrito, decorrendo dele o princípio da taxatividade, mediante o qual todas as condutas consideradas infrações penais devem ser suficientemente clara e bem elaboradas, de modo a não fazer restar dúvida por parte do destinatário da norma.

Roborando sobre o tema em comento, o doutrinador Capez (2003) categoricamente nos ensina que “nenhuma outra fonte subalterna pode gerar a norma penal, uma vez que a reserva de lei, proposta pela Constituição, é absoluta, e não meramente relativa. Sendo assim, somente a lei, na sua concepção formal e estrita, emanada e aprovada pelo Poder Legislativo, por meio de procedimento adequado, poderá criar tipos e impor penas”.

Nesta esteira, cumpre-nos observar as lições de Luiz Luisi (1991, p. 18), que ao comentar o princípio da legalidade, com acerto, preleciona que:

O postulado em causa expressa a exigência de que as leis penais, especialmente as de natureza incriminadora, sejam claras e mais possível certas e precisas. Trata-se de um postulado dirigido ao legislador vetando ao mesmo a elaboração de tipos penais com a utilização de expressões ambíguas, equívocas e vagas de modo a ensejar diferentes e mesmo contrastes de entendimentos. O princípio da determinação taxativa preside, portanto, a formulação da lei penal, a exigir qualificação e competência do legislador, e o uso por este de técnica correta e de uma linguagem rigorosa e uniforme.

No mesmo sentido, os apontamentos trazidos por Fábio Medina Osório (1998, p. 126):

Imaginar tais sanções como criminais é raciocínio perigoso, pois "se estaria abrindo sério precedente de ampliação das redes do direito penal ao arrepio do princípio da legalidade, o que merece pronto repúdio!" E, ainda, que, mantido aquele entendimento, as sanções só poderiam ser aplicadas pela via criminal, concluindo-se, nesse caso, pela necessidade de produção de antecedentes criminais e mesmo de reincidência toda vez que houvesse julgamento de procedência de demanda fundada naquela legislação!

A nosso pensar, a preocupação tida pelo legislador é absolutamente fundada e, sobremodo, justificável, eis que é da própria natureza da sanção penal, cuja abrangência envolve e, por vezes, limita a seara de liberdade do indivíduo, de que decorre a conseqüente excepcionalidade da referida disciplina, considerada por todos os especialistas da matéria a *ultima ratio*, ou seja, a última cartada do sistema legislativo, quando se entende por afastar as demais soluções viáveis.

É preciso insistir também no fato de que a própria Constituição Federal, em seu art. 37, § 4º, fez-se categórica ao afirmar que as punições pelos atos de improbidade administrativa seriam aplicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Assim, pela exegese do art. 37, §4º, da Constituição Federal, denota-se uma clara distinção entre as sanções de índole civil e político-administrativa dos atos de improbidade administrativa de um lado, e aquelas de natureza penal, de outro, sendo inequívoca a conclusão de que o legislador constituinte diferenciou claramente as infrações.

Em consonância com o acatado, Alexandre de Moraes (2003, p.2.648), observa com acerto:

A natureza civil dos atos de improbidade administrativa decorre da redação constitucional, que é bastante clara ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivadas da mesma conduta, ao utilizar a fórmula 'sem prejuízo da ação penal cabível. Portanto, o agente público, por exemplo, que, utilizando-se de seu cargo, apropria-se ilicitamente de dinheiro público responderá, nos termos do art. 9º da Lei nº 8.429/92, por ato de improbidade, sem prejuízo da responsabilidade penal por crime contra a administração, prevista no Código Penal ou na legislação especial.

Em virtude dessas considerações, é de se dizer que, se desejasse o legislador enquadrar a suspensão dos direitos políticos e a perda de função pública como sanções de natureza criminal, não precisaria ter explicitado a independência da ação penal para punir eventuais delitos contra a administração pública. E, nesse sentido, cabe trazer à baila a lição de José Joaquim Gomes Canotilho (1992, p. 23), acerca do princípio da máxima efetividade das normas constitucionais, segundo o qual os dispositivos constitucionais devem ser interpretados conforme o sentido que lhes dê maior eficácia:

Este princípio, também designado por princípio da eficiência ou princípio da interpretação efectiva, pode ser formulado da seguinte maneira: a uma norma constitucional deve ser atribuído o sentido que maior eficácia lhe dê. É um princípio operativo em relação a todas e quaisquer normas constitucionais.

De fato, se a própria Carta Magna, como visto, distingue e separa nitidamente a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções nela previstas da ação penal cabível, é inexorável concluir que aquela demanda não ostenta natureza penal.

Portanto, malgrado uma distinção ontológica entre ilícito penal e ilícito civil seja, na visão de alguns, algo impraticável, como observa Nélson Hungria⁵, ao menos em face do direito positivo é aceitável um critério distintivo relativo ou contingente, não fixável *a priori*, da suficiência ou insuficiência das sanções não-penais.

Doravante exposto, somente quando a sanção civil não se traduz como suficiente para a reintegração da ordem jurídica é que se lança mão da enérgica sanção penal, não obedecendo o legislador a outra orientação. Nesse sentido, sendo conveniente a sanção civil para um ato ilícito, hostil a um interesse individual ou coletivo, não há motivo para a utilização da reação penal, eis que estas representam o último recurso para conjurar a antinomia entre a vontade individual e a vontade normativa do estado.

No ensejo da conclusão deste impasse, valendo-se mais uma vez das preciosas lições de Nélson Hungria (1955, p. 32), doutrinador que se afigura um dos maiores penalistas brasileiros de todos os tempos, podemos concluir:

Sob o ponto de vista histórico e político-jurídico, que é o único admissível in subjecta materia, ou, melhor, tendo-se em vista a formação, através das leis ditadas pelo Estado dos dois sedimentos jurídicos que se chamam direito civil e direito penal, pode concluir-se que ilícito penal é a violação da ordem jurídica, contra a qual, pela sua intensidade ou gravidade, a única sanção adequada é a pena, e ilícito civil é a violação da ordem jurídica, para cuja debelação bastam as sanções atenuadas da indenização, da execução forçada, da restituição in specie, da breve prisão coercitiva, da anulação do ato, etc.

Nota-se, portanto, que o crime possui como consequência uma pena de prisão, isto é, privativa de liberdade, como, aliás, se pode perceber pela redação do art. 1º do Decreto-Lei nº 3.914, de 09/12/1941 (Lei de Introdução ao Código Penal), que dispõe o seguinte:

Considera-se crime a infração penal a que a lei comina pena de reclusão ou de detenção, quer isoladamente, quer alternativa ou cumulativamente com a pena de multa.

Como se depreende facilmente, o conceito legal de crime no Brasil exige como consequência, sempre, uma pena privativa de liberdade, quer isoladamente, quer cumulativamente, quer alternativamente com a pena de multa. E sendo assim, sem que

⁵ *Comentários ao Código Penal*. Vol. I. Tomo 2º - arts. 11 a 27. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense. 1955, p. 32.

haja uma cominação de sanção do tipo pena de reclusão ou detenção, o ilícito poderá ser de qualquer outra natureza, menos crime.

É o que destaca o penalista Luiz Flávio Gomes (2004, p.16):

A definição legal de delito tem também cunho formalista. De qualquer maneira, o preceito citado (art. 1º, da LICP) possui algumas virtudes: (a) de distinguir com clareza o que é crime e o que é contravenção; (b) de explicar que crime e contravenção são espécies do mesmo gênero infração penal; (c) de indicar um dos requisitos imprescindíveis do injusto punível que é a sanção, a cominação formal de pena (ou seja, a punibilidade abstrata). Não basta, assim, que o legislador descreva numa lei a conduta proibida (ou determinada). Mais que isso: tem também que cominar uma determinada sanção. Sem essa cominação abstrata (formal) não há delito. A punibilidade abstrata, como se vê, faz parte do conceito de fato punível (ou injusto penal).

Feitas essas considerações, acrescente-se, novamente, a observação de que o crime no Brasil necessita, de forma imprescindível, de um preceito secundário que tenha como consequência uma pena privativa de liberdade. Sem isso, repita-se, não haverá crime, tanto que basta uma análise em todos os tipos penais descritos no Código Penal e na legislação penal especial e extravagante que se observará que não há qualquer tipo penal descrito que não tenha como consequência uma pena de prisão ou detenção.

Consoante noção cediça, tal tipo de sanção é ausente nos ilícitos civis, em que a prisão só é admitida em caso excepcional para o cumprimento de uma obrigação, como se dá na hipótese do devedor de pensão alimentícia.

À guisa de exemplo, podemos citar, apenas, a redação do inc. I, do art. 12 da lei nº 8.429/92⁶, do qual se depreende que nenhum dos atos de improbidade administrativa previstos na lei possui como consequência uma sanção que importe em privação da liberdade, o que representa, embora esquecido por praticamente todos autores, mais um forte argumento para não se considerar tais atos como ilícitos penais.

⁶ “Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I - na hipótese do artigo 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 8 (oito) a 10 (dez) anos, pagamento de multa civil de até 3 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 10 (dez) anos”.

Nem se alegue, como o faz Fernando da Costa Tourinho Filho, que as sanções cominadas para os atos de improbidade administrativa, como a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos, são reprimendas eminentemente penais.

Como anteriormente mencionado, a suspensão dos direitos políticos e a perda do cargo, pelo Código Penal, não são considerados penas cominadas aos crimes. Aliás, em relação à perda do cargo, o Código Penal, em seu art. 92, inc. I, considera tal medida como um efeito secundário da condenação, isto é, que precisa ser explicitado na sentença, diferentemente do que ocorre com a pena privativa de liberdade, que configura um dos efeitos principais da sentença condenatória.

Note-se que até mesmo na legislação penal especial, quando a perda do cargo é prevista como pena principal, sempre se faz acompanhar de uma pena privativa de liberdade, como ocorre com a Lei Abuso de Autoridade (Lei nº 4.898/1965), in verbis:

Art. 6º: O abuso de autoridade sujeitará o seu autor à sanção administrativa, civil e penal.

§ 3º A sanção penal será aplicada de acordo com as regras dos arts. 42 a 56 do Código Penal e consistirá em: a) multa de cem cruzeiros a cinco mil cruzeiros; b) detenção por 10 (dez) dias a 6 (seis) meses; c) perda do cargo e a inabilitação para o exercício de qualquer outra função pública por prazo até 3(três) anos.

É preciso insistir no fato de que, caso as sanções alhures mencionadas viessem a se configurar como penas criminais, teríamos que rever várias outras leis administrativas que apresentam como consequência a perda do cargo como sanção disciplinar, pois, neste caso, a segurança jurídica em se distinguir com clareza ilícitos civis ou administrativos estaria perdida, importando em graves consequências de ordem prática.

Por fim, para arrematar, outro argumento para afastar a natureza não-penal dos atos de improbidade administrativa é a previsão do art. 8º da Lei nº 8.429/92, que aduz que “o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança”.

Indubitável é dizer que, sendo possível algumas das sanções por atos de improbidade administrativa alcançar-se herdeiros, é inexorável se concluir pela natureza não-penal de tais atos, eis que, do contrário, estar-se-ia violando o princípio da

intranscendência consagrado no art. 5º, XLV, da Constituição Federal, pelo qual “nenhuma pena passará da pessoa do condenado”.

3.2 Diferenciações entre a Lei Improbidade quanto à Lei de Responsabilidade

Restando-se comprovado que a Lei de Improbidade administrativa possui natureza cível, torna-se assaz solar sua distinção à de Responsabilidade, que permeia área penal.

Como visto oportunamente, notório se perfaz o equívoco da Suprema Corte ao elaborar a tese imunizante aos agentes políticos em sua totalidade, sem qualquer análise, ao menos superficial, da nossa Constituição Federal, a qual denota tratamentos discrepantes dentre as autoridades políticas.

O autor Emerson Garcia (2008, p. 34) assevera o seguinte:

Assim, a primeira dificuldade que se encontra é identificar o que venham a ser crimes de responsabilidade, proposição que enseja não poucas dúvidas e perplexidades. Para o Presidente da República, crime de responsabilidade é uma infração político-administrativa que enseja a realização de um julgamento político (sem necessidade de fundamentação) perante o Senado Federal. Para o Ministro de Estado, é uma infração associada a atos políticos e administrativos que redunde num julgamento totalmente jurídico (com a necessidade de fundamentação) perante o Supremo Tribunal Federal. Para o Prefeito Municipal, é um crime comum, que o expõe a uma pena de prisão. E para os Senadores, Deputados e Vereadores? Não é nada. Em outras palavras, esses agentes não se enquadram na tipologia dos crimes de responsabilidade, estando sujeitos, unicamente, ao controle político realizado no âmbito do próprio Parlamento, o que, eventualmente, pode resultar na perda do mandato.

Percebamos que a decisão do Supremo não comporta uma resposta linear nem ao menos na tese que sustenta, pois uniformiza os sancionamentos dos agentes políticos, distinguindo-os apenas por tal denominação, como se simétricos fossem.

Esta desigualdade fere de pronto o princípio da isonomia, pois distinguem a classe dos agentes políticos dos demais agentes públicos e aborda de forma igualitária (todos agentes políticos) os que pela Constituição Federal possui julgamento discrepante.

Outra questão que merece realce é a previsão constitucional de cada uma das leis, em diferentes artigos. Enquanto se fala sobre improbidade administrativa, observemos os arts. 15, V, e 37, § 4º. No entanto, sobre a responsabilidade fiscal se deve observar os arts. 29, §§ 2º e 3º; 50, *caput* e § 1º; 52, I; 85, *caput* e parágrafo único; 86, *caput* e § 1º, II; 96, III; 100 § 6º; 102, I, c; 105, I, a; 108, I, a; e 167, § 1º, da CF/88.

Frise-se, o legislador no mesmo diploma, consagrou distintamente tais dispositivos, se este ansiasse por exceções, de certo que as mencionaria.

Doravante exposto, cumpre-nos reconhecer a plausibilidade da coexistência entre sanções de diferente natureza jurídica, a propósito tal procedimento revela a praxe da nossa norma jurídica.

À guisa de exemplo, basta analisarmos as normas infraconstitucionais relativas à responsabilização dos servidores públicos que se submetem concomitantemente à responsabilização administrativa prevista nos Estatutos de cada categoria, à responsabilidade penal prescrita no Código Penal e à responsabilidade civil, na hipótese de causarem danos a terceiros e virem a ser condenados, assumindo os respectivos ônus em ação regressiva.

3.2.1 Coexistência dos dispositivos legais

Posta assim a questão, é de se dizer que estamos diante de entidades distintas e que não se excluem, podendo ser processadas separadamente, em procedimentos autônomos, com resultados absolutamente distintos, embora desencadeados pelos mesmos fatos.

Também não se pode deixar de mencionar outro instituto que poderia ser interpretado como de natureza civil, ou político-constitucional, como o é, e possui o mesmo “caráter penal” auferido, pela Reclamação, à ação de improbidade: o impeachment. Este processo visa demonstrar a incapacidade do agente político em prosseguir no cargo público que ocupe. No entanto, a esfera penal também recepciona a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública, que se dão como efeitos da sentença condenatória penal.

Enquanto penalmente a perda do cargo e a inabilitação para o exercício da função pública visam punir o agente, perfaz a sanção; no processo de impeachment, o objetivo é privá-lo do poder, o que evidentemente desaguará num mesmo ponto.

Assim, percebemos que a afirmativa de alguns Ministros do Supremo Tribunal Federal, de que os atos de improbidade recaem em sanções de forte caráter penal, e ainda de que o mesmo posicionamento do agente pode recair nestas duas leis esparsas, sendo isto inadmissível, causa profundo antagonismo ao exemplo citado anteriormente, posto que retrate situação similar.

Aliás, a Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 12, também corrobora com o postulado da autonomia das instâncias, ao determinar que, independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às cominações especificadas adiante, por ocasião dos seus incisos.

Esse também é o posicionamento extraído das decisões deflagradas pelos nossos Tribunais Superiores. À título de ilustração, analisemos o teor dos seguintes acórdãos:

Mandado de segurança. É tranqüila a jurisprudência desta corte no sentido da independência das instâncias administrativa, civil e penal, independência essa que não fere a presunção de inocência, nem os artigos 126 da lei 8.112/90 e 20 da lei 8.429/92. Precedentes do S.T.F - Inexistência do alegado cerceamento de defesa. - Improcedência da alegação de que a sanção imposta ao impetrante se deu pelo descumprimento de deveres que não são definidos por qualquer norma legal ou infralegal. Mandado de segurança indeferido. (MS 22899 agr, Relator(a): Min. Moreira Alves, Tribunal Pleno, julgado em 02/04/2003, dj 16-05-2003 pp-00092 ement vol-02110-02 pp-00279).

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS PENAL, CIVIL E ADMINISTRATIVA. MATERIALIDADE. COMPROVAÇÃO. CERCEAMENTO DE DEFESA. I - A independência entre as instâncias penal, civil e administrativa, consagrada na doutrina e na jurisprudência, permite à administração impor punição disciplinar ao servidor faltoso à revelia de anterior julgamento no âmbito criminal, ou em sede de ação civil por improbidade, mesmo que a conduta imputada configure crime em tese. Precedentes do stj e do stf. II - No tópico referente à ausência de

demonstração da responsabilidade disciplinar do servidor, trata-se de questão cuja solução demandaria, necessariamente, revisão do material fático apurado no processo disciplinar, além do que não restou suficientemente demonstrada de plano, de maneira que não pode ser apreciada em sede de mandamus. III – O indeferimento de pedido de produção de provas, por si só, não se caracteriza como cerceamento de defesa, principalmente se a parte faz solicitação aleatória, desprovida de qualquer esclarecimento. A constituição federal de 1988, em seu art. 5º, lv, garante aos litigantes em maneira geral o direito à ampla defesa, compreendendo-se nesse conceito, dentre os seus vários desdobramentos, o direito da parte à produção de provas para corroborar suas alegações. Mas esse direito não é absoluto, ou seja, é necessário que a parte demonstre a necessidade de se produzir a prova, bem como deduza o pedido no momento adequado. Segurança denegada. (MS 7.834/df, Rel. Ministro Felix Fischer, Terceira Seção, Julgado em 13/03/2002, DJ 08/04/2002 p. 127)

Os Tribunais Regionais Federais, igualmente, compartilham desta tese:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI NO 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992). RECEBIMENTO DA INICIAL. INÉPCIA. NÃO-OCORRÊNCIA. INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS CIVIL E ADMINISTRATIVA. 1. Não é inepta a inicial da ação por improbidade administrativa que descreva "indícios suficientes da existência de ato de improbidade" e permita aos réus exercer, com plenitude, sua defesa, porquanto aponta com clareza suficiente os atos alegadamente ímprobos e indica, para cada um deles, a capitulação jurídica. 2. No momento de receber a inicial, não se deve realizar detalhado, profundo e definitivo exame quanto à procedência do pedido. Desde que a narrativa atenda ao disposto no art. 17, parágrafo 6º, da lei no 8.429, de 1992, a inicial deve ser recebida. 3. "a apreciação, através da qual se poderá rejeitar ou receber a inicial da ação de improbidade administrativa (art. 16, parágrafos 6º e 8º, da lei nº 8.429/92), deve se restringir à verificação da existência dos pressupostos processuais e das condições especiais da ação. Em se tratando de ação civil por atos de improbidade administrativa, é preciso atentar para a plausibilidade mínima das alegações trazidas a exame e para a existência de indícios suficientes da prática de atos de desonestidade administrativa, que justifiquem o prosseguimento do feito. A rejeição in limine apenas pode ser determinada quando manifesta a inexistência do ato de improbidade, quando patente que se trata de pedido infundado, ou em razão de inadequação da via eleita. E mais: considerando os objetivos que permeiam as normas jurídicas regentes da ação de improbidade administrativa; tendo em conta os relevantes interesses protegidos sob o pálio dessa modalidade de ação; e atentando-se para a responsabilidade dos que a manejam, a enjeição de pronto se constitui em medida marcada pela excepcionalidade, por apenas admitir guarida quando evidenciadas, em seus estritos termos,

as hipóteses com elenco na lei. Não se estará, pois, realce-se, nesta oportunidade, firmando juízo de convicção sobre o mérito mesmo envolvido na demanda, em todos os seus meandros, ou sobre a responsabilidade do requerido. O recebimento da inicial representará apenas, se determinada, o reconhecimento da imprescindibilidade da continuidade das indagações e averiguações, com ampla produção probatória, que poderá confirmar ou infirmar as denúncias formuladas pelo órgão ministerial." (acpia nos 16-pb e 39-se).

4. O fato de o procedimento administrativo disciplinar instaurado contra o agravante ter sido anulado por decisão judicial não é causa de rejeição da inicial da ação por improbidade administrativa, haja vista que, via de regra, as instâncias civil, penal e administrativa (disciplinar) são independentes entre si, podendo suas sanções cumular-se. (BRASIL, TRF 5ª Reg., Relator: Francisco de Barros e Silva, 2008).

À guisa de conclusão, ressalte-se que, no acolhimento da tese que entoa a natureza cível dos atos de improbidade administrativa, com concomitante observância ao postulado que reza pela independência entre as instâncias, resta afastada a tese questionavelmente acolhida pela Suprema Corte, segundo a qual os crimes de responsabilidade absorveriam os atos de improbidade. É que, conforme visto, esta conclusão iria de encontro à toda a sistemática propugnada em nossa legislação pátria, afetando, por óbvio, a estabilidade contida em sua própria redação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação imoral dos agentes públicos, como se pode notar, é passível de gerar inúmeras penalidades ao agente público, entre elas, a responsabilidade civil, pois, na medida em que deixam de cumprir a obrigação que lhes foi imposta por força do contrato celebrado — expressa ou tacitamente — com a coletividade, ou agem com astúcia maliciosa na Administração, retirando ou não proveito de suas ações, abre-se para o Estado o direito de exigir o ressarcimento dos danos causados.

A obrigação de indenizar os cofres públicos integra as sanções contidas na Lei de Improbidade Administrativa, previstas no artigo 5º, e na regra geral da responsabilidade civil do Código Civil Brasileiro, em seu artigo 159.

As sanções da Lei nº 8.429/92 possui natureza cível porque, dentre outras evidências, a própria Constituição, em seu artigo 37, § 4º, afastou a possibilidade de que tivessem caráter penal, ao prever a locução sem prejuízo da ação penal cabível.

Além disso, texto mesmo da Lei da Improbidade, em seu artigo 12, *caput*, contempla a independência entre a aplicação daquelas previsões e as penas decorrentes de ação criminal. No sentido desta interpretação têm sido a posição da doutrina majoritária, e também a direção dos tribunais, com julgados do Superior Tribunal de Justiça, posição que se reforça, ainda mais, dada a edição das Leis de Responsabilidade Fiscal 10.028/00, que alterou os crimes contra a Administração Pública, previstos no Código Penal.

Significa dizer que, como as condutas previstas na Lei de Improbidade também podem ser punidas na legislação penal, é evidente que as sanções daquele diploma legal têm, efetivamente, natureza cível. Consectário lógico, vislumbra-se a possibilidade daquelas sanções serem aplicadas em concomitância com as previstas para os mesmos casos no Código Penal, exatamente no caminho da previsão constitucional e da própria Lei de Improbidade Administrativa.

Restou demonstrado o propósito a que insurgiu a Lei 8.429/92, visando garantir o princípio da moralidade administrativa, intuindo ao agente público deveres morais e éticos de modo a ordená-lo a agir de forma correta, proba, de tal forma que o interesse público sobreponha-se a quaisquer outro interesse.

O tema explorado no presente trabalho pôs em relevo uma questão de relevância ímpar no cenário não apenas nacional, mas mundial, expondo fatores que devem ser fomentados e correlacionados em busca de uma realidade mais justa, no intuito de trazer equidade aos seus cidadãos, e justa também no sentido de honestidade, licitude e probidade.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal não é uníssono quanto à coexistência entre a Lei de Improbidade e de Responsabilidade Fiscal, todavia, fora externado na Reclamação 2138/02 do STF, por maioria, o posicionamento favorável a que esta absorva aquela em relação aos agentes políticos.

Estes, no entanto, foram citados como integrantes de um bloco homogêneo, o que de pronto, assevera-se não ser. Os fraudadores em potencial de maior monta, flagradamente, são os agentes políticos, pois desfrutam de maior autonomia e são hierarquicamente superiores ao restante dos agentes públicos, encontram-se cobertos por um manto imunizador, onde a Lei de Improbidade não os alcança.

Em virtude dessas considerações, são contundentes os argumentos que denotam natureza cível da Lei 8.429/92, de modo que as suas sanções, ainda que contivessem conteúdo penal, não poderiam simplesmente ser marginalizadas em favor das sanções elencadas pela Lei nº. 1.079/50.

Ademais, o princípio da isonomia se esvai de completo ao concordarmos com tal entendimento. Os pseudo-interpretres estão conferindo aos agentes políticos o privilégio de não responder por seus atos ímprobos através da Lei de Improbidade, enquanto os demais agentes públicos através desta são punidos.

E os agentes políticos, que não possuem tratamento isonômico entre si, nesta reclamação são equiparados, o que é absolutamente incomprensível.

É imperioso ressaltar, que o entendimento do Supremo Tribunal Federal configurou verdadeiro retrocesso social⁷, não obtendo acolhimento doutrinário

⁷ Nesse passo, são oportunas as colocações de Patrícia do Couto Villela Abbud Martins, que ao discorrer sobre o princípio em tela, observa que “a proibição de retrocesso social representa um limite jurídico ao legislador, que se encontra submetido aos direitos sociais adquiridos. Faz transmutar para o Estado a obrigação antes positiva de concretizar o direito, em obrigação negativa, forçando-o a se abster de atentar contra a realização daquele direito fundamental social já estabelecido” [...] Concorrentemente, a vedação ao retrocesso social objetiva a preservação da harmonia do sistema jurídico, ao resguardar a observância dos princípios da confiança e da segurança, identificadores de um Estado de Direito. Proporciona na comunidade um sentimento de certeza e tranquilidade em relação a bens e posições jurídico-subjetivas já alcançadas” (Garcia, 2004, p. 402).

majoritário, ao oposto, muitas críticas neste sentido já foram criadas, e, certamente, muitos outros inconformismos ainda serão manifestados.

A análise do exposto neste trabalho nos leva a uma constatação: a relevância do cargo exercício, sua autonomia de decisão e a elevada importância que estas possuem para todos que compõem a sociedade, jamais poderão eximir as autoridades que detém tal grau de proeminência de responder, em âmbito constitucional, pelos atos que praticarem.

Mister se faz que a legislação opere de maneira a impedir a ocorrência de atos ímprobos eficazmente, incumbindo ao pseudo-intérprete um exame que extravase o liame do positivismo, primando pelo anseio do legislador, visando sempre a isonomia entre os indivíduos de uma mesma nação, princípio essencial ao convívio salutar.

No âmbito que tutela a moralidade na Administração Pública o cuidado ainda se intensifica, denotando ser descabida qualquer medida que obste a aplicabilidade diligente do operador do direito.

De tal feita, conclui-se que a Lei 8.429/92, cujos atos albergam índole nitidamente cível, deve possuir aplicabilidade frente a todo e qualquer agente público, incluindo assim as autoridades políticas que incorrerem em improbidade, porém é imperativo que se detenha cuidado na aplicação de suas sanções, para que não se descumpra o estabelecido na Constituição Federal.

REFERÊNCIAS

ANGHER, Ana Joyce (org.). **Vadem mecum acadêmico de direito**. 10 ed. São Paulo: Rideel, 2010.

ABRÃO FILHO, Gabriel. **Aspectos materiais, processuais e procedimentais da ação civil por improbidade administrativa**. 2007. 299 f. Dissertação (Mestrado em Direito Processual Civil) - Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

BRASIL, Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial da União**. Brasília, 12 abr. 1950. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 jan. 2010.

BRASIL, Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 3 jun. 1992. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 18 jan. 2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Ementa... **Reclamação n. 2138-DF**. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da AC n. 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Relator: Ministro Nelson Jobim. Relator para acórdão: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 13 jun. 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?numero=2138&classe=Rcl>. Acesso em: 16 jan. 2010.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal (1ª Turma). Ementa... **Recurso Extraordinário n. 253885-MG**. Reclamante: Município de Santa Rita do Sapucaí. Reclamada: Júlio César Caponi e outros. Relatora: Ministra Ellen Gracie Northfleet. Brasília, 4 de junho de 2002. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=253885&base=baseAcordao>. Acesso em 12 jan. 2010.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. Ementa... **Mandado de Segurança n. 9944-DF**. Impetrante: Instituto Educacional Guilherme Dorça S/C Ltda. Impetrado: Ministro de Estado da Educação. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 25 de maio de 2005. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/ita.asp?registro=200401224610&dt_publicacao=13/06/2005. Acesso em 12 jan. 2010.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Ementa... **Recurso Especial n. 626.204-RS**. Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Luiz Carlos Heinze. Relatora: Ministra Denise Arruda. Brasília, 7 ago. 2007. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=626204&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=5>. Acesso em 15 jan. 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Ementa... **Recurso Especial n. 1091215-MG**. Recorrente: Antonio Ferreira de Oliveira. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 5 mai. 2009. Disponível:

https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/ita.asp?registro=200802093014&dt_publicacao=18/05/2009. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL, Tribunal Regional Federal da 1ª Região (6ª Turma). Ementa... **Apelação em Mandado de Segurança n. 2000.01.00.002901-0-DF**. Apelante: Sindicato dos empregados em estabelecimentos bancários de Brasília-DF. Apelado: União Federal. Relator: Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, Juiz Federal Carlos Augusto Pires Brandão (Conv.). Brasília, 13 fev. 2006. Disponível em: <http://www.trf1.gov.br/Processos/ProcessosTRF/>. Acesso em 12 jan. 2010.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 1ª Região (4ª Turma). Ementa... **Agravo de Instrumento n. 0038721-12.2007.4.01.0000-Maranhão**. Agravante: Bernardo Ramos dos Santos. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Desembargador Federal Hilton Queiroz. Brasília, 29 nov. 2007. Disponível em: <http://www.trf1.gov.br/Processos/ProcessosTRF/>. Acesso em 20 jan. 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRENNER, Eliana de Moraes; DE JESUS, Dalena Maria Nascimento. **Manual de planejamento e apresentação de trabalhos acadêmicos: projeto de pesquisa, monografia e artigo**. São Paulo: Atlas, 2007.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 21 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DAMIÃO, Regina Toledo; HENRIQUES, Antonio. **Curso de português jurídico**. São Paulo: Atlas, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 21 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FACULDADE NATALENSE PARA O DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO NORTE. **Manual de orientação para elaboração e apresentação de trabalhos de curso em Direito da FARN**. Natal, 2009.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público**. São Paulo: Atlas, 2002

FIGUEIREDO Marcelo. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

FREITAS, Juarez. Do princípio da probidade administrativa e de sua máxima efetivação. **RDA**, v. 204. Abr/jun 1996.

FREITAS, Luiz Fernando Vieira de. **Improbidade administrativa e suspensão dos direitos políticos**. 2007, 89 f. Monografia (Bacharelado em Direito) - Centro Universitário Eurípides de Marília, Fundação de Ensino Eurípides Soares da Rocha, Marília, 2007.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 4. ed. rev. e ampliada. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

_____. **A proibição do retrocesso social como fenômeno jurídico**, in A Efetividade dos Direitos Sociais, Coordenador Emerson Garcia, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: America Jurídica, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 15 ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2008

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de Direito Administrativo**. 2 ed. rev., ampl. e atual. com a Constituição Federal de 1988, 2a tiragem. São Paulo: RT, 1991.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009
_____; WALD, Arnoldo. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. **Revista de Processo**, n. 107. p. 254, jul./set. 2002

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0155.02.002510-4/001-Caxambu**. Apelante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Apelado: Marcus Nagib Gadben. Relator: Desembargador Almeida Melo. Minas Gerais, 29 nov. 2007. Disponível em:
http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt/inteiro_teor.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=155&ano=2&txt_processo=2510&complemento=1&sequencial=0&palavrasConsulta=&todas=&expressao=&qualquer=&sem=&radical=. Acesso em: 20 jan. 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Improbidade administrativa: responsabilidade social na prevenção e controle**. Coleção do Averso ao Direito. v. 6. Vitória: CEAf, 2004.

MIRANDA, Gustavo Senna. Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como crimes de responsabilidade. **Revista dos Tribunais**. São Paulo: RT, v. 857, março 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Direito constitucional**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2007

_____. **Constituição do Brasil Interpretada**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 2.648.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**. 2. ed. amp. e atual. Porto Alegre: Síntese Editora, 1998.

_____. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008

_____; ROSA, Márcio Fernandes Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA NETO, Luiz Gonzaga. Os agentes políticos e sua responsabilização à luz da lei nº 8.429/92. **Revista da AGU**, Brasília, a. IV, n. 12, abr. 2007.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Justiça (1ª Câmara Cível). **Apelação Cível n. 01.002236-8-Canguaretama**. Apelante: Jurandir Freire Marinho. Apelado: Ministério Público. Relator: Desembargador Armando da Costa Ferreira. Natal, 16 ago. 2004. Disponível em: <http://www2.tjrn.jus.br/cjosg/pcjoDecisao.jsp?OrdemCodigo=1>. Acesso em: 20 jan. 2010.

SÁ, João Raphael Correia Barbosa de. Os agentes políticos como sujeitos ativos de atos de improbidade administrativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2113, 14 abr. 2009. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12628>. Acesso em: 12 dez. 2009.

SÃO PAULO, Tribunal de Justiça (11ª Câmara de Direito Público). **Apelação n. 395.216.5/1-00-Leme**. Apelante: Icatu metais Ltda e outro. Apelado: Ministério Público e outros. Relator: Desembargador Francisco Vicente Rossi. São Paulo, 7 mai. 2007. Disponível em: <http://esaj.tj.sp.gov.br/cjsg/resultadoSimples.do>. Acesso em 15 jan. 2010.

SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002

SELIGMAN, Rogério Ponzi. O princípio constitucional da proporcionalidade na conformação e no sancionamento aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92. **Revista de Direito Administrativo**, nº 238, p. 246, out/dez-2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.