

HENRIQUE OLIVEIRA MARTINS

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2019

HENRIQUE OLIVEIRA MARTINS

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Monografia apresentado ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Alessandro Gonçalves da Paixão.

HENRIQUE OLIVEIRA MARTINS

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Anápolis, _____ de _____ de 2019.

Banca Examinadora

RESUMO

Improbidade administrativa é a conduta ilegal do agente público qualificado pela imoralidade no desempenho da função pública. Sendo suas espécies: enriquecimento ilícito; dano ao erário; conceder benefícios fiscais ou tributários irregulares e atos lesivos à moralidade administrativa; e o ato de improbidade praticado por Prefeitos. Agentes passivos qualquer ente da administração pública ou particular que possua benefício público de qualquer maneira. Agentes ativos, qualquer agente público, bem como a agente políticos com exceções constitucionais, também se aplica a terceiros que participem, concorram ou venham a se beneficiar. Processa-se mediante Ação Civil Publica ou Ação Popular no Juízo Cível. Sanções possíveis aplicadas isolado ou cumulativamente: perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ou por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Quantidade de pena depende da espécie cometida.

Palavras chave: Agente Público. Patrimônio Público. Moralidade Administrativa. Sanções.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO I – LEI DE IMPROBRIDADE ADMINISTRATIVA.....	03
1.1- Conceito de Improbidade Administrativa e Suas Espécies.....	03
1.1.1 – Atos de Improbidade Administrativa que Importem Enriquecimento Ilícito.....	04
1.1.2 – Atos de Improbidade Administrativa que Causem Prejuízo ao Erário.....	06
1.1.3 – Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes da Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário.....	07
1.1.4- Atos de Improbidade que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública.....	07
1.2. Sujeito ativo e sujeito passivo de atos de improbidade.....	08
1.2.1- Sujeito Ativo do Ato de Improbidade Administrativa.....	08
1.2.2- Sujeitos Ativos dos atos improbidade administrativa.	09
1.3. Aplicação da Lei n. 8.429/91 a agentes políticos e a particulares.....	10
1.3.1- Aplicação da Lei n. 8.429/91 a agentes políticos.....	10
1.3.2- Aplicação da Lei n. 8.429/91 a particulares.....	12
CAPÍTULO II – MECÂNIISMOS PROCESSUAIS.....	13
2.1- Processo Judicial e Procedimento Administrativo.....	13
2.1.1- Procedimento Administrativo.....	14
2.1.2- Processo Judicial.....	15
2.1.3- Natureza Civil da Ação.....	17
2.2- Competência e Prescrição.....	18
2.2.1- Competência.....	18
2.2.2- Prescrição.....	20
2.3- Ação Popular e Ação Civil Pública.....	22
2.3.1- Ação Popular.....	22

2.3.2- Ação Civil Pública.....	23
--------------------------------	----

CAPÍTULO III – SANÇÕES.....24

3.1- Sanções a Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito.....	26
--	----

3.2- Sanções a Atos de improbidade Administrativa que Causem Dano ao Erário...	27
--	----

3.3- Sanções aos Atos de improbidade Administrativa Previstas no Artigo 10-A da LIA.....	29
--	----

3.4- Sanções aos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública.....	30
--	----

3.5- Sanções aos Atos de Improbidade Administrativa previsto no Estatuto da Cidade.....	31
---	----

CONCLUSÃO.....33

REFERÊNCIAS.....35

INTRODUÇÃO

O trabalho monográfico possui como tema Improbidade Administrativa, sendo os atos irregulares e ilícitos praticados por agentes públicos, qualificados pela imoralidade e pelo desmazelo do dever de proceder com idoneidade no exercício da função pública. O tema é normatizado pela Constituição Federal de 1988, no entanto sem minuciosa previsão, sendo tratado posteriormente na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429 de 1992), ganhando aplicação prática. Ainda há rápida previsão no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 2001, artigo 52), de modo a normatizar como improbidade administrativa determinadas condutas de Prefeitos e do Governador do Distrito Federal.

O presente trabalho acadêmico visa responder as indagações: quais as espécies de improbidade administrativa, quem são os sujeitos ativos e passivos do ato de improbidade? É possível sua aplicação a agentes políticos e a particulares? Quais são seus mecanismos processuais? Quais os efeitos decorrentes de suas sanções? Mediante a resposta dessas problemáticas é possível à compreensão do tema, de seus agentes, de sua maneira processual adequada, bem como as punições passíveis a serem aplicadas.

O Brasil desde o seu “descobrimento” apresenta histórico de corrupção e de conduta imoral de seus políticos e demais administradores. No decorrer dos quinhentos e dezenove anos de Brasil a corrupção se impregnou como uma cultura do Brasileiro, derivando diversos problemas sociais, econômicos, políticos e estruturais. Visando o combate a tais atos o legislador cuidou de criar diversas formas de responsabilizar o agente administrativo imoral, sendo responsabilizado inicialmente na esfera penal, cível e administrativa e por fim, criando a quarta esfera de responsabilidade, a decorrente da Lei de Improbidade Administrativa.

A Lei nº 8.429/92 foi promulgada com a intenção de atenuar as sanções aplicadas a esses agentes e garantir a restituição ao patrimônio público aos danos sofridos. De tal maneira, se faz necessário ao aplicador e cientista do direito o conhecimento da matéria. E aos demais membros da sociedade, visando instruí-los das normas de combate a atos ímprobos, e desmistificando a ideia de impunção. Assim, se faz necessário o estudo de Improbidade Administrativa e a elaboração do presente trabalho.

O trabalho possui três capítulos, cuidando o primeiro de conceituar Improbidade Administrativa, apresentando as espécies de improbidade previstas na Lei de Improbidade e no Estatuto da Cidade, os agentes passivos e ativos e a possibilidade da aplicação à agentes políticos e a terceiros. O segundo capítulo cuida de detalhar o mecanismo processual, a possibilidade de prescrição, o procedimento administrativo de inquérito do ato de improbidade, o processo adequado para o processamento da matéria, o sujeito ativo no ato processual e as cautelares. Ficando a cargo do terceiro capítulo a análise das sanções.

Formula-se o presente trabalho mediante estudos de compilação doutrinária e análise de documentos, normas e jurisprudências.

CAPÍTULO I – LEI DE IMPROBRIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição Federal de 1988 fundamenta o dever de punição dos atos de improbidade (art. 37, §4º, CF), no entanto trata-se de uma norma de caráter limitado, sendo que sua aplicabilidade concreta só foi possível com o advento da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92), sancionada pelo então presidente Fernando Collor de Mello na data de 02 de maio de 1992. Trata-se de uma lei federal de caráter nacional que normatiza a quarta esfera de responsabilidade do agente público que comete ato de desonestidade no exercício da função pública. Sendo considerado um “divisor de águas” no combate a corrupção (MAZZA, 2018).

No entanto, não é somente a Lei nº 8.429/92 que prevê atos de improbidade administrativa. Além das quatro espécies de ato de improbidade normatizadas pela Lei de Improbidade Administrativa – LIA, nota-se uma quinta espécie prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001, artigo 52), aplicável exclusivamente a Prefeitos e ao Governador do Distrito Federal (NEVES; OLIVEIRA, 2016).

1.1- Conceito de Improbidade Administrativa e Suas Espécies

Para a mais adequada compreensão do tema, trataremos em primeiro instante de conceituar Improbidade Administrativa, partindo de uma análise etimológica de seu termo.

Do latim, “*probitate*” (probidade) significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade, deste modo, improbidade

é a falta de honestidade. Ou seja, é a conduta imoral, desonesta, praticada pelo agente público sobre o agente passivo (NEVES e OLIVEIRA, 2014).

O adjetivo “administrativo” decorre do substantivo “administração”, deste modo, “Improbidade Administrativa” representa a “desonestidade na Administração”. Ou em sentido mais próprio, é a desonestidade do titular de uma atividade pública em face do ente administrativo previsto no artigo primeiro da Lei de Improbidade ou daquele expresso no estatuto da cidade, como estudaremos no decorrer do presente trabalho (MARQUES, 2010).

Podemos conceituar Improbidade Administrativa como o ato ilícito praticado por agente público (ou terceiro em sua companhia) no exercício de sua função, em regra de forma dolosa, contra entes públicos ou privados que possuam recursos públicos. (NEVES; OLIVEIRA, 2014). Sendo mais que a transgressão da letra da lei, superando a mera ilegalidade administrativa, sendo o ato ilegal qualificado pela imoralidade do agente público (MARQUES, 2010).

A Lei de Improbidade Administrativa normatiza quatro espécies de atos de improbidade, a saber: atos que importem enriquecimento ilícito (artigo 9º); atos que causem dano ao erário (artigo 10); conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário indevido (art. 10 – A); praticar ato que viole princípios da Administração Pública (artigo 11). E nos termos do artigo 52 da Lei nº 10.257/2001, há o ato de improbidade praticado por prefeitos. Neste momento, faremos o estudo de cada espécie, ficando a cargo do terceiro capítulo do presente trabalho monográfico o estudo de suas sanções.

1.1.1 – Atos de Improbidade Administrativa que Importem Enriquecimento Ilícito

A primeira espécie de ato de improbidade administrativa previsto na LIA refere-se aos atos ímprobos que importem enriquecimento ilícito. São atos onde “o agente público auferir dolosamente uma vantagem indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública” (MAZZA, 2018, pg 853).

A Lei nº 8.429/92 não menciona a possibilidade da presente espécie ser cometida na modalidade culposa, bem como não se encontra menção na doutrina e

jurisprudência, entendendo-se assim, ser cometido exclusivamente por dolo. Doutrinadores da matéria, em sua maioria, a exemplo de Alexandre Mazza e Maria Sylvia Z. Di Pietro, sustentam que a espécie se trata das condutas mais graves disciplinadas na LIA, prova disso se faz no momento em que o legislador atribuiu aos atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito as sanções mais penosas, ao qual estudaremos em momento oportuno.

Conforme prevê o artigo 9 da Lei de Improbidade Administrativa, o enriquecimento ilícito é o recebimento de vantagem patrimonial indevida, quando do exercício da função pública, independentemente de dano ao erário (NEVES e OLIVEIRA, 2014).

Nesse sentido, pacificou o Superior Tribunal de Justiça no informativo nº 580 de 2016:

DIREITO ADMINISTRATIVO. DESNECESSIDADE DE LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO EM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE IMPORTA ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. Ainda que não haja dano ao erário, é possível a condenação por ato de improbidade administrativa que importe enriquecimento ilícito (art. 9º da Lei n. 8.429/1992) [...]. (RESP nº. 1.412.214-PR, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 8/3/2016, DJe 28/3/2016).

A prática de enriquecimento ilícito será sempre um ato comissivo, isso porque não há previsão na norma (LIA) que preveja conduta omissiva para processar e punir o agente fundamentando-se no artigo 9º da Lei nº 8.429/92 (NEVES e OLIVEIRA, 2014).

A Lei de Improbidade Administrativa ao prever o enriquecimento ilícito como causa de improbidade administrativa, tratou de disciplinar rol de hipóteses no decorrer de seus doze incisos, tratando de detalhar condutas ao qual se aplica a norma. A exemplo, o art. 9º, inciso XI, da LIA, tipifica o ato de incorporar de qualquer forma ao patrimônio próprio bens, rendas, verbas ou valores pertencentes aos sujeitos passivos dos atos de improbidade previstos no artigo 1º da LIA.

O presente rol é exemplificativo, isso se nota na parte final do caput do artigo 9º (Lei nº 8.429/91) ao se utilizar da expressão “notadamente”. Dessa maneira

mesmo que o ato não esteja elencado em alguma das hipóteses legais, poderá ser enquadrado como uma conduta de improbidade administrativa que importe em enriquecimento ilícito, e assim, punido com suas respectivas sanções (DI PIETRO, 2016).

1.1.2 – Atos de Improbidade Administrativa que Causem Prejuízo ao Erário

O segundo ato de improbidade administrativa expresso pela Lei nº 8.429/92, em seu artigo 10, é o ato que omissivo ou comissivo, mediante dolo ou culpa, enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei

Por ser expresso na norma essa é a única espécie de ato de improbidade a aceitar o cometimento na modalidade culposa, nesse sentido se posiciona a jurisprudência e a doutrina como Daniel Amorim A. Neves e Rafael Carvalho R. Oliveira (2014).

Diferente do ato de improbidade que importe enriquecimento ilícito, nessa espécie “o foco da lei não ilumina a eventual vantagem obtida pelo agente público, mas o prejuízo causado ao patrimônio público econômico, por ato de improbidade administrativa” (FAZZIO JR, 2016, pg 208).

Deste modo, mesmo que o agente causador do ato de improbidade não venha a se beneficiar pelo ato, será processado e punido nos termos do artigo 10 da LIA.

É importante ressaltar que o termo “erário” não se confundi com patrimônio público. Para melhor entendimento, tomemos emprestado a palavra de Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Resende Oliveira (2016, pg 99):

Da A expressão “erário”, no caso, compreende os recursos financeiros provenientes dos cofres públicos da Administração Pública direta e indireta, bem como aqueles destinados pelo Estado às demais entidades mencionadas no art. 1.º da LIA.

Diferentemente, o vocábulo “patrimônio público” possui conotação mais ampla e compreende não apenas os bens e interesses econômicos, mas também aqueles com conteúdo não econômico. O art. 1.º, § 1.º, da Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) considera

patrimônio público “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”.

A LIA expressa nos incisos vigentes do artigo 10, dezoito hipóteses de tipificação na espécie em estudo. Se tratando de rol exemplificativo, novamente se fundamenta no termo “notadamente” utilizado no final do caput do referido artigo (DI PIETRO, 2018).

1.1.3 – Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes da Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário

Por se tratar de uma inovação, trazida à luz pela Lei Complementar nº 157/2016, a presente espécie é considerada a quarta espécie de improbidade. De maneira a criar na Lei nº 8.429/92 o artigo 10-A, que tipifica como ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

Para melhor compreensão da presente espécie, passamos a expor o estudo do Professor Alexandre Mazza a respeito da presente espécie (2018, pg 858):

[...] inovação trazida pela lei complementar que tipifica qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário que reduza a alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) para patamar inferior a 2% (dois por cento), nos termos do artigo 8º-A da Lei Complementar nº 157/2016, inclusive sobre o serviço proveniente ou cuja a prestação se tenha iniciado no exterior do país.

Em regra, trata-se de ato de improbidade direcionado à Prefeitos e Vereadores em sede municipal, e quanto ao Governador e Deputados Distritais do Distrito Federal, que são os responsáveis pela fixação das alíquotas do ISS e respectivos benefícios financeiros ou tributários, bem como a terceiros que contribuam para o ato ou dele se beneficie (NEVES; OLIVEIRA, 2016).

1.1.4- Atos de Improbidade que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

De acordo com o artigo 11 da lei nº 8.429/92, importa como ato de improbidade administrativa todo ato que atente contra os princípios da

Administração Pública. Sendo qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (GOMES, 2012).

Apesar de a norma prescrever expressamente quatro princípios, diante ao texto, “a expressão violação da legalidade elucidada, sem dúvidas, que o preceito compreende a transgressão dos demais princípios constitucionais que instruem, condicionam, limitam e vinculam a atuação dos agentes públicos”(FILHO, 2018, pg 120).

De tal maneira, os princípios previstos no caput bem como o rol de hipóteses previstos em seus incisos não esgotam as possibilidades de aplicação da norma, sendo tão somente exemplificativo. Deste ponto a presente norma possibilita a aplicação da LIA a um leque de atos que apesar de não expressos na lei, venham a transgredir princípios da administração pública.

As condutas tipificadas nas espécies de improbidade administrativa ante expostas, por vezes podem corresponder a crimes definidos na legislação penal e a infrações administrativas definidas nos Estatutos dos Servidores Públicos. Nesse caso nada impede a instauração de processos nas três instâncias, administrativa, civil e criminal. (DI PIETRO, 2016).

Sendo que a aplicação de um não afasta e vincula os demais, exceto por absolvição penal por negativa de autoria ou ausência de materialidade (MAZZA, 2018).

1.2. Sujeito ativo e sujeito passivo de atos de improbidade

Sujeito passivo é a entidade que sofre as consequências do ato de improbidade (vítima do ato), sendo o sujeito ativo da ação de improbidade (art. 17 da LIA). Deste modo, o sujeito ativo será quem comete o ato de improbidade, e por consequência, sujeito passivo da ação (MAZZA, 2018).

1.2.1- Sujeito Ativo do Ato de Improbidade Administrativa

O artigo 1º, *caput* e parágrafo único da Lei nº 8.429/92, normatiza os sujeitos passíveis do ato de improbidade, sendo estas pessoas jurídicas de direito público ou privado (MAZZA, 2018). Em análise doutrinária:

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2016, p. 893):

O artigo 1º da lei indica as entidades que podem ser atingidas por atos de improbidade administrativa, abrangendo “a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual”.

O parágrafo único do mesmo dispositivo completa a norma, estabelecendo que “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”. (2016, p. 983).

Em suma, nos termos do artigo 1º da Lei nº 8.429, de 1992, onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independentemente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada (PAZZAGLINI FILHO, 2018). Diante do presente pensamento, conclui-se que, onde ocorrer investimento público, este poderá ser vítima de ato de improbidade nos termos da referida lei.

1.2.2- Sujeitos Ativos dos atos improbidade administrativa

O artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa estabelece que que o ato de improbidade administrativa poderá ser praticado por “qualquer agente público, servidor ou não”. (MAZZA, 2018).

O ato de improbidade também poderá ser praticado por terceiro, que mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie de qualquer forma direta ou indireta. (DI PIETRO, 2016).

O legislador ao confeccionar a presente lei, tratou de conceituar agente públicos, normatizando em seu artigo 2º:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra

forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Na parte final da presente norma, ao prescrever “entidade mencionadas no artigo anterior”, a norma se remete ao parágrafo 1º onde trata-se das entidades passíveis de serem vítimas de atos de improbidade.

Ao positivar “qualquer agente público”, significa que os atos de improbidade podem ser praticados por qualquer agentes públicos, incluindo servidores estatutários empregados públicos celetistas, agentes políticos, contratos temporários e particulares em colaboração com a Administração. Se aplicando também a dirigentes de sindicatos e entidades do terceiro setor (MAZZA, 2018).

Os membros da magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas incluem-se também como sujeitos ativos, sejam eles considerados servidores públicos como demanda parte da doutrina, ou agentes políticos, como entende doutrina minoritária e o STF (DI PIETRO, 2016). Neste sentido, proferiu o Superior Tribunal de Justiça decisão condenatória a Juiz do Trabalho pela prática de Improbidade, em acórdão referente ao Resp. 1528102, conforme Ementa:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. JUIZ. AMIZADE ÍNTIMA COM ADVOGADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO PRESENTE. DANO AO ERÁRIO OU ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DESNECESSIDADE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

Os notórios, que exercem função pública, também será imputado a eles a presente lei, caso procedam atos de improbidade, conforme decidiu o STJ (Resp. 118.417). Bem como a médicos e hospitais conveniados ao SUS, conforme estabelece o STJ no Resp. 416.329. (MAZZA, 2018).

1.3. Aplicação da Lei n. 8.429/91 a agentes políticos e a particulares

1.3.1- Aplicação da Lei n. 8.429/91 a agentes políticos

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais da organização política do país. A doutrina majoritária entende que eles são, unicamente, o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos, e respectivos vices, os

Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como Senadores, Deputados Federais e estaduais e vereadores. (DE MELLO, 2015).

Para doutrina minoritária, encabeçada pelo professor Hely Lopes Meirelles e recentemente ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, os membros da magistratura e do Ministério Público são considerados agentes políticos. Entretanto, não entraremos no mérito da presente discussão, visto que a Lei de Improbidade Administrativa será aplicada a estes agentes, sendo eles agentes políticos ou não (DI PIETRO, 2016).

Quanto a agentes políticos, não será aplicada a presente lei a todos. Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal, distinguindo crimes de responsabilidade e prática de ato de improbidade, determinou a não aplicação da presente lei ao Presidente da República e aos Ministros de Estado. Verifiquemos o presente entendimento nas palavras de Mauro S. dos Santos (2012, pg 495).

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, após fazer distinção entre improbidade administrativa e o crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, "c", da CF/88 e disciplinado pela Lei n.º 1.079/50, entendeu que alguns agentes políticos (Presidente da República e Ministros de Estado), por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei n.º 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade, em ação que somente pode ser proposta perante a própria Corte Suprema.

Enfim, estes agentes podem cometer os crimes de responsabilidade fixados no art. 102, I, c, da Constituição e regulados pela Lei 1.079/50 não incorrem nas sanções por atos de improbidade administrativa, sendo-lhes, pois, inaplicáveis as disposições da Lei 8.429, de 1992. Entretanto, isso não significa de modo algum que os agentes políticos como um todo estejam excluídos da incidência da Lei 8.429/92. Os parlamentares em geral, os Prefeitos e Governadores, os Conselheiros de Tribunais de Contas estaduais, entre outros agentes políticos, continuam sujeitos à Lei. (BARCHET, 2016).

Como podemos averiguar no acórdão do STJ, pacificado no informativo nº 527:

DIREITO ADMINISTRATIVO. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A GOVERNADOR DE ESTADO.

É possível o ajuizamento de ação de improbidade administrativa em face de Governador de Estado. Isso porque há perfeita compatibilidade entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429/1992. EDcl no AgRg no REsp 1.216.168-RS, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 24/9/2013.

1.3.2- Aplicação da Lei n. 8.429/91 a particulares

Conforme previsto na Lei n 8.429/92, somente em quatro hipóteses particulares (não agentes públicos), sejam pessoas físicas ou jurídicas, podem ser punidos por improbidade: 1- induzir o agente a praticar o ato; 2- concorrer para a prática do ato; 3- figurar como beneficiários do ato, ou; 4- for sucessor de quem praticou o ato até o limite da herança. Em todos estes casos, entretanto, o particular deve praticar o ato acompanhado de um agente público para que se configure o ato de improbidade. (MAZZA, 2018).

Dessa maneira, o particular que pratique qualquer conduta prevista como ato de improbidade nos termos da lei nº 8.429/92. Somente responderá perante a presente norma se, para a prática do ato, houver a participação de um agente público (MAZZA, 2018) conforme conceituado nesta lei em seu artigo 2º. Neste sentido decidiu o STJ no Resp. 1.405.748, vejamos trecho da ementa:

Superior Tribunal de Justiça (2015):

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA APENAS CONTRA PARTICULAR. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE AGENTE PÚBLICO NO POLO PASSIVO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO. PRECEDENTES.

Salienta-se que o particular, sujeito ativo do ato de improbidade, poderá ser pessoa jurídica, desde que, para isso, seja beneficiada. Neste sentido, decidiu o STJ no Resp. 1127143. (MAZZA, 2018).

CAPÍTULO II – MECÂNIISMOS PROCESSUAIS

O processo é o instrumento pelo qual o Estado presta a tutela jurisdicional, após ter sido provocado pelo interessado por meio do exercício do direito de “ação”. Assim é o conjunto de normas jurídicas que permitirão regular o início do processo, bem como o seu desenvolvimento e encerramento. E para tanto, estas normas disciplinarão certas garantias, princípios, requisitos e formalidades para a prática dos atos processuais, além das consequências pela sua falta de observância (HARTMANN, 2017).

É de competência privativa do poder judiciário a aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429 de 1992, não podendo ser realizada pela Administração Pública. A condenação pela prática de ato de improbidade administrativa e a aplicação das sanções correspondentes somente serão legítimas se houver estrita observância do rito específico previsto na Lei de Improbidade Administrativa, caso contrário, acarreta flagrante ato de inconstitucionalidade, por representar violação ao princípio do devido processo legal (MAZZA, 2018).

2.1- Processo Judicial e Procedimento Administrativo

Uma única conduta do agente público poderá originar seis diferentes processos de responsabilização, no âmbito civil, penal, administrativo disciplinar, improbidade administrativa, política e processo de controle. Cada processo tramita de maneira autônoma e via de regra o resultado de um determinado processo não interfere sob os demais. Exceção à regra é a absolvição criminal por negativa de autoria ou ausência de materialidade, que faz coisa julgada nas esferas cível e administrativa (art. 126 da Lei nº 8.112/90), e impede a condenação do indiciado por improbidade administrativa (MAZZA, 2018).

2.1.1- Procedimento Administrativo

Precedente ao processo de Improbidade Administrativa no poder Judiciário (arts. 14 a 16, LIA), será instaurada investigação destinada a apurar a prática do ato de improbidade. A instauração desse procedimento poderá partir da denúncia de qualquer pessoa que tenha conhecimento do ato de improbidade (art. 14, *caput*, LIA). Para a professora Di Pietro (2016, pg 997) “trata-se de direito de natureza constitucional, que poderia ser exercido mesmo que não previsto nessa lei (LIA), já que assegurado pelo artigo 5º, inciso XXXIV, a, da Constituição”.

Nos termos do parágrafo primeiro do artigo 14 da LIA, a representação deverá ser escrita ou oral (reduzida a termo), assinada e conter a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas que tenha conhecimento. Se essas condições não forem observadas, a autoridade administrativa rejeitará a representação através de despacho fundamentado, o que não impede que seja feita a representação ao Ministério Público (art. 14, § 2º, Lei nº 8.429/92).

Atendido os requisitos do parágrafo primeiro, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos. Se tratando de servidores federais ou militares, se processará de acordo com a lei específica à estes (art. 14, parágrafo 15, Lei de Improbidade Administrativa).

Constituída a Comissão Processante deverá ser dado conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade. Estes poderão vir a requerer a designação de representante para acompanhar o processo administrativo (artigo 15, LIA).

Quanto a representação do Ministério Público no processo administrativo, bem nos ensina a Professora Di Pietro, (2016, pg 998):

Este [...] preceito não significa que o Ministério Público possa interferir na realização do processo administrativo a cargo da Administração Pública. Ele pode adotar as providências de sua alçada, como instaurar inquérito civil ou criminal, se verificar alguma omissão ou irregularidade, mas não pode ter qualquer participação na realização do procedimento administrativo que se insere entre as atribuições da Administração Pública.

Caso a comissão administrativa constate fundamentados indícios de responsabilidade, esta representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que proceda com o pedido de sequestro dos bens do indiciado (art. 16, Lei nº 8.429/92).

Nota-se outra forma de investigação de possível ato de improbidade a ser realizada antes do processo judicial, trata-se do inquérito civil (art. 129, III, CF/88) a ser executada pelo Ministério Público. Neste procedimento não incidirá o contraditório, sem ferir princípios jurídicos (contraditório, ampla defesa), tendo em vista que ainda não existe nenhuma acusação contra o investigado. Tem como finalidade a coleta de elementos que atestem a ocorrência do ilícito e de sua autoria, no entanto, não tem a finalidade de promover investigação aprofundada, somente a coleta de indícios (GARCIA, 2014).

2.1.2- Processo Judicial

Finalizado o procedimento administrativo, identificado fundados indício de responsabilidade, será encaminhado para o Ministério Público ou para a procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou casado dano ao patrimônio público (art. 16 da LIA). O Ministério Público, em sua atribuição de fiscal da lei poderá requerer medida independentemente da representação do órgão administrativo (DI PIETRO, 2016).

O sequestro procederá de acordo com as normas do Código de Processo Civil, como assim prevê o artigo 16, §1º, da Lei de Improbidade Administrativo. O presente dispositivo normatiza que “o pedido de sequestro será processado de acordo com os dispostos nos artigo 822 e 825 do Código de Processo Civil”, em menção ao antigo diploma processual civil de 1973. Com a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), o sequestro, disposto nessa norma passou a processar-se pelos artigos 300 e seguintes do Código de Processo Civil de 2015 (MAZZA, 2018).

Além do sequestro estabelecidos pela LIA no artigo 16, a Lei de Improbidade prevê outras medidas cautelares com a finalidade de assegurar a efetividade da ação de improbidade: a indisponibilidade de bens (art.17, Lei nº

8.429/92); bloqueio de contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior (art. 16, §2º, da LIA); e, o afastamento cautelar do agente público do exercício do cargo (art. 20, § único, LIA).

Destas medidas cautelares, ressalvado a última que pode ser adotada na esfera judicial ou administrativa, as outras apenas podem ser efetivadas pela via judicial. Devendo ser proposta a Ação principal dentro do rito ordinário no prazo de 30 dias da efetivação da medida cautelar (DI PIETRO, 2016).

Quanto à indisponibilidade de bens, “como diz o próprio vocábulo, impede a livre disposição dos bens pelo indiciado, vedando qualquer ato jurídico que implique a transferência de seus bens a terceiros” (DI PIETRO, 2016, pg 999). Como podemos notar, essa medida não impede o uso da coisa pelo indiciado, tão somente a indisponibilidade para negócios jurídicos, neste sentido há o entendimento que é possível que recaia em face de bens de família.

O afastamento cautelar do agente público do exercício do cargo, função ou emprego (art. 20 da LIA) não gera prejuízo da remuneração e apenas será adotada quando a medida se fizer necessária à instrução processual. Essa medida tem caráter excepcional e poderá perdurar no prazo máximo de 180 dias, (STF, MC nº 19.214). O efetiva afastamento do cargo somente ocorre com o trânsito em julgado da sentença condenatória (MAZZA, 2018).

Efetivada a medida cautelar, o Ministério Público ou a pessoa jurídica de direito público ofendida terá 30 dias para interposição do pedido principal (art. 17 da Lei de Improbidade Administrativa).

Proposta a ação (art. 17, §1º, LIA), será vedada a transação, acordo ou conciliação. “A norma se justifica pela relevância do patrimônio público, seja econômico, seja moral, protegido pela ação de improbidade. Trata-se de aplicação do princípio da indisponibilidade do interesse público” (DI PIETRO, 2016, pg 999).

A legitimidade ativa para propositura do pedido principal, nos termos do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, é estritamente do Ministério Público e da pessoa jurídica prejudicada. Podendo ser proposto somente pelo Ministério Público, situação

onde a pessoa jurídica ofendida atuará no processo como litisconsorte e sua ausência não enseja prejuízo. Se proposto somente pela pessoa jurídica o Ministério Público atuara no processo como fiscal da lei sob pena de nulidade, inteligência do artigo (MAZZA, 2018).

O processo de improbidade seguirá o rito ordinário (art. 17, *caput*, LIA), atribuído o processo a determinado juízo, este será competente por prevenção para julgar as demais ações de improbidade administrativa decorrentes do mesmo objeto (art. 17, §5º).

Ação deverá ser instruída com provas suficientes da existência do ato de improbidade ou com as razões fundamentadas de sua impossibilidade de apresentação, estando regular a inicial, o magistrado mandará notificar o indiciado para que ofereça manifestação por escrito com as devidas provas e justificativas (§§ 6º e 7º do art. 17, LIA).

O parágrafo sexto do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa é o único momento na lei em que trata quanto a petição inicial, de tal maneira, aplica-se de maneira subsidiária o Código de Processo Civil, seguindo os rito do artigo 319 CPC (NEVES; OLIVEIRA, 2017).

Recebida a defesa prévia, o juiz dentro do prazo de trinta dias decidirá pelo recebimento ou indeferimento da ação ou da inadequação da via eleita. Caso o magistrado decida pelo recebimento da ação, deverá ser citado o réu para apresentar contestação, podendo o réu interpor agravo de instrumento a esta decisão. (art. 17, parágrafos 8º ao 10º, LIA).

2.1.3- Natureza Civil da Ação

Em um primeiro momento, dá-se a impressão que a Lei de Improbidade administrativa possui natureza penal ou até mista da ação de improbidade. Isto se dá pelas sanções cominadas ao agente que pratique conduta improba, bem como pela própria norma expressa: capítulo III tem como capítulo “das penas” e o capítulo VI dispõe “Das disposições penais”. No entanto, a doutrina de forma majoritária e o Superior Tribunal de Justiça entendem que a ação de improbidade administrativa tem natureza civil (NEVES; OLIVEIRA, 2017).

2.2- Competência e Prescrição

2.2.1- Competência

A Lei nº 8.429/92 silencia quanto a competência, ficando a cargo do aplicador a definir. Neste sentido, a doutrina em observância a variados diplomas legais a respeito de competência, estabeleceu uma espécie de “roteiro de competência” com seis etapas, para perceber o juízo competente para processar e julgar a ação de improbidade. Em um primeiro momento, será verificado a competência do justiça brasileira, em análise aos artigos 21 a 23 do CPC. A segunda etapa, será observado se a competência é dos Tribunais de superposição ou de órgão jurisdicional atípico, como, por exemplo, o Senado Federal (NEVES; OLIVEIRA,2017).

Terceira etapa verificar-se-á competência da justiça comum ou da justiça especial. Na quarta etapa, sendo a competência da justiça comum, será definido entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal, não sendo a competência da Justiça Federal a competência será da Justiça Estadual em caráter residual. Na quinta etapa, descoberta a Justiça competente, será verificado se é de competência originária do Tribunal respectivo (TRF ou TJ). Sexta etapa, caso seja competência do primeiro grau de jurisdição, determinar o foro competente. Há, em alguns casos, a possibilidade de uma sétima etapa, onde ocorre a escolha do juízo (NEVES; OLIVEIRA, 2017).

Como dito, em primeira análise será observado quanto a competência da Justiça brasileira para processar e julgar a causa, utilizando-se da norma do artigo 23, incisos I e III do Código de Processo Civil. Dispõe o inciso terceiro sobre a competência da justiça brasileira a fatos praticados em território brasileiro, tendo em vista que na grande maioria dos casos de improbidade são praticados no Brasil. Ainda assim, não sendo o ato improprio praticado no exterior, será competência da justiça brasileira julgar com fulcro no inciso I da citada norma.

Na segunda etapa será analisado se a competência, nos termos da Constituição Federal, pertencerá originariamente ao STF ou STJ, ou em alguns casos, de maneira atípica, ao Senado Federal (NEVES; OLIVEIRA, 2017). Nesta segunda etapa, bem como na terceira, encontramos a situação da competência

originária por prerrogativa de função estabelecido na Lei maior, comumente denominado “Foro Privilegiado ou Foro por prerrogativa de função”.

A Constituição Federal prevê em diversos dispositivos o chamado “foro por prerrogativa de função”, que contempla a determinadas autoridades, devido a sua importância política ou jurídica, serem processadas e julgadas desde o início por tribunais colegiados. Entretanto, restringe-se tal prerrogativa à esfera penal, desse modo, processos nas esferas administrativa e cível são processadas e julgadas originariamente por juiz singular. De tal maneira, como a Lei nº 8.429/92 não prescreve sanções penais, a competência para o seu processo e julgamento será dos juízes de primeiro grau (GARCIA, 2014).

Há algumas exceções de importante exposição, onde o réu devido a sua função será julgado em tribunais colegiados, é o caso do ato de improbidade praticado por juiz integrante de tribunal, circunstância em que será o tribunal superior imediato competente para julgar. Outras exceções: competência do STF para julgar as ações de improbidade em face de seus membros; e a competência do Superior Tribunal de Justiça para julgar governadores em ação de improbidade administrativa que enseja possível perda do cargo (MAZZA, 2018).

Na terceira etapa será observado a competência da justiça comum (estadual ou federal), ou de competência da justiça especial (justiça militar, justiça eleitoral). Importante ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça (informativo nº 0398) pacificou o entendimento da competência da justiça estadual em casos de ação civil pública por ato de improbidade praticado por policiais militares.

A competência do foro será determinada na sexta etapa, onde será observado a qual comarcada (justiça estadual) ou seção (justiça federal) será competente para julgar. Determinado o foro, há hipótese de uma sétima etapa (recorrente em grandes comarcas) onde será definido o juízo competente dentro do foro, cabendo a organização judiciária a definir (NEVES; OLIVEIRA, 2017).

Importante ressaltar que a jurisprudência vem decidindo pela competência da vara da fazenda pública em face da vara civil. Mesmo se tratando de ação civil

pública onde a pessoa jurídica de direito público é inerte (não participa do processo como litisconsorte). Neste sentido, observamos trecho do informativo de jurisprudência do TJDF a respeito do assunto:

A Turma deferiu agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público cujo objeto era a declaração de competência da Vara da Fazenda Pública para processar e julgar ação de improbidade administrativa [...] Consta do relato que o juízo fazendário declinou da competência para a Vara Cível haja vista inexistir pessoa jurídica de direito público no polo passivo da ação civil pública [...] Nesse contexto, a Desembargadora entendeu persistir o interesse do DF no feito, ainda que não integre um dos polos da demanda [...] de forma que eventual inércia do ente federado não afasta a competência do juízo fazendário. Desse modo, evidenciado o interesse do DF, o Colegiado reconheceu a competência da Vara de Fazenda para processar e julgar a ação de improbidade. (Acórdão nº 574.521, Agravo de Instrumento nº 201100201667. Relatora: Ministra Carmelita Brasil, 21 de março de 2012).

Independentemente do valor da causa decorrente de ato de improbidade, não poderá a ação que tenha como objeto a prática de ato de improbidade administrativa não poderá ser proposta no juizado especial da fazenda pública. Por vedação expressa no artigo 2º, inciso I da Lei nº 12.153 de 2009.

2.2.2- Prescrição

A Lei de Improbidade Administrativa, trata em seu artigo 23 dos prazos prescricionais. Traz seu inciso primeiro dos prazos prescricionais das ações por ato de improbidade face à políticos ou comissionados ou cargos de confiança. Estabelecendo o prazo de cinco anos para a propositura da ação.

O prazo previsto na referida norma contará a partir do fim do mandato ou da saída do comissionado ou da pessoa em função de confiança do cargo público. Caso o político seja reeleito, o prazo inicia-se do final do último mandato (STJ: Resp. 1.107.833). Quanto ao comissionado, se este exerce cumulativamente cargo em comissão e cargo efetivo, prevalece o fim do cargo de comissão (MAZZA, 2018).

O inciso II vincula o prazo prescricional à lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão, estas leis, via de regra, estabelecem prazo

prescricional de cinco anos. Nesse dispositivo conta-se o prazo prescricional a partir da data em que foi cometido o ato de improbidade (DI PIETRO, 2016).

Nota-se que a lei refere-se aos ocupantes de cargos públicos, sem mencionar os terceiros que venham a praticar ato de improbidade, lembrando, sempre na companhia de um agente público. Ficando a cargo do Superior Tribunal de Justiça pacificar quanto ao prazo prescricional e o início de sua contagem em relação à terceiros. Tomamos emprestado a palavra do Professor Alexandre Mazza (2018, pg 870) para melhor compreensão:

Quando um terceiro, não servidor, pratica ato de improbidade administrativa, se lhe aplicam os prazos prescricionais incidentes aos demais demandados ocupantes de cargos públicos. O tempo inicial da prescrição em improbidade administrativa em relação ao particular que se beneficiam de ato ímprobo é idêntico ao do agente público que praticou a ilicitude.

Contudo, nos termos da Lei Maior, será imprescritível a ação para ressarcimento por danos causados à bens públicos. De tal maneira, base no artigo 37, parágrafo 5º da Constituição Federal, mesmo que para outros fins a ação de improbidade esteja prescrita, não mesmo efeito não se aplica a ação de ressarcimento do danos, esse entendimento foi proferido pelo STF no mandado de segurança nº 262010/DF (DI PIETRO, 2016).

Em posicionamento contrário, o doutrinador Bandeira de Mello (2011, pg 1073) faz brilhante levantamento contrário, nas palavras do autor “restaria consagrada a minimização ou eliminação prática do direito de defesa daquele a quem se houvesse increpado danos ao erário, pois ninguém guarda documentação que lhe seria necessária além de prazo razoável”.

Apesar de brilhante apontamento do supra doutrinador, a Jurisprudência entende pela imprescritibilidade da ação de ressarcimento por dano causado ao erário. Vejamos trechos de decisão do Superior Tribunal de Justiça (*online*) nesse sentido:

Em ação de improbidade administrativa cumulada com o pedido de ressarcimento de danos, a Turma deu provimento ao recurso do MP.[...] No mérito, reconheceu a legalidade do pedido de ressarcimento de danos por ato de improbidade cumulado com o

pedido das demais sanções do art. 12 da citada lei, bem como considerou que a prescrição quinquenal atinge os ilícitos administrativos dos agentes públicos, abrangidos o servidor público e o particular, os quais lhes deram causa (nos termos do art. 23 da mesma lei); entretanto, a ação de ressarcimento dos prejuízos causados ao erário é imprescritível, conforme estabelecido no art. 37, § 5º, da CF/1988. Ademais não há óbice para o ressarcimento dos danos ao erário na ação de improbidade administrativa. (Resp. 1.067.561 – AM, Rel. Min, Eliana Calmon, julgado em 05/02/2009).

Como podemos notar, o STJ assim como os demais órgãos do judiciários entendem pela imprescritibilidade da ação de ressarcimento por danos ao patrimônio público, com base no artigo 37, parágrafo 5º da Constituição Federal.

2.3- Ação Popular e Ação Civil Pública

Entre os doutrinadores existe certa discussão quanto a relação existente entre a ação de improbidade e a ação civil pública. Para uma parcela a ação de improbidade não é espécie de ação civil pública, para outra e o STJ a ação de improbidade administrativa é uma espécie de ação civil pública. No entanto, o presente, o direito difuso tutelado por meio da ação regulada pela Lei de Improbidade Administrativa pode ser objeto de ação civil pública, ação popular e ação de improbidade administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2017).

2.3.1- Ação Popular

A ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII da Constituição Federal e na Lei nº 4.717/65, constitui uma das formas de exercício da soberania popular. Tendo qualquer cidadão como titular ativo e como parte legítima no polo passivo qualquer pessoa jurídica de direito público, bem como empresas públicas e sociedades de economia mista (art. 6º, §2º, Lei nº 4.717/65). A ação popular tem como finalidade o combate a ato ilegal ou imoral e lesivo ao patrimônio público. Encontrando-se no rol dos “remédios constitucionais” (MORAIS, 2017).

O texto constitucional (art. 5º, LXXIII, da CF) dispõe como hipóteses de cabimento da ação popular: a anulação de ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade que receba verba pública ou tenha o ente federado como um de seus

proprietários; anulação de ato lesivo à moralidade administrativa; e, ato lesivo ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural (NEVES; OLIVEIRA; 2017).

Diante destas hipóteses previstas no texto constitucional, a ação popular proposta por qualquer cidadão é apta a apurar ato de improbidade, bem como condenar o agente causador nos termos da Lei nº 8.492/92. Aplicando de maneira subsidiária a Lei nº 4. 717/65 de maneira a não contrariar a Lei de Improbidade.

2.3.2- Ação Civil Pública

A ação civil pública é uma ação constitucional, prevista no artigo 129, inciso III da Constituição Federal e pela Lei Maior. A constituição Federal atribuiu a Ação Civil pública ao Ministério Público, com a finalidade de promover a proteção do bem público e social, do meio ambiente e de outros interesses, difusos e coletivos.

A jurisprudência vem aceitando a Ação Civil pública como a ação cabível para apurar e punir os atos de improbidade. Aplicando a Lei nº 7.347/85 de maneira subsidiária no que não contrariar a Lei de Improbidade Administrativa (DI PIETRO, 2016).

Em análise ao artigo 129, inciso III da Constituição Federal e aos artigos 1º, inciso IV e artigo 20 da lei 7.347/85, ensina o doutrinador e Ministro do STF, Alexandre de Moraes (2017, pg. 393):

Torna-se, pois, indiscutível a adequação dos pedidos de aplicação das sanções previstas para ato de improbidade à ação civil pública, que constitui nada mais do que uma mera denominação das ações coletivas, às quais por igual tendem à defesa de interesses metaindividuais.

A ação civil pública é o mais adequado instrumento, segundo a doutrina e a jurisprudência, para apurar, condenar e restaurar o patrimônio público em atos de improbidade. A ação civil pública, aplicada ao ato de improbidade, resultará na criação de fundo destinado a restaurar o patrimônio público lesado (GARCIA, 2014).

CAPÍTULO III – SANÇÕES

Estudado as espécies de improbidade administrativa, seus agentes ativos e passivos, sua aplicação a agentes políticos e a terceiros, bem como todo o mecanismo processual aplicado a estes atos, por fim, estudaremos as sanções aplicáveis aos agentes praticantes de condutas improba, bem como demais medidas cabíveis a estes.

A presente esfera de responsabilidade, diferente da esfera criminal, não enseja bene restritiva de liberdade, no entanto, é conhecida por sua pena pecuniária de grande mora. Além de medidas, que apesar de divergência doutrinaria, não possuem caráter punitivo, mas busca garantir a reparação ao ente lesionado dos danos causados pelo agente ativo.

A Lei de Improbidade Administrativa, prevê como sanções e medidas cabíveis ao ato de improbidade: perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano causado ao patrimônio público; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ou por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. No presente capítulo será realizado o estudo de como as presentes sanções são aplicáveis a cada espécie de improbidade.

O dever de punir os atos de improbidade administrativa é dado pela Constituição Federal (art. 37, §4º) que determina que tais atos importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. O dispositivo constitucional ao indicar as medidas

cabíveis não se refere a elas como sanções, bem como nem todas possuem essa natureza (DI PIETRO, 2018).

Trata-se de norma de eficácia limitada, sendo que sua aplicação somente ganhou alcance prático com a promulgação da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa). Nota-se claramente a necessidade da Lei específica no trecho final da norma supracitada (art. 37, §4º, CF), que diz: “na forma e gradação prevista em lei”. Este trecho garante a constitucionalidade de demais sanções infraconstitucionais que tem por finalidade punir o agente praticante de conduta ímproba (MAZZA, 2018).

Como visto, a LIA prevê seis meios punitivos ao praticante de Improbidade Administrativa, sendo que tais sanções podem ter aplicação isolada ou cumulativamente de acordo com a gravidade do fato, e sua aplicação não afasta sanções de demais esferas de responsabilidade. Importante ressaltar que, caso o ato de improbidade gere dano ao patrimônio público, deverá, obrigatoriamente, ser reinstituído de maneira integral (MAZZA, 2018).

Apesar de nomear como sanções, nem todas as medidas cabíveis à prática de ato de improbidade administrativa, possuirá essa natureza. É o caso da indisponibilidade dos bens, previstos na norma constitucional citada anteriormente, que terá caráter preventivo, visando acautelar ressarcimento futuro (DI PIETRO, 2018).

Nesse sentido, podemos entender que a indenização elencada na Lei de Improbidade Administrativa como sanção, na verdade se trata de meio de ressarcimento do prejuízo causado ao patrimônio público (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

O sucessor daquele que praticou ato de improbidade administrativa estará sujeito à aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa até o limite do valor da herança, conforme prevê o artigo 8º da presente Lei (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

Esse entendimento parte do Direito de Sucessão do diploma privado (Código Civil), onde há pacificado que na sucessão não se transmite obrigações de

caráter personalíssimo, sendo que “o Direito Sucessório está baseado no direito de propriedade e na sua função social” (TARTUCE, 2017, pg 1537).

Assim, as sanções que tem por finalidade a punição de pessoas (personalíssimas e extrapatrimoniais), perda do cargo público, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, não será aplicado ao sucessor. Na forma do art. 5º, XLV, da Constituição Federal (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

3.1- Sanções a Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

O primeiro ato de improbidade previsto LIA é o ato de improbidade que causa enriquecimento ilícito, “são as condutas de maior gravidade, apenadas com as sanções mais graves [...], causam aos cofres públicos prejuízo associado a um acréscimo indevido no patrimônio do sujeito ativo” (MAZZA, 2018, pg 853).

Em estudo a LIA e a sua aplicação em casos concretos, a doutrina identificou determinados requisitos para a caracterização do ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito. Tomamos emprestado a palavra dos doutrinadores Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira para melhor entendermos (2014, pg 78):

[...] a configuração da prática de improbidade administrativa tipificada no art. 9º da Lei 8.429/92 depende da presença dos seguintes requisitos genéricos: a) recebimento da vantagem indevida, independentemente de prejuízo ao erário; b) conduta dolosa por parte do agente ou do terceiro; c) nexos causal ou etiológica da vantagem e a conduta daquele que ocupa o cargo ou emprego, detém mandato, exerce função ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da LIA.

Assim, para ser configurado o ato de improbidade nos termos do artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa deve ser percebido como requisitos o recebimento de vantagem patrimonial indevida por agente público, acarretando, ou não, dano ao erário, a vantagem decorrente de comportamento ilícito do agente a ciência do agente da ilicitude (dolo) da vantagem obtida, nexos causal entre o exercício funcional abusivo do agente e a indevida vantagem por ele auferida (FILHO, 2018).

Quanto à última parte do primeiro requisito, no que refere a necessidade de prejuízo ao erário, há certa divergência entre as doutrinas. Há entendimento doutrinário que para a condenação pela prática de tal ato é necessário a comprovação de três requisitos simultâneos: a imoralidade do ato impugnado (ato funcional), a lesão aos cofres públicos e o enriquecimento ilícito do agente público e o recebimento de vantagem em razão do cargo (MATTOS, 2014).

Por falta de disposição normativa e jurisprudencial, apenas estará caracterizado o ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito mediante dolo, não se admitindo a punição por ato culposo (MAZZA, 2018).

Aplica-se as punições previstas no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa à terceiros que concorram para o ato, ou que dele se beneficie, nos termos do inciso I da norma. Ainda, será responsabilizado o agente público, nos termos no inciso I e XII, que mesmo não obtendo enriquecimento próprio, venha a facilitar ou permitir o enriquecimento de outro (agente público ou particular), a doutrina específica que nos termos do inciso XII se aplica ao agente público que haja com desídia, desmazelo, imprudência ou, até mesmo, imperícia no manejo dos instrumentos de gerenciamento do dinheiro público (FAZZIO JR, 2016).

Ao agente de tal condita improba, recairá isolada ou cumulativamente as seguintes sanções: perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; e, proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios estatais, ainda que por meio de pessoa jurídica a qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; e o ressarcimento integral do dano, quando houver (DI PIETRO, 2016).

3.2- Sanções a Atos de improbidade Administrativa que Causem Prejuízo ao Erário

É necessário a efetiva comprovação de dano ao erário para sua caracterização. Lembrando que o ônus da prova pertence aquele que propor a ação

de improbidade, assim, deverá ser apresentada provas suficientes de sua comprovação, evitando condenação equivocada (MATTOS, 2014).

Como descrito anteriormente, os atos de improbidade administrativa que gerem dano ao erário é a única modalidade na qual se admite a modalidade culposa. Utilizando o estudo da melhor doutrinas, trata de “casos onde o agente público causa lesão ao erário por meio de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades públicas mencionadas na Lei” (MAZZA, 2018, pg 855).

Para ser comprovada a conduta do agente por enriquecimento ilícito é necessário prova efetiva que o enriquecimento do agente (previsto no art. 2º da LIA) se deve pelo ato ilícito por ele causado, é o requisito do nexu causal. Importante ressaltar que a mera comprovação que o enriquecimento do agente não condizente com a sua remuneração não é suficiente para constatar-se a conduta improba do artigo 9º da Lei nº 8.429/92. Cabendo o ônus da prova ao agente ativo no processo de improbidade, ou seja, via de regra ao Ministério Público (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Devido a sua pena, é considerada a segunda espécie de Improbidade Administrativa de maior gravidade, sendo sua pena mais branda somente perante as sanções de ato de improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito.

Sem prejuízo a demais sanções em esferas de responsabilidade distintas. Poderá o agente causado do ato de improbidade administrativa ser condenado, nos termos do artigo 12, inciso II da LIA às penas: perda de bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio próprio; perda da função pública, suspensão dos direitos políticos no prazo de cinco a oito anos; pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano causado; e proibição de obter benefícios estatais de até duas em proveito próprio ou pessoa jurídica em que seja o réu sócio majoritário.

Há ainda a obrigação de restituir o dano causado ao patrimônio público, essa sanção garante à administração pública o direito de repatriar, repor o dano sofrido ao seu patrimônio. Lembrando que, e tratando de lesão ao erário causado

por dolo, a ação para reparar o dano sofrido pelo ente público, apesar das divergências doutrinárias, é imprescritível. Bem como pacificou o Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 852475, vejamos trechos da ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. SENTIDO E ALCANCE DO ART. 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A prescrição é instituto que milita em favor da estabilização das relações sociais. 2. Há, no entanto, uma série de exceções explícitas no texto constitucional, [...] O texto constitucional é expresso (art. 37, § 5º, CRFB) ao prever que a lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos na esfera cível ou penal, aqui entendidas em sentido amplo, que gerem prejuízo ao erário e sejam praticados por qualquer agente. 4. A Constituição, no mesmo dispositivo (art. 37, § 5º, CRFB) decota de tal comando para o Legislador as ações cíveis de ressarcimento ao erário, tornando-as, assim, imprescritíveis. 5. São, portanto, imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.[...]. (RE 852475 / SP. Relator: M. Alexandre de Moraes, 08 de agosto de 2018).

O ressarcimento do dano causado não se restringe ao dano patrimonial causado a administração pública. Tem aplicação em sentido amplo, abrangendo o dano ao erário bem como ao patrimônio moral do Estado e da sociedade (DI PIETRO).

3.3- Sanções aos Atos de improbidade Administrativa Previstas no Artigo 10-A da LIA

Como dito anteriormente trata-se de uma inovação, trazida a luz pela LC nº 157/2016, que “tipifica como improbidade qualquer ação ou omissão visando conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário que reduza a alíquota do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) para patamar inferior a 2% (MAZZA, 2018).

De acordo com o artigo 12, inciso IV da Lei nº 8.429/92, o agente que praticar a presente modalidade de improbidade administrativa será condenado a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos e multa civil de até três vezes o valor do benefício financeiro ou tributário.

Como se trata de norma recente, não há ainda condenação (aparentemente) de agentes praticantes de tal conduta improba. Lembrado que em

regra se aplica a referida norma a Prefeitos e Vereadores, bem como ao Governador e Deputados Distritais do Distrito Federal.

3.4- Sanções aos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Previsto no artigo 11 da LIA, os atos de improbidade que atentam contra princípios da administração pública, tratam-se da terceira espécie de ato de improbidade administrativa previsto na LIA. São os atos de menor gravidade e de penas mais brandas das previstas na lei. Envolve as condutas que violam os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade, mesmo que não resultem em enriquecimento ilícito ou dano ao erário (MAZZA, 2018).

O artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, normatiza em rol exemplificativo condutas as serem punidas com fulcro no presente instrumento normativo. Como dito, se trata de rol exemplificativo, se tipificando na norma condutas que contrarias aos deveres estabelecidos no caput da norma, e também, aos princípios constitucionais previstos no artigo 37, parágrafo 6º da Constituição Federal.

Possuem rol exemplificativo em seus treze incisos, mas sua aplicação se confere a atos não expressos, mas que se encaixam nos deveres elencados no caput do artigo 12, bem como nos princípios constitucionais do artigo 37, parágrafo sexto da Lei Maior.

Segundo o artigo 12, inciso III da Lei nº 8.429/92, aplica-se a presente espécie as penas de ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, ou no caso de particular, sem vezes o salário mínimo, proibição de contratar ou receber benefícios estatais, mesmo através de pessoa jurídica a qual seja sócio majoritário.

Para melhor análise, estudaremos brevemente o acordão proferido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, vejamos:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS.
CONDENAÇÃO MANTIDA. PRESENÇA DO ELEMENTO

SUBJETIVO DOLO. CONJUNTO PROBATÓRIO COESO. PROVA EMPRESTADA. LEGALIDADE. 1. No caso, há um conjunto harmônico de elementos de informação de provas judiciais na indicação do cometimento do ato pelos acusados. O que consta nos autos é suficiente à demonstração da autoria. 2. Negou-se provimento aos recursos. (Acórdão nº 1155595. Terceira Turma Cível. Relator: Desembargador Flávio Rostirola, 27 de fevereiro de 2019).

Trata o presente acórdão de indeferimento de recurso proposto pelo réu, na presente Ação Civil Pública, relato o Ministério Público que o réu, teria proposto a particular que lhe pagasse quantia significativa para que, valendo-se do cargo de Diretor de Tecnologia da Informação da Secretária de Estado de Regularização de Condomínios, o favorecer. Nota-se então que não há dano ao erário, e como não houve tal pagamento, não ocorreu o enriquecimento ilícito, de tal maneira, fere ao princípio da moralidade administrativa, contrariando o dever de honestidade elencado no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa.

3.5- Sanções aos Atos de Improbidade Administrativa Previsto no Estatuto da Cidade

Há ainda uma quarta categoria de modalidade administrativa a saber, trata-se da modalidade de improbidade prevista no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Essa modalidade poderá ser praticada exclusivamente por prefeito, que venha a praticar conduta tipificada no rol taxativo da presente norma (DI PETRO, 2016).

Para efeitos dessa Lei, aplica-se por disposição expressa ao Governador do Distrito Federal (art. 51 da Lei nº 10.257/2001). E o fato de mencionar apenas Prefeitos, o Estatuto das Cidades não afasta que demais agentes concorram com o Chefe do Executivo municipal pela prática de Improbidade. A condenação pela prática (desse ato de improbidade, assim como os demais tipos de improbidade administrativa, não causa prejuízo a punibilidade em outras esferas de responsabilidade (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

Peculiar às demais categorias, o ato de improbidade previsto no Estatuto da Cidade não encontra suas sanções expressas em sua norma constituinte. Assim,

deverá utilizar as normas da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente o disposto no artigo 12, que define as sanções. De tal maneira, é preciso analisar se a conduta praticada pelo Prefeito e mencionada no art. 52 da Lei nº 10.257/2001 acarreta enriquecimento ilícito, dano ao erário ou violação aos princípios da administração pública. De modo a aplicar sua respectiva sanção (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

CONCLUSÃO

Com o desenvolvimento do presente estudo foi possível compreender Improbidade Administrativa ato de desonestidade promovida pelo agente público ou a terceiro que concorra, ou seja, beneficiário. Servindo o presente instituto como meio de punição do agente ativo, bem como inibir novas condutas mediante a imposição de suas sanções. Ainda garante à reintegração integral do dano patrimonial e moral sofrido pelo estado.

O presente trabalho acadêmico pretendia e cumpriu a sua finalidade de apresentar em primeiro momento o conceito de improbidade administrativa, suas espécies, seus agentes ativos e passivos, e a possibilidade de aplicação das normas da Lei nº 8.429/92 a agentes políticos e a terceiros não previstos na norma (art. 2º, LIA). Ainda, quanto ao mecanismo processual responsável por processar e emitir sentença condenatória, e por derradeiro, o efeitos provenientes de suas sanções.

Na elaboração do trabalho foi identificado e estudado cinco espécies de improbidade administrativa expressas no ordenamento jurídico brasileiro: atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito (art. 9º, LIA); atos de improbidade que causem dano ao erário (art. 10 da Lei nº 8.429/92); atos de improbidade administrativa por conceder benefício fiscal ou financeiro irregular (art. 10-A, LIA); ato de improbidade que transgrida princípios da administração pública (art. 11, LIA); e ato de improbidade administrativa praticada exclusivamente por Prefeitos e pelo Governador do Distrito Federal (Estatuto da Cidade, artigo 52).

Em respostas à primeira problemática, podemos identificar os sujeitos ativos sendo qualquer agente público nos termos do artigo 2º da LIA, os agentes

passivos qualquer pessoa jurídica de direito público, bem como de direito privado, desde que receba qualquer benefício estatal (art. 1º, LIA). Concluindo pela possibilidade de aplicação da Lei nº 8.429/92 à agentes políticos, excetuando o Presidente da república e Ministros de Estado. Ainda, a possibilidade de aplicação a particulares que concorram, participem ou se beneficiem do ato de improbidade.

Respectivamente, a segunda problemática, identificou-se no presente estudo a fase processual. Constando o início com a descoberta do ato por demais agentes públicos ou mediante relato de qualquer pessoa de sociedade. A fase do inquérito administrativo. A competência para julgar o processo de improbidade administrativa, bem como a prescrição. Identificou-se no estudo o agente ativo na ação de improbidade, sendo o Ministério Público ou a Pessoa Jurídica lesada. Sendo processada em Ação Civil Pública ou através de Ação Popular.

Por fim, verificou-se na ultima problemática, as sanções aplicadas a cada espécie de improbidade administrativa. Sendo possível as sanções, no termo do artigo 12 da LIA: perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano causado ao patrimônio público; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; pagamento de multa civil; proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Podendo ser aplicadas isolada ou cumulativamente, sendo que a quantidade de cada punição sujeita à espécie de Improbidade administrativa praticada, como revê os quatro incisos do artigo 12 da Lei nº 8.429/92. A aplicação das mencionadas sanções não interferem em punições aplicáveis nas demais esferas de responsabilidade.

O presente trabalho utilizou como metodologia de estudo, a doutrina, a Lei de Improbidade de Administrativa, a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade, entre outras fontes formais imediatas do direito. Ainda, à jurisprudência e posicionamento pacificado de Tribunais Superiores, utilizando para pesquisa meios específicos, como pesquisa em sítio de Tribunais e do Superior Tribunal de Justiça, dentre outros. Todas as fontes utilizadas estão detalhadas no decorrer do presente trabalho, e ao final devidamente expostas.

REFERÊNCIAS

BARCHET, Gustavo, **Direito Administrativo**. 3ª ed. São Paulo: Editora Método, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Salvador: Juspodivm, 2019.

BRASIL, **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992**. Salvador: Juspodivm, 2019.

BRASIL, **Lei nº 13.105 de março de 2015**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em 12 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 852475 – SP**. Direito Administrativo. É imprescritível ação de indenização, imprescritibilidade de ação de ressarcimento decorrente de ato doloso de improbidade. Relator: Ministro Alexandre de Moraes, 08 de setembro de 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28852475%2EENUME%2E+OU+852475%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/z2qa44b>. Acesso em: 29 mai. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 580 de 02 a 13 de abril de 2016**. Direito Administrativo. Desnecessidade de lesão ao patrimônio público em ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito. Recurso Especial nº 1.412.214-PR (primeira turma) Relator Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, 08 de junho 2016. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisar&livre=IMPROBIDADE+ADMINISTRATIVA&operador=e&b=INFJ&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1528102**. Ação Civil Pública, Improbidade Administrativa da Lei nº 8.429/92. Juiz amizade íntima com

advogado, ofensa aos princípios da Administração Pública. Relator: Min. Herman Benjamin, 02 de maio de 2017. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=63964342&num_registro=201500875459&data=20170512&tipo=5&formato=P DF. Acesso em: 25 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Informativo nº 527**. Direito Administrativo. Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face de Governador de Estado. Recurso Especial nº 1.216.168-RS. Relator: Min. Humberto Martins, 24 de setembro de 2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/jurisprudencia/externo/informativo/?acao=pesquisarumaedicao&livre=@cod=%270527%27>. Acesso em: 27 nov. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.067.561**. Ação de Improbidade Administrativa, possibilidade de cumulação de pedidos de ressarcimento do dano causado com demais sanções do artigo 12 da Lei nº 8.429/92. Relator: Ministra Eliana Calmon, 05 de fevereiro de 2009. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=4515488&num_registro=200801330639&data=20090227&tipo=5&formato=P DF. Acesso em: 12. fev. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.405.748**. Processual Civil e Administrativo. Ação de Improbidade Administrativa proposta apenas contra particular, extinção do processo sem resolução do mérito, ausência de agente público no polo passivo. Relator: Min. Regina Elena Costa, 21 de maio de 2015. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=48282451&num_registro=201303229557&data=20150817&tipo=5&formato=P DF. Acesso em: 27. nov. 2018.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira, **Curso de Direito Administrativo**, 32ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 29ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense. 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**. 31ª ed. Rio de Janeiro-RJ: Editora Forense. 2018.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão nº 574.521**. Competência da Vara da Fazenda Pública para processar e julgar Ação de Improbidade Administrativa. Agravo de Instrumento nº 20110020166731. Relatora: Desembargadora Carmelita Brasil, 21 de março de 2012. Disponível em: <https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos->

web/sistj?visaold=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=574521. Acesso: 24 mar. 2019.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. **Acórdão nº 1155595**. Ação de Improbidade Administrativa por conduta violadora de princípios da administração pública, de acordo com o artigo 11 da Lei nº 8.420 de 1992. Terceira Turma Cível. Relator: Desembargador Flávio Rostirola, 27 de fevereiro de 2019. Disponível em: https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj?visaold=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&controladorId=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.ControladorBuscaAcordao&visaoAnterior=tjdf.sistj.acordaoeletronico.buscaindexada.apresentacao.VisaoBuscaAcordao&nomeDaPagina=resultado&comando=abrirDadosDoAcordao&enderecoDoServlet=sistj&historicoDePaginas=buscaLivre&quantidadeDeRegistros=20&baseSelecionada=BASE_ACORDAOS&numeroDaUltimaPagina=1&buscaIndexada=1&mostrarPaginaSelecaoTipoResultado=false&totalHits=1&internet=1&numeroDoDocumento=1155595. Acesso em: 24 mar. 2019.

DOS SANTOS, Mauro Sérgio, **Curso de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2012.

FAZZIO JR, Walter, **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

FILHO, José dos Santos Carvalho, **Improbidade Administrativa Prescrição e Outros Prazos Extintivos**. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

FILHO, Marino Pazzaglini, **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 7ª ed. São Paulo: Editora Atlas. 2018.

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

GOMES, Fabio Bellote, **Elementos do Direito Administrativo**, 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

HARTMANN, Rodolfo Kronenberg, **Curso Completo no Novo Código de Processo Civil**. 4ª ed. Niterói-RJ: Editora Impetus 2017.

MARQUES, Silvio Antônio, **Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação internacional**. 1ª ed. São Paulo: Editora Saraiva. 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de, **Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2014.

MAZZA, Alexandre, **Manual de Direito Administrativo**. 8ª ed. São Paulo-SP: Editora Saraiva. 2018.

MELLO, Cesar Antônio Bandeira de, **Curso de Direito Administrativo**. 28ª ed. São Paulo-SP: Malheiros, 2010.

MORAIS, Alexandre de, **Direito Constitucional**. 33ª ed. São Paulo-SP: editora Atlas, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Manual de Improbidade Administrativa**. 2ª ed. São Paulo: Editora Método. 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende, **Manual de Improbidade Administrativa Direito Material e Processual**. 6ª ed. São Paulo-SP: Editora Método, 2017.

TARTUCE, Flávio, **Manual de Direito Civil**. 7ª ed. São Paulo: Editora Método, 2017.