

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER
CURSO DE DIREITO

DAVES SOARES DA SILVA FILHO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS POR ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

RUBIATABA – GOIÁS
2015

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA - FACER
CURSO DE DIREITO

DAVES SOARES DA SILVA FILHO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS POR ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada à Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba – FACER, como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor Ms. Márcio Lopes Rocha.

De acordo e recomendado para a banca

Ms. Márcio Lopes Rocha
Professor Orientador

RUBIATABA – GOIÁS
2015

FOLHA DE APROVAÇÃO

DAVES SOARES DA SILVA FILHO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DOS AGENTES PÚBLICOS POR ATO DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

COMISSÃO JULGADORA

Monografia submetida à Comissão Examinadora designada pelo Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba – FACER como requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito.

RESULTADO: _____

MÁRCIO LOPES ROCHA

Orientador

Examinador 1

Examinador 2

RUBIATABA – GOIÁS
2015

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a Deus, mentor de todas as coisas, à minha família, à minha namorada pela dedicação e cuidados e a todos que me acompanharam nesta jornada acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Estendo meu agradecimento a todos aqueles que contribuíram de maneira ímpar no desenvolvimento do trabalho. Ao corpo docente da FACER pelas orientações no decorrer da jornada acadêmica.

RESUMO

O presente trabalho, baseado na pesquisa bibliográfica, tem como objetivo ressaltar fatores na Administração Pública, no âmbito da responsabilidade civil, abordando os agentes públicos por ato de improbidade administrativa. Considerando cada ação desses agentes e analisando a lesividade e a gravidade dessas ações. Classificando tais ações em cada ato de improbidade e as punições de acordo com cada sanção prevista na lei nº 8.429/92, ou Lei de Improbidade Administrativa. Uma vez que os pressupostos da responsabilidade civil são suficientes para a reparação dos danos do agente ímprobo.

Palavras-chave: Administração Pública. Agentes Públicos. Atos de improbidade Improbidade Administrativa. Responsabilidade Civil. Sanção.

ABSTRACT

The present work resulted from bibliographic research and has the objective of highlighting some factors at the public administration in the field of the civil responsibility, approaching the public agents for act of administrative improbity. Considering each action of these agents and analysing the harmfulness and the gravity of these actions. Classifying such actions into each improbity act and the punishments according to each sanctions foreseen in the law number 8.429/92 or Administrative Improbity law. Once that the prerequisite of the civil responsibility are adequate for repairing the damage caused by an improbity agent.

Key-words: Administrative Improbity. Public Administration. Public Agents. Civil Responsibility. Acts of improbity. Sanctions.

LISTA DE ABREVIATURA

Art: Artigo

LIA: Lei de Improbidade Administrativa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	13
2.1 Administração Pública Direta.....	13
2.2 Administração Pública Indireta.....	14
2.3 Princípios da Administração Pública.....	16
2.3.1 Princípio da legalidade.....	16
2.3.2 Princípio da impessoalidade.....	17
2.3.3 Princípio da moralidade.....	18
2.3.4 Princípio da probidade.....	19
2.3.5 Princípio da eficiência.....	20
2.4 Ato Administrativo.....	21
2.4.1 Requisitos dos atos administrativos.....	21
2.4.1.1 Competência.....	22
2.4.1.2 Finalidade.....	22
2.4.1.3 Forma.....	22
2.4.1.4 Motivo.....	23
2.4.1.5 Objeto.....	23
2.4.2 Características ou atributos dos atos administrativos.....	24
2.4.2.1 Presunção de legitimidade.....	24
2.4.2.2 Imperatividade.....	25
2.4.2.3 Exigibilidade ou autoexecutoriedade.....	25
2.4.2.4 Atos administrativos vinculados e discricionários.....	25
2.4.2.4.1 Atos vinculados.....	26
2.4.2.4.2 Atos discricionários.....	26
3 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	28
3.1 A Evolução Legislativa e Constitucional.....	30
3.2 Natureza Jurídica da Lei N.º 8.429/92.....	31
3.2.1 Natureza penal.....	32
3.2.2 Natureza civil.....	33
3.2.3 Natureza eclética.....	33
4 ATOS DE IMPROBIDADE.....	34
4.1 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam em Enriquecimento Ilícito.....	34
4.2 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízos ao Erário.....	36
4.3 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública.....	37
5 SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	39
5.1 Os Tipos de Sanções.....	39
5.1.1 Perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.....	40
5.1.2 Ressarcimento integral do dano.....	41

5.1.3 Perda da função pública.....	42
5.1.4 Suspensão dos direitos políticos.....	43
5.1.5 Multa civil.....	45
5.1.6 Proibição de contratar e receber benefícios.....	46
5.2 Crimes de Responsabilidade e Sanções Aplicadas aos Agentes Políticos.....	47
6 DA RESPONSABILIDADE CIVIL.....	49
6.1 Responsabilidade Civil Subjetiva.....	50
6.1.1 Dolo.....	50
6.1.2 Culpa.....	51
6.2 Conduta.....	52
6.3 Nexo de causalidade.....	52
6.4 Dano.....	53
6.4.1 Dano patrimonial.....	53
6.4.2 Dano moral.....	54
6.4.3 Reparação de danos.....	54
6.4.3.1 Indenização.....	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

Perante o poder público existem dois caminhos, o do bem e do mal, a probidade, valor positivo, e a improbidade, valor negativo, que são dois requisitos de avaliação sociais mais abordados, pois através deles, pode-se analisar fatores significativos, sobre o comportamento dos agentes públicos frente ao Estado.

A Improbidade Administrativa infelizmente é um dos caminhos mais seguido pelos agentes públicos, não cumprido aquilo que lhe é determinado, fazendo o mau uso do dinheiro público, tendo em mente um único e soberano intuito, o de se auto beneficiar.

Os princípios da administração pública presentes na Constituição Federal de 1988 passaram a exigir dos agentes públicos não só a observância da legalidade perante a Administração Pública, mas também a observância dos preceitos morais e éticos na condução da coisa pública.

Por consequência, os atos que fossem contra a moralidade administrativa passaram a ser lesivos à administração pública, fato pelo qual a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, §4º, estabeleceu sanções aos agentes públicos que agissem com improbidade em relação a administração pública. Foi nesse parâmetro que ocorreu a criação da Lei nº. 8.429/92, a famosa Lei de Improbidade administrativa, definindo os atos que resultariam em improbidade administrativa e as sanções aplicáveis a esses atos, bem como regulando um importante instrumento de controle da moralidade administrativa e de responsabilização civil, política e administrativa do agente ímprobo.

Dentro dessa perspectiva o trabalho buscou baseado na metodologia da pesquisa bibliográfica, caracterizando assim a consequência desses agentes públicos, que ao invés de atender os interesses da coletividade cometem atos danosos a Administração Pública, resultados em improbidade – sendo necessário recorrer às leis que regulam essas práticas ilícitas – além da sua Responsabilidade Civil por esses atos cometidos.

Desta forma, o presente estudo norteará o seguinte questionamento:- Se a aplicação dos pressupostos tradicionais da responsabilidade civil – ação/omissão, nexos causal e dano - é suficiente para resolver o problema da reparação de danos.

Com o objetivo geral demonstrar os fundamentos legais para a aplicação de sanção aos agentes públicos em virtude dos atos praticados durante o exercício da função pública, com transcrição de parte de leis e doutrina que tratam do tema.

E por seguinte com os objetivos específicos de ressaltar os critérios técnico-jurídicos adequados para a responsabilização decorrente de dano causado por ato de improbidade.

Deste modo, o primeiro capítulo do trabalho apresenta a Administração Pública: o jeito que ela é composta, como ela funciona, os princípios da administração que são necessários para um melhor desempenho dentro desta. O capítulo 1 também aborda os atos administrativos, que são atos praticados dentro da administração, sendo apresentado por Pestana (2014) como a manifestação do estado ou de quem lhe faça as vezes, obrigado a regime jurídico de direito público, a fim de conferir a concretude, a prescrições normativas instaladas em lei ou regimento, que serão desenvolvidos em subtópicos.

Por seguinte, no segundo capítulo, introduzir-se-á o tema principal do trabalho, a Improbidade Administrativa, o seu conceito, como ela evoluiu historicamente e suas naturezas jurídicas.

O capítulo 3 abordará os atos de improbidade administrativa, que são três: os atos que importaram em enriquecimento ilícito, onde agente recebe aquilo que não lhe é devido; os casos que importaram a lesão do erário, onde o agente causa danos ao patrimônio público; e o último, nos atos que atentem contra os princípios da administração, ou seja, quando algum agente ferir a moralidade, legalidade, impessoalidade, probidade e a eficiência.

O quarto capítulo relata as sanções pelos atos de improbidade administrativa, os atos praticados pelos agentes, assim encaixando-os de acordo com a sua gravidade, as sanções que esses agentes sofrerão, como, a perda da função pública, Perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, suspensão dos direitos políticos, entre outros.

Por fim, e não menos importante vem o capítulo 5, que destaca a Responsabilidade Civil, apresentando o que é essa responsabilidade, os seus pressupostos, que são totalmente necessários e essenciais para a reparação do dano, pelo ato de improbidade administrativa.

Assim, a pesquisa pode ser justificada pela busca de um país melhor onde todos tenham os direitos que são disponibilizados e que os impostos pagos sejam usados em favor da coletividade, para uma sociedade decente e, conseqüentemente, responsabilizando todos aqueles que contribuam para corrupção, aproveitando de seu cargo ilicitamente.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública é apresentada por Pestana (2014), no sentido objetivo, como expressão linguística emblemática que procura representar as atividades que o Estado promove.

O Estado pode organizar e distribuir, mediante outorga de competências da tripartição de poderes, o exercício de suas funções, as quais são agrupadas em legislativas, judiciárias e executivas. Cada uma delas tendo seu predomínio, como apresenta o autor Pestana (2014).

Neste contexto, Pestana (2014), ressalva o Poder Legislativo pela característica de introduzir modificações na ordem jurídica, produzindo ou suprimindo enunciados jurídicos.

O Poder Judiciário tem a função, segundo Pestana (2014), precípua de compor interesses conflitantes, mediante a dirimência de interesses contrapostos, com força própria da coisa julgada.

Por fim Pestana (2014) caracteriza o Poder Executivo pela prática e atos de governo e de administração.

A Administração Pública, como objeto precípua do direito administrativo, encontra-se inserida no Poder Executivo. Pode ser considerada sob o ângulo funcional e sob o ângulo organizacional, como apresenta Medauar (2014) em sua obra.

Ainda dentro da perspectiva da autora Medauar (2014), a Administração Pública, no contexto organizacional, representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo.

2.1 Administração Pública Direta

Administração direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da chefia do Executivo. Assim nos conceitua Medauar (2014). Também complementa destacando suas características sendo a hierarquia e a desconcentração de tarefas e atribuições, que são repassadas aos consecutivos subordinados.

Para Pestana (2014), a Administração Pública direta decorre da vontade política reinante: nos trabalhos de poder constituinte, quando indica personagens, assim como as funções que lhes reputa essenciais.

Em concordância com Medauar (2014), Pestana (2014) edita-a no plano federal, estadual, distrital e municipal.

Nesse âmbito, assim como dispõe o inc. II do art. 84 da Constituição de 1988, o Presidente da República exerce a direção superior da Administração Federal, com o auxílio dos Ministros de Estado.

Desta forma, Medauar (2014) compara a Administração Pública estadual à federal no âmbito de que o chefe do Executivo encabeça a Administração e tem como auxiliares os Secretários de Estado. Sendo que a organização administrativa dos Estados é de sua própria competência, como resultado de sua condição de ente federativo, dotado de autonomia.

Já na esfera municipal, Medauar (2014) ressalta que o Município é ente dotado de autonomia política, observando os preceitos estaduais e federais. Assim, o Poder Municipal é exercido pelo Prefeito juntamente a direção geral da Administração. Sendo que pode nomear e exonerar auxiliares diretos; expedir decretos e regulamentos; prover cargos e funções públicas; praticar atos administrativos referentes a servidores municipais.

A Administração Pública distrital é conferida a atribuição legislativa reservada aos Estados e Municípios, segundo Medauar (2014).

2.2 Administração Pública Indireta

A Administração Pública indireta é considerada por Pestana (2014), como o conjunto integrado por entidades e domínios fixados por lei, dotadas de personalidade jurídica, sujeita a regime de direito público ou privado. Sendo o privado detentor de características peculiares, que realizam atividades atribuídas ao Estado, pelo ordenamento jurídico, que se refere à prestação de serviços públicos e ao exercício de atividades de intervenção no domínio econômico.

Consoante, Medauar (2014) complementa conceituando como o conjunto de entidades personalizadas que executam, de modo descentralizado, serviços e

atividades de interesse público. E também cita os entes sendo: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas.

Pestana (2014) ainda complementa o estudo afirmando que as entidades da administração pública somente poderão ser criadas e instituídas mediante lei específica.

O autor, Pestana (2014), complementa seu pensamento ao relevar que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo. À qual caberá estabelecer o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços, dispondo sobre sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da Administração Pública; a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com participação de acionistas minoritários; e os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores.

Pestana (2014) ainda ressalva que as entidades podem ser pessoas jurídicas de direito público e pessoas jurídicas de direito privado em regime especial.

Complementado por Medauar (2014) em sua obra, ao abranger as autarquias por pessoas jurídicas públicas. As empresas públicas, sociedades de economia mista e a maioria das fundações públicas como pessoas jurídicas privadas.

Sendo que, segundo Medauar (2014), as entidades possuem personalidade jurídica própria, que não se confunde com a personalidade jurídica da entidade maior a que se vinculam. Desta forma, são sujeitos de direitos e encargos por si próprias, realizando atividades e atos do mundo jurídico em seu próprio nome.

Perfilhando esse entendimento, Medauar (2014) defende que mesmo vinculadas a um órgão da Administração Direta, as entidades da Administração Indireta não possuem vínculos de hierarquia. Os poderes centrais exercem um controle que não se assimila ao controle hierárquico, segundo o ponto de vista jurídico, embora na prática possa parecer.

Desta forma, o órgão da Administração Direta, a que se vincula a entidade, exerce o controle administrativo sobre a mesma, como defende Medauar (2014).

2.3 Princípios da Administração Pública

Assim como disposto na Emenda Constitucional n. 19/98 Art. 37 que a Administração Pública Direta ou Indireta obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Que são, conforme a obra de Medauar (2014), mencionados explicitamente. Os demais princípios implícitos, como o próprio nome já diz, são extraídos do texto constitucional.

2.3.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade vem definido no inciso II do art. 5.^o da Constituição Federal quando nele se faz declarar que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.

Do ponto de vista de Medauar (2014), o princípio da legalidade é traduzido na seguinte fórmula: a Administração deve sujeitar-se às normas legais. O autor também releva que essa aparente simplicidade oculta questões relevantes quanto ao modo de aplicar esse princípio na prática.

Dentro do parâmetro de que a Administração Pública somente poderá agir nos estritos da lei, Pestana (2014) frisa que cabe ao chefe da Administração Pública direta, ou seja, ao Presidente da República, expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis.

Meirelles (2001) ainda ressalta que na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, uma vez que na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, já na administração pública é permitido fazer apenas o que a lei autoriza.

As leis administrativas são de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos. Sendo assim, os poderes conferidos à administração pública têm como objetivo atender os benefícios da coletividade, não podendo ser renunciados

ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum. Uma vez que é a principal função de toda ação administrativa. Como evidencia Meirelles (2001).

2.3.2 Princípio da impessoalidade

Como dispõe Meirelles (2001) Que o princípio da impessoalidade escrito na Constituição de 1988 (art. 37, caput) é o clássico princípio da finalidade, onde o administrador público tem a obrigação de praticar o ato para o seu fim legal. Sendo o fim legal o único em que a norma do Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato de forma impessoal.

O princípio da impessoalidade vai em direção certa para os atos administrativos da espécie discricionária, conseqüentemente, tendo um vetor axiológico para determinar, ao agente público, que a decisão feita por ele deverá ser sempre em favor do interesse público, e não em favor deste ou daquele interesse ou preferência pessoal. Assim preceitua Pestana (2014).

Medauar (2014) já coloca que com o princípio da impessoalidade, a Constituição visa obstaculizar várias atuações erradas e desonestas que se encaixam nesse princípio como: antipatia, simpatia, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Buscando o sentido da função, sendo, a ideia de que os poderes atribuídos tem como prioridade atender a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais.

Continuando, Pestana (2014) mostra que o princípio da impessoalidade, sob essa ótica, parte da exata compreensão da natureza humana, acima de tudo por suas características de vaidade e ambição, vedando a pessoalidade na e da administração pública e de algum modo entorpecendo e colocando limites rígidos a certos valores que, inegavelmente, encontram-se presentes nos responsáveis pela administração pública, como, aliás, onde houver ser humano, e que, se não prontamente identificados e eficazmente contidos, podem irromper-se em afronta à ordem concreta almejada pelo Direito

Conforme expressa Meirelles (2001) que a finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público. Todo ato que não buscar os interesses da coletividade estará sujeito a invalidação

caracterizado por desvio de finalidade, que a lei da ação popular conceituou como o “fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência” do agente (Lei 4.717/65, art 2º, parágrafo único, “e”).

2.3.3 Princípio da moralidade

Pestana (2014) conceitua o princípio da moralidade administrativa como conjunto de valores sociais, reconhecidos pelo direito, que constituem os domínios formais e substâncias do agir e das atitudes dos gestores e da Administração Pública.

O gestor público, segundo Meirelles (2001), terá que decidir sobre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, ressaltando o honesto e o desonesto.

Sobre a ótica de Medauar (2014), o princípio da moralidade é de difícil tradução verbal, pois é inviável enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas pecadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual, ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A resolução de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina geral norteadora da Administração. Como exemplo: em um momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num estágio de agravamento de dificuldades sociais, configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para “servir” autoridades, mesmo que tal aquisição se revista de legalidade.

Pestana (2014) frisa que assim, como se percebe tanto o princípio da moralidade quanto o da probidade administrativa voltam-se para a Administração Pública exigindo dela não a boa administração, mas, sobretudo, que tal se dê com ética honestidade, bons costumes, lealdade, boa-fé, justiça e equidade. E, como a Administração Pública relaciona-se com cidadãos a ela estranhos, por aplicabilidade reflexa também deles se exige obediência, com a aplicação dos consectários apropriados, como, v.g., nos casos em que induzam ou contribuem para a prática de ato de improbidade (art.3º da lei n. 8.429/1992).

Meirelles (2001) profere que o certo é que a moralidade do ato administrativo juntamente a sua legalidade e finalidade além da sua adaptação aos outros princípios constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima.

2.3.4 Princípio da probidade

Pestana (2014) minucia que o princípio da moralidade e da probidade administrativa, voltam-se para a Administração Pública, dela requisitando não apenas a boa administração, mas, especialmente, que tal se dê com ética, honestidade, bons costumes, lealdade, boa-fé, justiça, e equidade.

Medauar (2014) caracteriza a probidade como a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever e comparando a probidade com a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão, e que a sanção a improbidade administrativa é entendida na Constituição Federal, ao indicar como passíveis de processo, por crime de responsabilidade, os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração (art. 85, V).

Para França (2001), quando o administrador público age opondo-se as regras de probidade administrativa, também a moralidade administrativa restou prejudicada, desrespeitada, ainda que de forma indireta. Isso ocorre porque o dever da boa administração está ligado ao atendimento à finalidade pública, mas sem flexibilização das normas às quais está submetida a Administração Pública, sob pena de atropelar o ordenamento jurídico. Isto significa que, por mais que esteja bem intencionado o agente, não poderá deixar de lado os preceitos do regime jurídico vigente sob o argumento de que os mesmos impedem ou inviabilizam o interesse público.

No que desrespeito a probidade administrativa, a orientação constitucional remete a lei complementar a fixação de alguns casos de inelegibilidade, a fim de proteger a probidade administrativa (art. 14, parágrafo 9). Ao mesmo tempo, que em resguardo a este princípio, explicitamente, admite a cassação e a suspensão de direitos políticos, assim com 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, diante da ocorrência de sua

infringência ou contrariedade (art. 15, V, e art. 37, parágrafo 4, da Constituição Federal). Deixa claro Pestana (2014) sobre o princípio da probidade administrativa.

2.3.5 Princípio da eficiência

Meirelles (2001) narra que o princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja feita com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais atual princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser executada apenas com a legalidade, reivindicando resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Medauar (2014) exhibe a eficiência como um princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública. O vocábulo liga-se a ideia de ação, para gerar resultado de modo acelerado e preciso. Agregado a Administração Pública, o princípio da eficiência dispõe que a Administração deve agir, de modo rápido e preciso, para produzir resultados que suprem as necessidades da população. Eficiência contrapõe-se a lentidão, a descaso, a negligência, a omissão.

Em um breve esclarecimento, Pestana (2014) coloca que o princípio da eficiência, em suma, é esclarecido por vetores provenientes de ciências diversas, que, hospedados pelo direito, exigem compromisso focalizado da Administração Pública com os resultados ótimos, em favor da coletividade.

Pestana (2014) ainda deixa claro que se trata de um princípio idôneo à revisibilidade dos atos da Administração Pública. O Texto Constitucional determina de maneira enfática e expressa que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário deverão manter, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de certificar a legalidade e avaliar os desfechos quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira, e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Federal, bem como a aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (art. 74, II, da Constituição Federal).

Medauar (2014) esclarece que o princípio da eficiência vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a legalidade será sacrificada. Os dois princípios constitucionais da Administração devem conciliar-se, buscando assim atuar com eficiência dentro da legalidade.

2.4 Ato Administrativo

Pestana (2014) conceitua ato administrativo como a manifestação do estado ou de quem lhe faça as vezes, obrigado a regime jurídico de direito público, com a finalidade de conferir a concretude, a prescrições normativas instaladas em lei ou regimento, envolvendo relações jurídicas na Administração Pública e entre a Administração Pública e os administrados.

Medauar (2014) entende que no estudo sobre ato administrativo devem ser citados os aspectos de legalidade e mérito. A legalidade do ato diz respeito, em síntese a sua conformação às normas do ordenamento. A margem livre sobre a qual incide a escolha inerente a discricionariedade adequa-se ao aspecto de mérito do ato administrativo. Tal aspecto informa o juízo de conveniência e oportunidade de escolha, no entendimento do interesse público, juízo esse efetuado pela autoridade a qual se conferiu o poder discricionário.

Meirelles (2001) demonstra que a Administração Pública realiza sua função executiva por meio de atos jurídicos que recebem a designação especial de atos administrativos. Esses atos, por sua natureza, conteúdo e forma, diferenciam-se dos que emanam do legislativo (leis) e do judiciário (decisões judiciais) quando desempenham suas habilidades específicas de legislação e de jurisdição.

Pestana (2014) especifica o ato administrativo como a exteriorização, por excelência de gerenciamentos provenientes da Administração Pública, com repercussões jurídicas que, mediata ou imediatamente, repercutem na esfera jurídica dos agentes públicos e dos administrados.

Para um melhor entendimento Meirelles (2001) coloca ato administrativo como toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, atuando nessa qualidade, tenha por fim imediato obter, resguardar, transferir, mudar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigações aos administrados ou a si própria.

2.4.1 Requisitos dos atos administrativos

Segundo Meirelles (2001), o exame do ato administrativo revela nitidamente a existência de cinco requisitos fundamentais para a sua formação, a saber: competência, finalidade, forma, motivo, e objeto. Esses componentes, pode-

se, dizer, constituem a infraestrutura do ato administrativo, seja ele vinculado ou discricionário, simples ou complexo, de império ou de gestão.

2.4.1.1 Competência

Meirelles (2001) expõe que a competência é o poder atribuído ao gestor da Administração para o desempenho específico de suas funções. A competência resulta de lei e por ela é delimitada. Todo ato emitido de agente incompetente, ou realizado além do limite de que possui a autoridade incumbida de sua prática, é inválido, por lhe faltar um elemento básico de sua perfeição, qual seja, o poder jurídico para manifestar a vontade da Administração.

2.4.1.2 Finalidade

Pestana (2014) descreve: Se um agente público desempenha uma infração administrativa leve, a ordem jurídica exige que receba a admoestação apropriada, isto em favor ao interesse da coletividade. Agora se tal infração ocorre (atrasos eventuais, por exemplo) e a autoridade de que lhe é superior simplesmente o exonera, a “bem do serviço público” porque possui desavenças de natureza pessoal, é evidente que o ato administrativo emitido não vale, tipificador do que se convencionou designar desvio de poder ou desvio de finalidade.

Meirelles (2001) diz que a finalidade do ato administrativo é aquela que a lei indica explícita ou implicitamente. Não cabe ao agente optar por outra, ou substituir a indicada na norma administrativa, ainda que ambas colimem fins públicos. Neste particular, nada resta para a escolha do administrador que fica vinculado integralmente à vontade legislativa.

2.4.1.3 Forma

Para Meirelles (2001), o revestimento exteriorizador do ato administrativo constitui quesito vinculado e imprescindível a sua perfeição. Enquanto a vontade dos particulares pode manifestar-se livremente, a da Administração exige procedimentos exclusivos e forma legal para que se expresse validamente. Daí podemos dizer que,

se no Direito Privado, a liberdade da forma do ato jurídico é regra, no Direito Público é exceção. Todo ato administrativo é, em princípio formal. E compreende-se essa exigência pela necessidade que o ato administrativo de ser contrastado com a lei e aferido, frequentemente, pela própria Administração e até pelo poder judiciário, para verificação de seu valor.

Pestana (2014) dá um breve esclarecimento de que a forma, contudo, especialmente em vista da padronização que ordena os atos tomados no âmbito da Administração Pública. É seguida de certas e específicas formalizações, ou seja, de formas especialmente previstas no ordenamento jurídico para veicular determinado conteúdo ou objeto.

2.4.1.4 Motivo

Motivo ou causa, demonstra Meirelles (2001), é a situação de direito ou de fato que determina ou autoriza a realização do ato administrativo. O motivo, como elemento integrante da perfeição do ato, pode vir explícito em lei como pode ser deixado ao critério do gestor. No primeiro caso será um elemento vinculado; no segundo, discricionário, quanto a sua existência e valoração.

Já Pestana (2014) entende por motivo o evento ou fato da realidade ontológica que suscita emissão do ato administrativo. O prédio que incendeia é um fato que se integra em causa para a emissão de diversos atos administrativos (interdição de imóvel, modificação nas mãos de direção das ruas das cercanias etc.). Um pedido de fornecimento de determinada certidão é um acontecimento que igualmente é motivo para a expedição do correspondente ato administrativo.

2.4.1.5 Objeto

Todo ato administrativo tem por objeto a criação, modificação ou comprovação de situações jurídicas concernentes as pessoas, coisas, ou atividades sujeitas a ação do Poder Público. Nessa definição, o objeto identifica-se com o conteúdo do ato, através do qual a Administração Pública manifesta seu poder e seu desejo, ou atesta simplesmente situações preexistentes, evidencia Meirelles (2001).

Ainda na linha de raciocínio de Meirelles (2001), o objeto nos atos discricionários fica na dependência da escolha do poder público, constituindo essa liberdade opcional o mérito administrativo. Não se pode, porque, em tal elemento, trocar o critério da Administração pelo pronunciamento do judiciário, pois isto importaria revisão do mérito administrativo, por uma simples mudança de juízo subjetivo do administrador pelo juiz, sem qualquer fundamento de lei.

2.4.2 Características ou atributos dos atos administrativos

Afirma Meirelles (2001) que os atos administrativos, como emanção do Poder Público, trazem em si certos atributos que os diferenciam dos atos jurídicos privados e lhes emprestam características próprias e condições peculiares de atuação.

Também esclarece Pestana (2014) que o ato administrativo possui atributos peculiares que, juntos, formam-se características qualitativas marcantes. Especialmente porque nos mostram os motivos pelos quais um ato administrativo possa repercutir na esfera jurídica, gerando direitos e obrigações. São elas:

2.4.2.1 Presunção de legitimidade

Pestana (2014) relata os atos administrativos sendo caracterizado pela presunção de que são legítimos, ou seja, expedidos de acordo com a ordem jurídica. Trata-se de presunção *juris tantum*, preponderando e trazendo repercussões jurídicas assim que emitidos.

Meirelles (2001) esclarece que qualquer que seja a categoria ou espécie dos atos administrativos, eles sempre nascem com a presunção de legitimidade, independentemente de norma legal que a estabeleça. Essa presunção decorre do princípio da legalidade da Administração, que, nos Estados de Direito, informa toda a atuação governamental. Além disso, a presunção de legitimidade dos atos administrativos responde a requisitos de celeridade e segurança das atividades do Poder Público, que não poderiam ficar na subordinação da solução de impugnação dos administrados, quanto a legitimidade de seus atos, para só após dar-lhes execução.

2.4.2.2 Imperatividade

No raciocínio de Pestana (2014), a imperatividade é uma característica do ato administrativo que consiste na chance de a Administração Pública impor, ao administrado, a prescrição de conduta correspondente ao ato editado, assim como, por outro lado, o efeito de obrigá-lo.

Assim Meirelles (2001) demonstra a imperatividade decorrendo da existência do ato administrativo, não dependendo da sua declaração de validade ou invalidade. Sendo assim, todo ato dotado de imperatividade, tem que ser cumprido ou atendido enquanto não for retirado do meio jurídico por revogação ou anulação, até porque as declarações de vontade do Poder Público trazem em si a presunção de legitimidade.

2.4.2.3 Exigibilidade ou autoexecutoriedade

Pestana (2014) menciona a exigibilidade como sendo a característica do ato administrativo que consiste na aptidão que a Administração Pública possui de exigir e cobrar do administrado certa conduta, tal como prescrita no ato administrativo correspondente.

Discorre Meirelles (2001) que a autoexecutoriedade consiste na possibilidade que alguns atos administrativos ensejam de imediata e direta execução pela própria Administração, livremente de ordem judicial.

2.4.2.4 Atos administrativos vinculados e discricionários

Pestana (2014) aborda que os atos administrativos admitem ser classificados de diversos ângulos como no que se refere: a sua natureza jurídica (preventivo, contencioso, consultivo, controlador etc.); a sua estrutura (concreto e abstrato); quanto aos destinatários (individuais ou abstratos); a efeitos que produzem (constitutivos ou declaratórios); a repercussões que concretamente produzem (ampliativos ou restritivos de direitos); a seu aspecto espacial (internos ou externos).

Pestana (2014) continua que contudo o mais importante e relevante é focar as nossas atenções nos atos administrativos sob o prisma da vinculação ou discricionariedade com que são expedidos.

2.4.2.4.1 Atos vinculados

Pestana (2014) entende por atos administrativos vinculados aqueles praticados em estrito cumprimento de uma previsão legal, que estabelece sua emissão tão logo ocorrida a situação prévia e legalmente catalogada. A vinculação, dessa maneira, diz respeito ao liame estabelecido diretamente entre o motivo e a lei aplicável, que determina a expedição do respectivo ato assim que executadas as condições fáticas e jurídicas para tanto estabelecidas na própria lei. A atitude do agente público, nesse caso, é uma só, não tendo outras alternativas que pudessem ser por ele adotadas.

Complementando em um breve comentário, Meirelles (2001) informa que se tratando de atos vinculados ou regradados, fixa a Administração o dever de motivá-los, na lógica de evidenciar a conformação de seu desempenho com as exigências e requisitos legais que constituem pressupostos essenciais de sua existência e validade.

2.4.2.4.2 Atos discricionários

Pestana (2014) fundamenta que já no ato administrativo discricionário, não obstante o fundamento, seja igualmente na lei, sendo impossível o legislador prever todas as situações que venha a acontecer na realidade da vida, para, na própria lei, estabelecer as respostas administrativas correspondentes. Por este motivo confere ao gestor certa margem de discricionariedade, ou seja, de possibilidade do exercício de juízo valorativo (evidentemente, sempre em obséquio a lei e aos valores do ordenamento jurídico), para que, perante um caso concreto, adote a solução ótima, isto é, a mais viável para o caso concreto.

Meirelles (2001) relatou em sua obra que os atos discricionários são os que a Administração pode realizar com liberdade de escolha de seu conteúdo, de seu destinatário, de sua conveniência, de sua oportunidade e do modo de sua

execução. A rigor, a discricionariedade não se apresenta no ato em si, mas sim no poder de a Administração fazê-lo pela maneira e nas condições que repute mais convenientes ao interesse público.

Portanto, Pestana (2014) complementa que o ato administrativo discricionário, pode ser conceituado como o ato administrativo resultante do exercício de um poder discricionário outorgado por lei em que o agente, perante a um evento ou fato concreto, aplica a solução ótima, em respeito a ordem jurídica vigente e, conseqüentemente, resguardo ao interesse da coletividade.

3 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Improbidade administrativa pode ser conceituada como espécie do gênero imoralidade administrativa, classificada pela desonestidade de uma ação do agente público, no qual este se enriquece ilegalmente, obtém vantagem indevida, para si ou para terceiro, ou causa dano ao erário, (ALVARENGA, 2001).

Quando se busca o conceito de improbidade de acordo com o senso comum, pode-se dizer que é uma espécie de imoralidade administrativa qualificada, considerada sinônimo de desonra. Alguns autores defendem essa definição no sentido de que a improbidade é uma espécie do princípio da moralidade constante no artigo 37, inciso IV da Constituição Federal.

No entanto, Di Pietro (2007) defende que ambas as expressões, a rigor, possuem o mesmo significado, eis que estão relacionadas com a honestidade na Administração Pública. Ao se falar em probidade, há um dever maior que a própria legalidade dos atos administrativos, pois é necessário também o respeito aos princípios norteadores do direito administrativo, inserindo-a no contexto jurídico desse ramo.

Martins Júnior (2009) conceitua a improbidade administrativa, por sua vez, como o ato do administrador público diverso à probidade, a qual está intimamente relacionada à moral, à honradez e à integridade de caráter.

Figueiredo (1999) define a improbidade administrativa como sendo um estado que deflagra toda uma série de resultados jurídicos cuja a consequência é a sanção, a cominação da imoralidade nas funções estatais.

A lei que regulamenta a ação de improbidade – Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992 - LIA, determina aos agentes públicos a observância dos princípios insculpidos na Constituição Federal, assim como declara que a violação dos deveres funcionais implica no desrespeito a esses princípios. Nesse ponto, é importante colacionar os ensinamentos de Fazzio Júnior (2007) em mesma obra antes mencionada, conectando a ideia de improbidade administrativa como questão axiológica, em que denota inobservância aos valores morais.

Especificadamente, Garcia (2014) coloca que em relação a esfera estatal, a corrupção, também equiparada a improbidade administrativa, indica uma fruição ou a omissão pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca de

obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção.

Fazzio Júnior (2015) relata que a Administração Pública decorre do dever de se certificar ao ato de improbidade administrativa uma acepção que seja não a combatida expressão de ilegalidade ocorridas interna corporis, mas a que se considere a projeção das condutas ímprobos na sociedade. É notório que existe um interesse difuso na sociedade, no sentido da probidade administrativa e da integridade do patrimônio público econômico. A regularidade administrativa e, bem assim, sua restauração, quando colocada em risco, não são apenas problemas da Administração Pública, mas de toda a sociedade.

Di Pietro (2014) deixa claro que a improbidade administrativa, como ato ilícito, vem sendo utilizada no direito positivo brasileiro desde antigamente pelos agentes políticos, enquadrando-se como crime de responsabilidade. Vale-se dizer que quando fala-se em moralidade (art.37, caput) e, no mesmo dispositivo, quando quis referir à lesão a moralidade administrativa falou-se em improbidade (art. 37, parágrafo 4); do mesmo jeito à lesão a moralidade administrativa aparece como ato ilícito no artigo 85, V, entre os crimes de responsabilidade do Presidente da República, e como causa de perda ou suspensão dos direitos políticos no artigo 15, V.

Enfim Wander Garcia (2015) descreve que a improbidade administrativa é o ato de imoralidade qualificada pela lei que importa em enriquecimento ilícito do agente, danos ao erário ou a violação dos princípios da administração pública. O que ocasiona em processo judicial promovido pela pessoa jurídica lesada ou pelo o Ministério Público, a aplicação dessas sanções: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao erário, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com a administração pública ou desta herdar benefícios. Tudo sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas.

3.1 A Evolução Legislativa e Constitucional

Garcia (2014) diz que a preocupação com a probidade administrativa há muito tempo frequenta o direito positivo pátrio, sendo regido em preceitos que ocupam diferentes degraus da pirâmide normativa, a começar pelo próprio texto constitucional.

De forma correlatada, a antiguidade da previsão normativa e com intensidade diretamente proporcional a esta, tinha-se a quase que total ineficácia dos diplomas legais, antecederam a lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, publicada no Diário Oficial da União de 3 de junho de 1992, também chamada de “Lei de Improbidade” ou “Lei do Colarinho Branco”, mostra Garcia (2014).

Fazzio Júnior (2015) afirma que desde logo, deve ser colocado em tela que, no plano da ilegalidade e da improbidade administrativa, ao menos no Brasil, a reestruturação legislativa imprescindível a suficiência do direito positivo progride com insuperável lentidão.

Continuando Fazzio Júnior (2015) declara que desde a Proclamação da República (1889), apenas em 1946, o direito constitucional brasileiro abriu seus olhos para a necessidade de introduzir entre seus postulados a prevenção e a correção do desvirtuamento da Administração Pública pelos seus próprios agentes.

Fazzio Júnior (2015) fixa a contribuição da lei número 3.164/57, chamada de lei Pitombo Godói-Ilha, reside no esforço para ampliar a transparência administrativa, como mecanismo que dispõe a prevenção e a repressão de eventuais atos de enriquecimento ilícito de agentes públicos. A transparência é o fio condutor de qualquer remodelação administrativa.

Garcia (2014) expressa que a lei Bilac Pinto, lei n. 3.502/1958, sistematizou a matéria tendo esclarecido o alcance da expressão “servidor público” para fins de identificação do sujeito ativo dos atos que importavam enriquecimento ilícito (art.1), especificado em numerus apertus, os casos de enriquecimento ilícito (arts. 2 e 4), havendo inúmeras semelhanças com os atos no momento atual previstos no art. 9 da lei n. 8429/1992 e equiparado o enriquecimento ilícito aos crimes contra a administração e o patrimônio público (art. 4).

Na vigência dessa Constituição, o ato institucional número 5, de 13-1-68, previu, no artigo 8, que o Presidente da República podia, após investigação

determinar a apreensão de bens de todos quantos tivessem enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, também de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. Essa apreensão foi disciplinada pelo Ato Complementar número 42/69 e pelo decreto lei número 359, de 17-12-68, e convivia com as medidas de sequestro e perdimento de bens regidas nas leis números 3.164/57 e 3.502/58. Essas eram medidas que só podiam ser decretadas judicialmente, enquanto o confisco era medida administrativa decretada pelo Presidente da República, dispõe Di Pietro (2014).

Na Constituição de 1967, segundo Di Pietro (2014), o artigo 150, parágrafo 11, que passou a ser 153, parágrafo 11, com a Emenda Constitucional número 1/69, produziu, na parte final, que “a lei disporá sobre a perda de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito na atividade de função pública”.

Com a finalidade de conferir efetividade ao art.37, parágrafo 4, da Constituição Federal de 1988, Fazzio Júnior (2015) atesta, que o poder executivo mandou para o Congresso Nacional, em outubro de 1991, por meio da Mensagem número 406/91, o Projeto de lei n. 1.446/91.

Di Pietro (2014) dispõe que para regular o artigo 37, parágrafo 4, foi promulgada a lei n 8.429, de 2-6-92, que “escreve 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 funcional e dá outras providências”. Mas, sensato seria que do preâmbulo constasse referência a improbidade administrativa ou ao dispositivo constitucional, pois nem todos os atos de improbidade administrativa implicam em enriquecimento ilícito. Na prática, a lei ficou conhecida como “lei da improbidade administrativa” ou “LIA”.

3.2 Natureza Jurídica da Lei N.º 8.429/92

Na lição de Diniz (1998), a natureza jurídica significa o último dos institutos jurídicos, que pode ser dita como a afinidade que um instituto jurídico tem em vários pontos, com uma enorme categoria jurídica, podendo nela ser incluso o título de classificação.

Segundo Delgado (2007), existem três correntes de pensamento formadas sobre a natureza jurídica da Lei 8.429/92. São elas: a) natureza cível, por possuir efeitos de natureza administrativa e patrimonial; b) natureza penal; e c) natureza eclética, ou seja, terá natureza penal no caso de o pólo passivo ser agente político, e herdará natureza cível no caso de o pólo passivo ser acusado agente público.

3.2.1 Natureza penal

O jurista Osório (2005) comenta que é “minoritária a corrente que protege ser de natureza criminal a Lei n.º 8.429/92” e também discorre que erige-se, vale repetir, deliberação expressa do legislador no surgimento de figuras típicas penais. Não foi o que ocorreu com a Lei n. 8.429/92, tanto que suas descrições foram fatos tipificados como crimes comuns quanto acontecimentos previstos como crimes de responsabilidade. De um ou outro, de qualquer forma, o legislador buscou, através da Lei n. 8429/92, extrair consequências extrapenais ou cíveis lato sensu, vale dizer, no âmbito do direito administrativo, dando tratamento autônomo à matéria.

Ainda, de forma sintética e clara Osório (2005), termina seu pensamento expondo que: Pensar de modo diferente, ou estender caráter criminal às figuras da Lei de Improbidade além daquilo que foi permitido pelo legislador classificaria em desrespeito ao princípio da legalidade penal.

O Ministro Mendes (1998), a respeito da natureza penal, discorre que de fato, não é correto colocar as sanções por improbidade como sanções de índole meramente civil. Ao contrário, as sanções de suspensão de direitos políticos e a perda da função pública demonstram, de modo inequívoco, que as ações de improbidade possuem, sobretudo, natureza penal. Não é difícil analisar a gravidade de tais sanções e a sua aplicação na esfera de liberdade dos agentes políticos. No âmbito da ação de improbidade, em verdade, nota-se que os efeitos da condenação podem ultrapassar aqueles atribuídos à sentença penal condenatória, podendo conter, também, efeitos mais severos para o equilíbrio jurídico-institucional do que eventual sentença condenatória de caráter penal.

3.2.2 Natureza civil

O entendimento exposto por Rabelo e Fachetti (2007), é que não há dúvidas de que a natureza jurídica das sanções fixadas no art. 37, §4º, da CF/88 não é de carácter ilícito penal. Assim deve as ações com esses pedidos de aplicação de sanção serem julgadas e analisadas, portanto, pelo juízo cível. Essas sanções são cíveis em sentido lato. Veja que a reparação dos danos causados ao erário e a indisponibilidade dos bens tem natureza civil (em sentido estrito). A perda dos direitos políticos e a perda da função pública são sanções de natureza política. Além disso, o impedimento de contratação com a Administração Pública (art. 12, III, da Lei 4.429/92) tem carácter de sanção administrativa. Ora, as lições básicas de competência evidenciam que essas espécies possuem natureza cível (em sentido lato), porque não se localizam no âmbito da jurisdição penal. Conclui-se com isso que a ação utilizada para a tutela da probidade administrativa (requerendo a aplicação daquelas sanções) terá, sempre, natureza cível.

3.2.3 Natureza eclética

Delgado (2001) adota uma postura eclética, entende que, dependendo da autoridade que vier a ser chamada para constituir o polo passivo da ação de improbidade, ela terá a natureza de espelhar crimes políticos, de responsabilidade, ou de responsabilidade patrimonial e administrativa.

Assim, acompanha o posicionamento explicitado por Osório (2005) que defende que a Lei n.º 8.429/92 assumiu natureza jurídica administrativa e patrimonial – cível no sentido lato, pois a Lei de Improbidade, tem uma terceira espécie, a ação civil de reparar os danos ao erário público, com punições não-penais propriamente ditas.

4 ATOS DE IMPROBIDADE

Segundo Fazzio Júnior (2015), os atos de improbidade administrativa ferem, moral e materialmente, princípios e parâmetros constitucionais, ou seja, a ordem jurídica estabelecida. Não são só casos incidentes de repartições e gabinetes, ilegalidades e violações cabíveis de apreciação disciplinar.

A respeito do assunto, Di Pietro (2014) descreve que os atos de improbidade são equiparados a um ato administrativo, a uma omissão, a uma conduta. Esses atos devem ser realizados no exercício de função pública, levada em conta a expressão em seu sentido mais amplo, de um jeito que abranja as três funções do estado; e mesmo quando for praticado por terceiro, e esse não se enquadre na definição de agente público, o ato precisa ter alguma relação sobre uma função pública exercida por agente público.

Alexandrino (2014) qualifica os atos de improbidade da lei 8.429/1992 em três grandes grupos (assim, nem sempre são atos administrativos, propriamente ditos, em razão de que alguns equivalem a meras condutas, inclusive omissivas)

Já Garcia (2014) relata os atos administrativos divididos em três seções que estão no Capítulo II da lei n. 8.429/1992; estando em três grupos diferentes, como o ato que importe em enriquecimento ilícito (art. 9), que cause prejuízo ao erário (art. 10) ou que somente atente contra os princípios da administração pública (art. 11):

4.1 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam em Enriquecimento Ilícito

Na ampla visão de Garcia (2014) define esse ato de improbidade, como derivação lógica e decorrência inevitável dos atos de corrupção. Então o enriquecimento ilícito é o principal meio de realização deste. Em geral, o enriquecimento ilícito é a consequência de qualquer ação e omissão que possibilite ao agente público tirar uma vantagem não prevista em lei.

De acordo com a lei 8.429/1992, art. 9, - ato de improbidade administrativa que importe em enriquecimento ilícito – significa auferir qualquer tipo

de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1 desta lei.

Fazzio Júnior (2015) dispõe que a exploração da fração de poder que é outorgada para o agente público, na estrutura administrativa direta ou indireta, para recolher vantagem a que, normalmente, não teria direito. É o modelo de improbidade administrativa mais grave pois é, dentre todas, a que lesiona de um jeito mais contundente o interesse público.

Garcia (2008) identifica o enriquecimento ilícito pressupondo a presença em conjunto de quatro elementos: a) o enriquecimento de alguém, o qual pode ser de ordem material, intelectual ou moral; b) o empobrecimento de outrem, quer seja positivo (ex.: perda patrimonial) ou negativo (ex.: não-pagamento de um serviço prestado); c) a falta de justa causa, pode-se relatar, o enriquecimento deve ser despreendido do direito, não podendo resultar da vontade do empobrecido, ou decorrer de obrigação preexistente ou da lei; d) nexos causal entre o enriquecimento e o empobrecimento, sendo que cada um destes requisitos tem que estar ligado ao outro em uma ligação de causa e efeito.

Martins Júnior (2009) ainda sobre a tipificação da conduta ímproba que causa locupletamento indevido, afirma que caracterizam o enriquecimento ilícito qualquer ação ou omissão na execução de função pública para coletar vantagem econômica, como também a mera potencialidade de que venha realizar em benefício de terceiro ou o simples fato de o agente público ostentar patrimônio incompatível com o crescimento de seu patrimônio ou renda, sendo obrigatório, em ambos os casos, que a vantagem econômica indevida seja obtida (para o agente público ou terceiro beneficiário, por ele próprio ou por interposta pessoa) em razão de sua relação com a Administração Pública, independentemente da causação de dano patrimonial a esta, porque o relevo significativo da repressão do enriquecimento ilícito tem em si considerada a primazia do valor moral da Administração Pública, sendo voltado ao desvio ético do agente público.

Costa (2005) aduz que o elemento subjetivo dessa figura delitual genérica é o dolo do agente público, ou, pelo menos, a sua voluntariedade. Não tem a possibilidade que tal infração disciplinar tenha a modalidade culposa, pois não é aceitável, nem plausível, que alguém possa ser corrupto ou desonesto por descuido, imperícia ou imprudência.

Sobre o mesmo assunto, arremata Fazzio Júnior (2007): O art. 9º não relata o requisito volitivo porque, nas ações que descreve, não é preciso colocar em relevo o elemento anímico do agente. Realmente, não tem necessidade, porque nenhum de seus incisos assume a forma culposa: são todos dolosos. Qualquer desempenho suscetível de gerar enriquecimento ilícito pressupõe a consciência da antijuridicidade do fim pretendido. A própria atitude delinea o dolo: o agente obtém vantagem que sabe ser indevida. Nenhum ocupante de posição administrativa desconhece a proibição de se enriquecer mediante o desvio do exercício funcional ou de permitir que, por ilegalidade de sua conduta, outro o faça. A consciência de antijuridicidade é manifestada.

Por fim, para um melhor entendimento Garcia (2015) cita exemplos de improbidade nesta modalidade que são: receber comissão, propina; usar bem ou funcionários públicos em benefício próprio; a aquisição de bens que são incompatíveis com a renda, dentre outros.

4.2 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízos ao Erário

A lei n. 8429/1992 art. 10 define que constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1 desta lei.

Fazzio Júnior (2015) acerca do tema aborda, o ato de improbidade administrativa prejudicial ao erário levado a efeito pelo titular de vínculo administrativo. É toda ação ilícita que ofenda a integridade do patrimônio público econômico, entendidos os três setores em que há gerenciamento e destinação de valores e bens públicos.

Insta esclarecer, em primeiro lugar, que não é qualquer prejuízo financeiro que se caracteriza a conduta ímproba do agente, mas apenas aquele oriundo de atos ilegais. Conforme leciona Fazzio Júnior (2007): o que se reprova no art. 10 não é a conduta legal, ainda que prejudicial aos cofres públicos. Não se pretende punir a partir do resultado, mas daquilo que foi produzido. De sorte que, só recomenda reprovar o prejuízo administrativo, quando concebido por ilegalidade, ou seja, quando o agente público livre e consciente rompe com a lei; quando concebe e

confesse o resultado danoso ao erário ou no mínimo negligência na adoção dos meios legais para evitá-lo.

Conforme leciona Figueiredo (2010), esse ato de improbidade administrativa se caracteriza, essencialmente, por um desvio ético na conduta do agente público, que caracterize violação do seu dever de probidade, ferindo o patrimônio público financeiro, independentemente do lucro obtido por vantagem indevida para si ou para outrem, ou seja, é desnecessário a ocorrência de enriquecimento ilícito por parte do agente público.

A propósito, ressalta Garcia (2008), do mesmo jeito que a efetiva ocorrência de dano é insignificante à configuração da improbidade, também a sua próxima reparação, em regra, não terá o poder de excluir o ilícito anteriormente praticado.

No tocante ao elemento subjetivo do tipo, Di Pietro (2014) mostra que somente o art. 10 da lei n. 8.429/1992, dos atos que causem prejuízos ao erário, fala em ação ou omissão, dolosa e culposa. E o mesmo pensamento, que nos atos de improbidade originados por prejuízos ao erário, exige-se dolo e culpa, relata no art. 5 desta lei. É complicado dizer se foi intencional essa imposição de dolo ou culpa somente com relação a esse tipo de improbidade, ou se o legislador falhou, como outras falhas presentes na lei. A jurisprudência somente admite a modalidade culposa no ato em que importe a lesão ao erário art.10 da LIA.

Garcia (2015) coloca alguns exemplos como: permitir ou facilitar que um bem público seja desviado para particular, ou que seja comprado por preço menor ao de mercado; realizar operações financeiras por conta própria sem observar as normas legais; permitir ou dar uma ordem para realização de despesas não aprovadas.

4.3 Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

A lei n. 8.429/1992 art. 11 constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

Fazzio Júnior (2015) explica que a norma do art. 11 e seus incisos exemplificativos fundam-se na precisão de proteger disfunções administrativas que gerem a substituição dos objetivos públicos por interesses menores (individuais, de grupos, partidos, empresas, familiares etc.) e, também na disposição para frear condutas de agentes públicos comprometedoras da prestação regular das funções que titulam.

Di Pietro (2014) aborda esse ato de modo que ele pode não resultar em alguma lesão para o patrimônio público, e mais ainda, assim configurar ato de improbidade, porque fere o patrimônio moral da instituição que inclui as convicções de honestidade, boa-fé, lealdade e imparcialidade.

Fazzio Júnior (2015) deixa claro que o objeto de proteção do art. 11 não é o patrimônio público, mas a própria probidade administrativa. Assim é desnecessário, para caracterização do ato de improbidade administrativa a essa qualificação, quaisquer coadjuvantes materiais.

Garcia (2008) assevera que O art. 11 da Lei nº 8.429/1992 é normalmente nomeado de “norma de reserva”, o que é justificável, pois ainda que a ação não cause danos ao patrimônio público e não acarretando o enriquecimento ilícito do agente, será permitida a caracterização da improbidade toda vez, que restar demonstrada a inobservância dos princípios regentes da atividade estatal.

Nos dizeres de Garcia (2015) a respeito do elemento subjetivo, o STF é tranquilo na definição de que é necessário o dolo para a caracterização dessa modalidade. Ainda continua dizendo que a jurisprudência do STF distanciou todas as proposições de responsabilidade objetiva em qualquer das modalidades citadas. E completou que nos casos em que o dolo é obrigatório a jurisprudência desse tribunal decidiu que se trata de dolo genérico, ou seja, tem a vontade de fazer tal ato descrito na norma incriminadora.

Ao referido tema, Garcia (2015) deixa alguns exemplos de improbidade como: realizar ato visando a fim restrito em lei ou diferente daquele previsto na regra de competência (desvio de finalidade), retardar ou deixar de praticar ato de ofício, mostrar fatos que precisavam ser mantidos em segredo, negar publicidade aos atos oficiais e não prestar contas.

5 SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

De acordo com Garcia (2014), identificado o bem jurídico tutelado e positivada a norma restritiva que observa a preservá-lo, é obrigatório que seja fixada a reprimenda em que atingirá o infrator. A sanção deve manter ligação com o ilícito realizado, variando qualitativa e quantitativa a lesividade da conduta.

Para Fazzio Júnior (2015), as sanções podem ser observadas como atitudes sociais, organizadas nas normas em frente da inobservância de deveres relevantes para a formação e reprodução da vida em sociedade. As relações sociais se desenvolvem sob os parâmetros que a mesma sociedade reproduziu em comandos que procuram acatamento e, para isso, usa a técnica sancionatória.

A razão de ser da sanção não consiste no dano a ser causado ao infrator, e sim na necessidade de dissipação da preocupação realizada, com a procedente restauração da soberania do direito, o mais importante requisito da segurança que deve prevalecer nas relações sociais. A importância que deve ter entre o ilícito e a sanção tem que ser relacionada a existente entre as forças morais que estão no temor auferido aos cidadãos e no lenitivo que será usado para acalmá-los (GARCIA, 2014).

5.1 Os Tipos de Sanções

Di Pietro (2014) analisa em conformidade com o art. 37, parágrafo 4, da Constituição Federal, falando que os atos de improbidade acarretarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação estipuladas em lei, sem detrimento da ação penal cabível.

Já nos parâmetros de Alexandrino (2014), independentemente das sanções penais, civis e administrativas situadas na legislação específica, o feito de atos desse gênero sujeita o infrator as seguintes cominações, e que podem ser aplicadas tanto de forma isolada quanto cumulativamente, a respeito da gravidade do fato (art. 12, I): a)- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio; b)- obrigação de ressarcimento integral do dano, quando houver; c)- perda da função pública; d)- suspensão dos direitos políticos durante oito a dez

anos; e)- pagamento de multa civil de até três vezes, o valor do acréscimo patrimonial; f)- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

5.1.1 Perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio

A sanção de perda de bens ou valores tem amparo constitucional (art.5, XLVI, b), já tendo sido abordada pelo Código Penal, como consequência de condenação, em relação às penas do crime e aos produtos, bens ou valores recebidos com a sua execução (art. 91, II, a e b, do CP), (GARCIA, 2014).

Esta sanção em relação à improbidade administrativa localiza-se no art. 12, incisos I, II, da Lei n. 8429/1992, preceito que aborda as sanções cabíveis de serem aplicadas ao ímprobo nos casos de enriquecimento ilícito e danos ao erário (GARCIA, 2014).

O perdimento aqui abrange os bens ou valores, e também seus frutos e produtos. Tratando-se de bens fungíveis, o perdimento tem que incidir sobre o valor igual do patrimônio do ímprobo, toda vez que tiverem sido usados ou deteriorados. Da mesma forma, se tratando de bens infungíveis, deverá ser devolvido o valor equivalente quando for impossível a prestação in natura, (GARCIA, 2014).

Assim, apenas o acréscimo patrimonial ulterior ao exercício da função pública será alcançado por provimento cautelar que busque a indisponibilidade dos bens, já que os adquiridos antes da investidura não terão relação com a atividade pública, ficando ausente a ligação de causalidade obrigatória para configurar o enriquecimento ilícito (GARCIA, 2014).

A sanção de perda de bens encontra absoluta ligação com a natureza do ilícito realizado, tomando do agente o bem ou o valor que, a um só tempo, seja o substrato deflagrador e o resultado do ato de improbidade (GARCIA, 2014).

O êxito da sanção, que findará por diminuir as consequências do ilícito, tornando inútil o esforço desenvolvido pelo ímprobo, dependerá da cautelosa investigação do destino final dos bens ou valores adquiridos por ele. Assim solicitará a identificação dos intermediários comumente utilizados, começando pelos familiares, e realizando uma ampla busca em países que frequentemente recebem recursos de origem ilícita, (GARCIA, 2014).

5.1.2 Ressarcimento integral do dano

O art. 5 e art. 6 da lei n. 8429/92 referem sobre o tema abordado, art.5: Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiros, dar-se-á o integral ressarcimento do dano. E art. 6: No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Di Pietro (2014) declara sobre o ressarcimento do dano, que é uma forma de recompor o patrimônio lesado. Seria cabível, mesmo que não estivesse descrito na Constituição Federal, pois ele vem do art. 156 do Código Civil de 1916, que consagrou, no direito positivo, o princípio geral de direito segundo o qual é obrigado a ressarcir o dano, quem o cause. Essa norma veio também no novo Código Civil, art. 186, com acréscimo de menção sobre o dano moral.

Fazzio Júnior (2015) aborda que o funcionário responde pelo exercício dos poderes de sua função ou, de acordo com o caso, pelo não exercício desses poderes, e pelo uso impróprio em relação aos elementos materiais de que pode utilizar, em favor de sua investidura. Dos danos patrimoniais auferidos ao Estado ou a terceiros, decore da responsabilidade civil dos efeitos danosos do seu ato devem ser por ele restituídos. O adjetivo civil caracteriza essa obrigação de indenizar.

Garcia (2014) expõe que o dever de reparar presumi: na ação ou omissão do agente, residindo o elemento volitivo no dolo ou na culpa; o dano; a existência de causalidade entre a ação do agente e do dano que ocorreu; da conduta do agente, lícita (ex.: agente que faz em estado de necessidade) ou ilícita que tem o dever jurídico de ressarcir.

Ainda aqui, Fazzio Júnior (2015) aborda que a responsabilidade vem da consequência da ilicitude do ato praticado. Não apenas do descumprimento de uma norma civil, mas de um grupo de normas que juntam o privado e o público, de natureza civil, política e administrativa. Aproveitar-se indevidamente de parcela do patrimônio público econômico, surge uma consequência lógico-normativa de ressarcir o que, sem fazer jus, amealhou, da obrigação de repor o dano causado.

De modo diferente ao que se vê, Garcia (2014) declara que no inciso II do art. 12, o ressarcimento integral do dano, é da própria natureza do ato de improbidade escrito no art. 10, cuja a tipologia é voltada aos atos que causam danos

ao patrimônio público, como as descrições dos incisos I e III do art. 12, relacionando as sanções cominadas as duas outras modalidades de improbidade, em que esse ressarcimento só terá espaço, quando acontecer o ato danoso.

Fazzio Júnior (2015) demonstra a razão de ser imediata da ação civil pelo ato de improbidade, pois tem como principal finalidade a lesão ao erário, que será o ressarcimento integral do prejuízo causado pelo agente público e, eventualmente, por terceiro, responsável pelo dano.

Esse ressarcimento tem que ser integral, diz a Lei n. 8429/92, assim sendo, pleno, total, completo. A integralidade da restituição acrescenta os juros e a correção monetária, sob pena de não ser integral. Também aplicando o art. 398 do Código Civil que aliás, é o tema da Súmula 54 do STJ, quando esclarece que “os juros monetários surgem a partir do evento danoso, em caso de responsabilidade extraconjugal”, (FAZZIO JÚNIOR, 2015).

5.1.3 Perda da função pública

No embasamento legal, Fazzio Júnior (2015) especifica a Lei n. 8.429/92, as suas regras e a definição de função pública em dois sentidos. Uma no sentido restrito, localizadas no art.1 e art. 2, refere-se principalmente ao funcionário público, extremado dos servidores e empregados públicos. Outra nas sanções do art.12, função pública aborda todas as situações ali presentes, trata-se de uma execução do serviço público-administrativo. Assim, podem perder a função pública, pelo ato de improbidade administrativa, o funcionário, o servidor e o empregado público.

Garcia (2014) esclarece que a lei abrange a perda da função pública, repetida no art. 37, parágrafo 4, da Constituição, sendo essa sanção de possível punição a todos que operam, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma que aborde um cargo, mandato emprego e função nas entidades públicas, o que atinge, os que desenvolvam certa atividade pública em face de concessão, permissão, autorização etc. necessitando que tal ligação seja desfeita.

Sobre função, Garcia (2014) afirma ser toda atividade realizada por um órgão visando um determinado resultado. Partindo-se desse entendimento, vê-se que o objetivo da lei é levantar um óbice entre o agente e o tanto de atos que ele

deveria cometer para surgir uma obrigação imposta por lei. Assim, exclui a obrigação (dever positivo) e abre espaço a abstenção (dever negativo), sempre com o principal objetivo de proteger o interesse público, ao qual o ímprobo demonstra não ter nenhum interesse.

Com a perda da função pública extirpa-se da Administração Pública aquele que cometeu ato que ferisse a moral e desvio ético para o exercício de função pública, expandindo-se para qualquer uma, mesmo em altura de governo diferente da executada quando praticado o ato ímprobo. Na realidade, não há um limite: se o agente público era ímprobo quando estava frente a seu cargo efetivo na Administração Pública Estadual, não foi a sentença que o denominou na improbidade, mas o seu desempenho. De forma que, se ao tempo do trânsito em julgado ele tem um cargo de comissão na Administração Pública Federal ou outro cargo efetivo, a perda da função pública acontecerá. Do mesmo jeito, o agente público inativo: a improbidade realizada na atividade era causa que impunha a desvinculação compulsória, motivo pelo qual a sentença anula a aposentação e aplica-lhe a perda da função pública, (MARTINS JÚNIOR, 2001).

A exclusão do agente não é fator impeditivo ao seu retorno em outra função pública, desde que ele tenha o pleno gozo de seus direitos políticos e obtenha sucesso no processo seletivo. Deste modo, respeitadas eventuais restrições inerentes à atividade a ser exercida, poderá o agente retornar à carreira pública, não havendo previsão de um tempo de interdição, (GARCIA, 2002).

O STJ em seu entendimento relata que a sentença que decreta a perda da função é condenatória e com efeitos ex nunc, não conseguindo produzir efeitos retroativos ao decisum, nem mesmo a avaliação da ação que acarretou a sanção. Ou seja, na previsão do art. 20 da Lei 8.429/92, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se concretizaram com o trânsito em julgado da sentença condenatória, o doutrinador Fazzio Júnior (2015) também descreve esse entendimento em sua obra.

5.1.4 Suspensão dos direitos políticos

Os direitos políticos, na ótica de Garcia (2014), asseguram ao cidadão o direito subjetivo de interagir na vida política do Estado, o que é um entendimento

lógico do princípio de que todo o poder emana do povo. Incluem o direito de votar e de ser votado; tem o direito de iniciativa das leis, na conjuntura e na figura da Constituição; o direito de ajuizar a ação popular; a chance de desempenhar um cargo de Ministro de Estado e, por simetria, de secretário Estadual ou Municipal; o direito de fundar e participar de partidos políticos; e a legitimidade para oferecer denúncia em favor do chefe do executivo por violação político-administrativa.

O art. 15 da Constituição Federal expõe as hipóteses de suspensão dos direitos políticos, são elas: I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; II- a incapacidade civil absoluta; III- a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; IV- a recusa de cumprir obrigação a todos impostas ou prestação alternativa; V- a improbidade administrativa art. 37, § 4º.

Fazzio Júnior (2015) esclarece que o agente público que incidir no feito de atos de improbidade administrativa (art. 15, V, da Constituição Federal) pode ter seus direitos políticos suspensos, por decisão judiciária. Enfim utilizou de posição administrativa para obter direitos republicanos, não atuou conforme expectativas da polis, em princípio, não agiu como cidadão. Direitos políticos são integrados aos direitos de cidadania, de forma que, transitoriamente perdido, significa a perda provisória da cidadania.

Garcia (2015) minucia o texto constitucional, que estabeleceu o art. 12 da Lei n. 8.429/92, em seus três incisos, diferentes traços referentes à sanção de suspensão dos direitos políticos: em relação ao inciso I, o lapso de suspensão será de oito a dez anos no caso de enriquecimento ilícito; no inciso II, será de cinco a oito anos, falando de lesão ao erário; inciso III, será de três a cinco anos nos casos de violação dos princípios inerentes a administração pública. A aplicação das sanções é caracterizada pela gravidade do ato de improbidade e pelo dever de privar certo direito que o ímprobo mostrou não ser digno de usufruir.

Assim de acordo com Fazzio Júnior (2015), o ímprobo pela execução de ato de improbidade administrativa, tendo seus direitos políticos suspensos, não poderá provisoriamente: exercer o direito de sufrágio (capacidade eleitoral ativa e passiva); exercer o direito a iniciativa popular de lei; promover ação popular; organizar partido político ou dele participar; ser editor ou redator de órgão de imprensa; exercer cargo público; e nem exercer cargo de dirigente em sindicato.

Como afirma Garcia (2014), depois do prazo de suspensão, o agente readquire automaticamente o pleno gozo dos direitos políticos. Mas, se foi feita a sua exclusão do cadastro de eleitores, ele terá que alistar-se novamente a Zona Eleitoral de seu domicílio, pois somente desse jeito voltará os seus direitos e a liberação de exercer sua capacidade eleitoral ativa, requisito básico e indispensável ao desempenho dos demais direitos políticos.

5.1.5 Multa civil

Garcia (2014), com a base legal em suas palavras, deixa explícito aquilo que irá ocorrer caso o agente seja punido por esse ato de improbidade. Isto está previsto no art. 12 da Lei n. 8429/92, que comina as multas aplicadas aos agentes corruptos nos seus três incisos. Inciso I: aquele que se enriquecer ilicitamente é aplicada a multa de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; Inciso II: ao que causar danos ao erário a multa é de até duas vezes o valor do dano; Inciso III: e ao que violar os princípios da administração pública, a multa aplicada é de até cem vezes o valor da remuneração do agente.

A Lei n. 8.429/92, nos dizeres de Fazzio Júnior (2015), busca um caráter de intimidação na multa civil, classificada pelo julgador, observando sempre a quantia da multa aplicada, tendo cautela para que não se torne muito elevada para o agente público pobre, e nem insignificante para o agente rico. É aplicado dessa forma para condizer com o patrimônio que cada agente possui aplicando a sanção a altura desse patrimônio. Uma vez que pode se tornar ineficaz se for excessiva ou irrisória. Porque se ela for excessiva o pagamento será muito improvável, e se for irrisória não terá efeito intimidativo ao agente que praticou tal ato.

O STJ no caso de um agente público não ser remunerado comporta a tese que, ele se for condenado, nas instâncias ordinárias, irá aplicar essa sanção de acordo com o art. 12, III, da LIA, pois nesse caso, com base de cálculo, será a menor remuneração vigente no país.

Vale dizer que a multa agora analisada tem natureza civil e sancionatória. No mais, considerando previsão autônoma de ressarcir o dano, não tem necessidade de falar em caráter indenizatório da multa. Ela não está embasada em uma relação de equilíbrio com o ato danoso, que é valorado sempre para fins de

estabelecer o valor da multa, a qual sempre alcançará patamares maiores ao do dano, (GARCIA, 2014).

O montante arrecadado com a multa aplicada tem que ser enviado ao sujeito passivo do ato de improbidade, pode-se dizer, a pessoa jurídica prejudicada e que possibilitou a aplicação da referida lei no ato. Essa conclusão está embasada no art. 18 da LIA, prevendo que “a sentença que julgar procedente a ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito”. Assim não aplica os atos previstos no art. 13 da Lei n. 7.347/1985, esses haverão de ser, igual, o destino da multa. Então o sujeito passivo, toda vez será o ente acumulador de todo o montante originário do ímprobo, quer seja de natureza indenizatória, ou punitiva, o que é derivação direta do próprio elo entre eles, (GARCIA, 2014).

5.1.6 Proibição de contratar e receber benefícios

Fazzio Júnior (2015) relata as proibições de contratar que são impostas ao infrator de ato de improbidade administrativa, envolve: proibição de contratar com o Poder Público; receber benefícios fiscais; receber incentivos fiscais; receber benefícios creditícios; receber incentivos creditícios; direta ou indiretamente; ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Essa sanção foi prevista pelo art.12 nos seus três incisos: o primeiro inciso aborda o enriquecimento ilícito que acarretaria na proibição de contratar por dez anos; o inciso dois diz a respeito do dano ao erário, esse ficaria por cinco anos proibido de contratar; e o inciso três menciona a violação dos princípios da administração pública, quem infringir esses princípios está proibido de contratar por três anos, (GARCIA, 2014).

A proibição de contratar deve ser dispensada uma análise condizente com o tamanho atribuída a essa sanção pelo texto legal, envolvendo todos os contratos passíveis de serem firmados com o Poder Público, sejam eles, unilaterais ou bilaterais, onerosos ou gratuitos, comutativos ou aleatórios. A interdição de contratar inclui, a proibição de participar de licitação. Abrange, do mesmo jeito, os contratos individuais, ainda que de natureza trabalhista, (GARCIA, 2014).

Acrescentando, Fazzio Júnior (2015) aborda que a lei 8.429/92, sobre a sanção em comento não possui nenhum controle, assente a inexistência de um cadastro nacional de pessoas físicas e jurídicas interditas de realizar qualquer contrato com o Poder Público, receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por prazo fixado.

Mas existe o Cadastro Nacional de Condenados por Improbidade Administrativa, que é assegurado pelo Conselho Nacional de Justiça, que pode ser um instrumento eficaz utilizado em todos os atos de improbidade para o combate à corrupção e no reconhecimento das decisões judiciais dos tribunais brasileiros. Esse sistema contém dados sobre processos já julgados, e tem o poder de visualizar entidades jurídicas ou pessoas físicas que foram condenadas por improbidade administrativa, estabelecidos na Lei n. 8.429/92, (FAZZIO JÚNIOR, 2015).

5.2 Crimes de Responsabilidade e Sanções Aplicadas aos Agentes Políticos

Os crimes de responsabilidade tinham suas raízes históricas no impeachment. Para defender a democracia, o Parlamento inglês lentamente construiu e pôs em andamento o instituto do Impeachment para, indiretamente, frear a influência do soberano. Como ele era imprudente e incombátível, o jeito foi ir em cima e responsabilizar seus colaboradores. Assim, na Inglaterra, o Impeachment era, no início, cabível contra todo aquele que tinha em suas mãos parcela do poder público. A princípio, tinha caráter estritamente penal, capaz de chegar até mesmo à pena capital (MACIEL, 2000).

Nas palavras de Garcia (2014), o direito brasileiro, se compara com o norte americano, na forma de governo e nos objetivos almejados com processos dessa natureza, os classificados crimes de responsabilidade, colocados pela Constituição de 1891 (art. 54) em rol idêntico ao atual, não eram observados como infrações penais, mas, como infrações político-administrativas, executado pelo chefe do Poder Executivo, coexistindo com os crimes comuns. O julgamento acontecia perante o Senado Federal (art. 53, caput) com a liberação da Câmara dos Deputados (art. 29).

Continuando, Garcia (2014) narra que a Constituição de 1934 adotou a dicotomia entre os crimes comuns e os de responsabilidade (art. 57). Mas fez um

Tribunal Especial, composto por nove juízes, sendo três da corte suprema, mais três do Senado Federal e os últimos três da Câmara dos Deputados, e a acusação era acatada por esta derradeira Casa Legislativa (art. 58). No caso de condenação, acontecia a perda do cargo, com inabilitação até no máximo de cinco anos para a realização de qualquer função pública, isso, sem prejuízo das ações civis e criminais cabíveis na espécie (art. 58, parágrafo 7).

A Constituição de 1937 retornou ao método de 1891, sendo acusação feita pela a Câmara dos Deputados e o julgamento pelo Conselho Federal (Senado Federal), que também era composto por membros indicados pelo o Presidente da República (arts. 50 a 86). Continuou com punição da perda da função e a inabilitação (art. 86, parágrafo 1), seguindo as Constituições de 1946 (arts. 62, 88 e 89) e 1967 (arts. 42,44, 84 e 85), também a Emenda Constitucional n. 1/1969 (arts. 40, I, 42, I, 82 e 83) e a Constituição de 1988 (arts. 51, I, 52, I e parágrafo único, 85 e 86) preservam essa ideia (GARCIA, 2014).

No mesmo sentido é a opinião de Miranda (1992), que conceitua como infrações penais comuns, previstas no art. 86 da Constituição, aquelas que têm um aspecto da ilicitude penal, diferente das de responsabilidade que se refere à ilicitude político-administrativa. O exercício do crime comum leva a responsabilidade penal de seu agente, enquanto o crime de responsabilidade resulta na perda do cargo e a inabilitação temporária para o exercício de qualquer função pública, eletiva ou nomeação.

Desta forma, o que dificulta é a identificação no que vem a ser crimes de reponsabilidade, uma abordagem que traz muitas dúvidas. Explicando Garcia (2014), para o Presidente da República, crime de responsabilidade é uma infração político-administrativa que resulta em um julgamento político (sem necessidade de fundamentação), diante o Senado Federal. Para o Ministro de Estado, é uma infração relacionada a prática de atos políticos e administrativos que necessita de um julgamento jurídico (com necessidade de fundamentação), frente ao STF. Para o Prefeito Municipal, resulta em um crime comum, que o leva a uma pena de prisão. E aos Vereadores, Deputados e Senadores, não acontece nada. Pois esses agentes não se encaixam na tipologia dos crimes de responsabilidade. Sendo cabível, unicamente, o controle político exercido no domínio do próprio Parlamento, o que, possa resultar na perda do mandato.

6 DA RESPONSABILIDADE CIVIL

Nas palavras de Stoco (2007) noção da responsabilidade origina da palavra, que vem do latim *respondere*, responder a alguma coisa, ou seja, a necessidade que tem de responsabilizar alguém pelos seus atos danosos. Essa imposição estabelecida pelo meio social regrado, através das pessoas existentes dentro da sociedade humana, de estabelecer a todos o dever de responder por seus atos. Significa a própria noção de justiça que está no grupo social estratificado. Revela-se, pois, como algo fixo da natureza humana.

Di Pietro (2014) aufere ao Código Civil a definição dessa reponsabilidade de acordo com o art. 43: “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis por atos de seus agentes que nessa qualidade causem danos a terceiros”.

Continuando Di Pietro (2014), no art. 37, parágrafo 6, da Constituição Federal, coloca, que “as pessoas jurídicas de direito público e de direito privado que prestam serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurando o direito de regresso contra responsável nos casos de dolo ou culpa”.

Alexandrino (2014) conceitua responsabilidade como regra geral, por ser chamada pela teoria da causalidade direta ou indireta, pelo qual ninguém pode ser responsabilizado por um ato que não tiver a sua causa, e só se caracteriza causa o evento que tenha direta e concretamente, o fim danoso.

A Responsabilidade Civil vem com intuito de abordar que ninguém pode lesar interesse ou direito de outrem, previstos no artigo 927 do Código Civil brasileiro “aquele que, por ato ilícito (artigos 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo” e continua em seu parágrafo único “haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos específicos em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem”.

Na opinião de Carvalho Filho (2001), existem dois pontos essenciais para a caracterização dessa responsabilidade: o fato e a sua imputabilidade a alguém, que formam pressupostos inarredável do instituto da responsabilidade civil. Por um lado, acontece a ocorrência do fato, podendo ser de caráter comissivo ou omissivo,

por ser ele o verídico gerador dessa situação jurídica. Não tem jeito de responsabilizar alguém sem que haja um requisito impulsionador prévio. E por outro lado, é necessário que o indivíduo responsabilizado tenha aptidão jurídica para responder os fatos que cometeu frente a ordem jurídica.

6.1 Responsabilidade Civil Subjetiva

Sobre o vínculo subjetivo que liga o agente ao fato ilícito, Hungria (1959) coloca que somente com a verificação *in concreto* desse nexos subjetivo se pode conferir ao agente, para o efeito da punibilidade, uma conduta objetiva foge da ordem ético-jurídica, ou é uma forma de reconhecer sua existência no juízo de reprovação.

Segundo Osório (2007), a responsabilidade subjetiva enseja um tipo proibitivo, e é ligada à improbidade administrativa, sendo necessário o dolo ou a culpa grave. Isso se dá, por causa dos textos constitucionais que reconhecem responsabilidades subjetivas dos agentes públicos em geral, nas ações regressivas, e que observam o devido processo legal, a proporcionalidade, a legalidade e a interdição à arbitrariedade dos Poderes Públicos no decorrer de suas funções sancionatórias. Desta maneira, na improbidade administrativa, é obrigatório, a realização de condutas culposas ou dolosas, incabível a responsabilidade objetiva.

Garcia e Alves (2010) definem elemento subjetivo como sendo, o entendimento lógico entre a vontade, conduta e resultado. Com a resultante comprovação de culpabilidade do agente, poderá manifestar-se por dois jeitos: o dolo e a culpa.

6.1.1 Dolo

Dolo é a intenção de violar o dever jurídico. Consiste na vontade do agente de realizar uma conduta danosa almejando um fim. (GONÇALVES, 2005).

Nucci (2006) coloca como as características do dolo: a abrangência (o dolo deve conter todos elementos objetivos do tipo); a atualidade (relata que o dolo tem que estar presente na hora da ação, não possuindo dolo, subsequente nem o

dolo antecedente); e a influência para determinar o resultado, é indispensável que aquilo que o agente desejou seja capaz de produzir o evento típico.

Fazzio Júnior (2015) esclarece, uma herança deixada pela a Lei Bilac Pinto, que aborda o dolo referindo-se a improbidade administrativa, não só como requisito indutor ao erro que beneficia o agente, mas como o conhecimento do ato ilícito que foi realizado e o seu resultado. A má-fé é um componente de alta relevância nos atos descritos pela Lei n. 8.429/92.

Garcia (2014) relata que no ato de enriquecimento ilícito (art. 9) e no que desrespeito a violar os princípios administrativos (art. 11), há a vontade livre e consciente de praticar o dano, ou assumo tal risco com a prática do ato, tendo nessas duas hipóteses obrigatoriamente o dolo.

6.1.2 Culpa

Stoco (2007) analisa a culpa como um ato que não tivesse a intenção deliberada, ou seja, não seria por querer, mas o prejuízo veio a surgir por imprudência ou negligência.

Fazzio Júnior (2015) encarta que, só na forma do artigo 10 (atos de improbidade que resultam em lesão ao erário), a culpa poderá ser lastreada na negligência, imprudência ou imperícia.

Continuando, Fazzio Júnior (2014) caracteriza a culpa como a vontade ligada ao fato (como exemplo, a dispensa de licitação), embora o fim que transformaria em lesão ao erário, não seria desejado pelo agente. Isto é, a culpa é a omissão de cuidado a respeito da norma de conduta administrativa. Em outras palavras, o desleixo do agente em visá-la, com o resultado não pretendido, mas previsível.

Ante o teor da Lei n. 8.429/1992, Garcia (2014) constata que somente os atos de improbidade que resultem em lesão ao erário (art. 10) podem ter a forma culposa, pois apenas aqui tem-se a presunção de seccionamento para esse elemento volitivo. Nos atos de enriquecimento ilícito (art. 9) e violação dos princípios da administração pública (art. 11), é obrigatório o ato ser doloso.

6.2 Conduta

No entendimento de Diniz (2005), a conduta é a ação, requisito constitutivo da responsabilidade, vem a ser o ato humano, comissivo ou omissivo, ilícito ou lícito, voluntário e objetivamente imputável do próprio agente ou de terceiros. Ou o fato de animal ou coisa inanimada, que cause dano a outrem, ocasionando o dever de suprir os direitos do prejudicado.

Di Pietro (2014) aborda a conduta de acordo com a reponsabilidade civil, referente à obrigação de restituir os danos causados a terceiros, por conta dos comportamentos comissivos ou omissivos, materiais ou jurídicos, lícitos ou ilícitos, imputáveis aos agentes públicos.

6.3 Nexo de causalidade

Cavaliere Filho (2012) declara que o conceito de nexo causal não seria somente jurídico, em primeiro lugar seria iniciado por leis naturais. Seria a relação, vínculo a ligação ou relação de causa e efeito entre a conduta e o resultado.

Cavaliere Filho (2012) continua que o nexo de causalidade é um requisito essencial nas espécies de responsabilidade civil, e o conceitua como elemento obrigatório entre a conduta e o fim desejado. É diante dele que concluiremos quem foi o causador do dano. O autor ainda ressalta que o nexo de causalidade é um pressuposto indispensável. Pois pode haver responsabilidade sem culpa, mas nunca pode haver responsabilidade sem nexo causal.

Alexandrino (2014) alega que só se caracteriza a responsabilidade civil, no primeiro momento, se tiver o nexo causal, ou seja, tem que haver a ligação direta entre a conduta praticada pelo agente (comissiva ou omissiva) e o ato danoso realizado.

No campo da responsabilidade civil, o nexo causal aborda duas funções: a primeira determina a quem se deve culpar um resultado pelo dano causado; e a segunda é fundamental na verificação da extensão do dano a se indenizar, pois serve como medida da indenização. (CRUZ, 2005)

Cruz (2005) salienta que o pressuposto do nexo causal não teve um tratamento a altura pelo legislador, tendo em vista que o único dispositivo do Código

Civil que aborda o nexo causal (art. 403 do Código Civil) é obscuro e insuficiente, além de estar mal localizado no Código: “Art. 403. Ainda que a inexecução resulte de dolo do devedor, as perdas e danos só incluem os prejuízos efetivos e os lucros cessantes por efeito dela direto e imediato, sem prejuízo do disposto na lei processual.”

Afirma Dias (1983) que é necessário verificar, para intentar a ação de reparação que sem o fato alegado, o dano não teria sido realizado. Quando o dano vem de um fato simples, a circunstância não oferece nenhuma dificuldade. O problema fica um pouco mais complexo nos casos de causalidade múltipla, isto é, quando há uma cadeia de condições, ou seja, várias situações concorrendo para o evento danoso.

Enfim, como a questão só se apresenta ao juiz, e este, analisará o caso concreto, averiguar adequadamente as provas, interpretá-las como um todo e finalmente desvendar se ocorreu o descumprimento do direito alheio, cujo resultado seja danoso, e tenha um nexo causal entre o comportamento do agente e o dano cometido. (STOCO, 2007).

6.4 Dano

Na abalizada explicação de Stoco (2007), o dano é um elemento essencial e fundamental à responsabilização do agente, seja essa obrigação criada por um ato ilícito ou de inadimplemento contratual, livremente, de se tratar de responsabilidade objetiva ou subjetiva.

6.4.1 Dano patrimonial

Diniz (2003) corrobora: o dano patrimonial, ou material, é aquele advindo de uma lesão total ou parcial a um objeto pertencente ao patrimônio da vítima, e que se pode medir financeiramente o quantum advindo do prejuízo, é abrangido pelo lucro cessante. Ou seja, a expectativa monetária que o lesado teria de ganhar, é a perda da chance ou de oportunidade, baseado na média do que recebia; e o dano emergente, que é o efetivo prejuízo, que se deu no momento da conduta delituosa.

6.4.2 Dano moral

Para o Professor Cahali (1998), dano moral é a proibição ou diminuição dos bens que têm um valor insubstituível na vida do homem e que são a paz, a tranquilidade de espírito, a liberdade individual, a integridade individual, a integridade física, a honra e os demais sagrados afetos, caracterizando desse modo, em dano no âmbito social do patrimônio moral e dano que fere a parte afetiva do patrimônio moral como a dor, tristeza, saudade, dano moral que provoca direta ou indiretamente dano patrimonial, que cause uma cicatriz deformante e dano moral puro resultando em dor e tristeza.

6.4.3 Reparação de danos

De acordo com Di Pietro (2014), a reparação de danos prejudiciais a terceiros pode ser realizada, no âmbito administrativo, desde que a Administração, em um primeiro momento, reconheça a sua responsabilidade e tendo o acordo entre as partes a respeito da quantia a ser indenizada.

O art. 37, parágrafo 6, da Constituição Federal apresenta: “As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra a responsável nos casos de dolo ou culpa”.

6.4.3.1 Indenização

Segundo Carvalho Filho (2001), a indenização é a quantia pecuniária que traduz a restituição do dano. Se classifica igual a compensação pelos prejuízos que foram surgidos pelo ato lesivo do agente.

Seguindo a linha de Carvalho Filho (2001), essa indenização que aconteceu devido o ato lesivo tem que ser obrigatoriamente a mais ampla possível, suprimindo, aquela diminuição de patrimônio do ofendido pelo ato danoso. Tendo que ser igual ao que o prejudicado perdeu, incluindo aqui aquelas reparações que o prejudicado tenha que fazer, ou por consequência do dano sofrido, deixou de

ganhar. Devem ser observadas as situações, e quando for o caso, devem aumentar ao montante indenizatório, os juros de mora e a atualização monetária.

Antunes (2005) ressalta que mesmo uma pequena lesão ou negligência obriga o agente a restituir o dano sofrido pela vítima, sendo que se não for viável trazer a vítima à situação que se encontrava antes da lesão. O intuito do magistrado ao liberar a indenização, é tentar a equivalência à condição anterior que gozava o prejudicado. Esse dever legal de indenização se encontra no artigo 927 do Novo Código Civil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a atual era, de inúmeros atos de improbidade que acontecem dentro da Administração Pública, o presente trabalho tem como caráter conclusivo, a diminuição dos casos de corrupção perante o poder público, com a responsabilização dos agentes que pratiquem esses atos. Abordando com mais respaldo a responsabilidade civil e seus pressupostos, ação/omissão, nexos causal e dano, que são essenciais para a reparação de danos.

A partir do presente estudo, pode-se concluir que os agentes públicos praticando esses atos, colocam toda uma sociedade em risco, atingindo os que vivem nesse meio. Pois a coletividade necessita dos serviços disponibilizados pelo Estado, tendo que obrigatoriamente punir esses agentes da forma mais severa e justa em conformidade com a lei.

De acordo com os acontecimentos atuais, analisa-se que o dinheiro público está sendo gasto com atos ridículos, insignificantes e muitas vezes imorais e ímprobos. O resultado destes é completamente desviado do interesse público, existindo uma provocação à tolerabilidade administrativa e consequente desproporção entre o valor pago e o benefício possuído pela coletividade.

Consequentemente surge a necessidade de por em prática as sanções, como a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (que é um exemplo clássico de enriquecimento ilícito), ressarcir os danos causados ao erário, multa civil, perda da função por atentar contra os princípios da administração. São algumas sanções aplicadas aos atos cometidos pelos agentes por usar o dinheiro público para atingir um objetivo diverso do da coletividade.

Em conclusão, do que se estudou acerca da Improbidade Administrativa e das disposições da Lei Federal nº 8.429/92, é imprescindível relatar que os agentes públicos devem um respeito obrigatório aos princípios da legalidade e da moralidade, seguindo, ao princípio da probidade, sendo que sua inobservância ou desobediência acarretam em um ato ímprobo passível de sanção desta lei sempre que tiver um nexo de proporcionalidade com a natureza e a gravidade do ilícito praticado.

Desse modo, tem-se a necessidade de um valioso instrumento de proteção da probidade administrativa por parte de todos que compõe a gerência da

coisa pública. Assegurando, assim, a integridade do patrimônio público e seguindo os princípios norteadores da Administração, mediante o ressarcimento do erário, punindo os infratores e os afastando temporariamente dos quadros político-administrativos, sem prejuízo ainda da existência de outros limites constitucionais.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. Vicente Paulo. 22. ed. rev., atual e ampl. Rio de Janeiro : Forense; 2014.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. **Reflexões sobre a improbidade administrativa no direito brasileiro**. In: BUENO, Cássio Scarpinella e FILHO, Pedro Paulo de Rezende Porto (Orgs.). **Improbidade Administrativa**. Questões Polêmicas e Atuais. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 8 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CAHALI, Yussef Said. **Dano Moral**. 2 Ed, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 7. ed. Rio de Janeiro, 2001.

CAVALIERE FILHO, Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 10. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

CRUZ, Gisela Sampaio da. O problema do nexos causal na responsabilidade civil. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a lei de improbidade administrativa**. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coords.). **Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais**. São Paulo: Malheiros, 2001.

DIAS, Aguiar. **Responsabilidade Civil em Debate**. 1ª Ed. Forense, 1983.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: responsabilidade civil**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Curso de Direito Civil Brasileiro – Responsabilidade Civil**. 19 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Dicionário jurídico**. São Paulo: Saraiva, vol. 3, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo** / Maria Sylvia Zanella Di Pietro. – 27. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência.** São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação, e jurisprudência /** Waldo Fazzio Júnior. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FIGUEIREDO, Isabela Giglio. **Improbidade Administrativa – Dolo e culpa.** São Paulo: Quartier Latin, 2010.

FIGUEIREDO, Marcelo. **O controle da moralidade na constituição.** São Paulo: Malheiros, 1999.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Eficiência Administrativa na constituição Federal.** Revista de Direito Constitucional e Internacional, nº 35. São Paulo: Revista dos Tribunais, abr/jun 2001.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

_____. _____. **Improbidade administrativa.** 5 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

_____. _____. **Improbidade administrativa.** Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

_____. _____. **Improbidade administrativa /** Emerson Garcia, Rogério Pacheco Alves. – 8. ed. – São Paulo : Saraiva, 2014.

GARCIA, Wander. **Super-Revisão OAB : doutrina completa /** Wander Garcia, coordenador. – 4. ed. – Indaiatuba, SP : Editora Foco Jurídico, 2015. – (Coleção super-revisão).

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito civil brasileiro.** Parte geral. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 1.

HUNGRIA, Nelson. **Comentários ao código penal.** Rio de Janeiro: Forense, 1959. v.1, t. 2.

MACIEL, Adhemar Ferreira. **Dimensões do direito público.** Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. **Probidade Administrativa.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo /** Odete Medauar. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles – 26. ed. – São Paulo: Malheiros editores, 2001.

_____. **Direito administrativo brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MIRANDA, Avay. **Modificações introduzidas no processo de impeachment pela atual Constituição**. Revista de Doutrina e Jurisprudência. Brasília. v. 40. set./dez. 1992.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Manual de direito penal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: RT, 2007.

_____. **Direito administrativo sancionador**. 2. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

PESTANA, Marcio. **Direito administrativo brasileiro** / Marcio Pestana. – 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2014.

RABELO, Manoel Alves; FACHETTI, Gilberto. **A inexistência de fungibilidade entre a ação civil de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e a ação civil pública (Lei 7.347/85)**. Revista de Processo. ano 32. n 153. nov/2007.

STOCO, Rui. **Tratado de responsabilidade civil: doutrina e jurisprudência**. 7 ed.. São Paulo Editora Revista dos Tribunais, 2007.

WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Competência para julgar ação de improbidade administrativa**. Revista de Informação Legislativa. Brasília. ano 35. n 138. abr/ jun 1998.