

DANIEL SANTOS FERREIRA

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA
APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2018

DANIEL SANTOS FERREIRA

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA
APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS**

Monografia apresentada ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação do professor Me. Leonardo Rodrigues de Souza.

ANÁPOLIS – 2018

DANIEL SANTOS FERREIRA

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA
APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS**

Anápolis, ____ de _____ de 2018.

Banca Examinadora

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo estudar a Lei de Improbidade Administrativa no que tange à sua aplicabilidade aos agentes políticos. A metodologia utilizada é a de compilação bibliográfica e estudo de posicionamento jurisprudencial dos tribunais. Está dividida didaticamente em três capítulos. Inicialmente, ressalta-se a evolução histórica da improbidade administrativa bem como a sua previsão legal, abordando o seu conceito e destacando a responsabilidade legal pelos atos de improbidade. O segundo capítulo ocupa-se em conceituar os agentes políticos e a adentrar na natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa bem como a prescrição de suas sanções. Por fim, o terceiro capítulo trata da aplicabilidade da Lei aos agentes políticos (assim como restrições da mesma a determinados agentes), criando uma relação entre LIA e os Crimes de Responsabilidade e dando também o posicionamento dos tribunais superiores (STJ e STF) a respeito do tema. O trabalho tenta trazer as especificidades da referida lei, de modo que fique claro quem são os agentes sujeitos à ela, bem como o motivo desta não ser aplicável em certos casos.

Palavras-chave: Improbidade. Agentes Políticos. LIA.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E PREVISÃO LEGAL	03
1.1 Previsão legal no ordenamento jurídico: evolução histórica.....	03
1.2 Conceito de improbidade administrativa e sua classificação.....	06
1.3 A responsabilidade legal pelos atos de improbidade.....	11
CAPÍTULO II - AGENTES POLÍTICOS E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	18
2.1 Conceito de agentes políticos e agentes públicos.....	18
2.2 Estrutura da Lei 8.429/92: natureza jurídica.....	21
2.3 Prescrição das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.....	23
CAPÍTULO III – APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA/LIA AOS AGENTES POLÍTICOS	26
3.1 A Lei de Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade.....	26
3.2 Restrições da aplicabilidade da LIA em face de determinados agentes políticos.....	29
3.3 Entendimento jurisprudencial das Cortes Superiores acerca do tema.....	31
CONCLUSÃO	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

INTRODUÇÃO

A ideia deste trabalho monográfico é estudar a Lei de Improbidade Administrativa e a sua aplicabilidade aos agentes políticos.

Enfatizam-se pesquisas realizadas, por meio de compilação bibliográfica, bem como jurisprudências e normas do sistema jurídico brasileiro. Assim sendo, pondera-se que, este trabalho foi sistematizado de forma didática, em três partes.

O primeiro capítulo traz a evolução no ordenamento jurídico da improbidade administrativa, bem como o seu conceito e a classificação dos atos considerados ímprobos, destacando por fim a responsabilização por esses atos e suas devidas sanções nas três esferas.

O segundo capítulo trata de trazer o conceito de agente político, mostrando a diferença deste para os demais agentes públicos quanto à aplicabilidade da Lei em estudo nesta pesquisa, destacando inclusive a natureza jurídica e a prescrição das sanções da mesma.

Por fim, o terceiro capítulo se encarrega de tratar da problemática da pesquisa, a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, bem como suas restrições quanto a determinados agentes, trazendo a diferença da lei em questão para a Lei 1.079/50 (Lei dos Crimes de Responsabilidade) assim como o entendimento jurisprudencial das Cortes Superiores acerca do tema desta pesquisa.

A pesquisa desenvolvida espera colaborar, mesmo que de forma modesta, para a melhor compreensão do tema, esclarecendo quem são os agentes políticos

que estão sujeitos às sanções da Lei de Improbidade, assim como a diferença entre a referida lei e a Lei 1.079/50 na punibilidade do agente político.

CAPÍTULO I – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E PREVISÃO LEGAL

A proteção à probidade da administração pública se mostra de suma importância em uma gestão de transparência, ética e moral, estando todos os classificados como agentes públicos sujeitos às sanções caso saiam da conduta esperada do cargo em que ocupam. Neste capítulo, além de demonstrada a evolução no ordenamento jurídico brasileiro do dispositivo que sanciona a conduta ímproba, serão passados conceito e classificação de improbidade administrativa, bem como a responsabilidade legal dos agentes na sua prática.

1.1 Previsão legal no ordenamento jurídico: evolução histórica

É verdade que a preocupação com a probidade na administrativa inspira o legislador pátrio muito antes da Lei 8.429/92, possuindo influência até mesmo sobre o Poder Constituinte Originário nas sucessivas Cartas Políticas outorgadas ou promulgadas ao longo da história independente brasileira. Com exceção da Constituição Imperial de 1824, que considerava o imperador inviolável, apontando a chamada “irresponsabilidade do imperador” em seu artigo 99, todas as Constituições pátrias estabeleceram a responsabilização do Chefe de Estado por atos de improbidade administrativa. (XIMENES, 2007)

Apesar dessa consideração, a mesma Constituição de 1824 já previu a responsabilização dos Ministros de Estado. Tal responsabilidade foi posteriormente regulamentada pela Lei de 15 de outubro de 1827, a qual permitia que qualquer cidadão oferecesse uma denúncia perante a Câmara dos Deputados em razão de

ato de Ministro que dissipasse os bens públicos, como na hipótese de aquele concorrer de qualquer modo para despesas não autorizadas em lei. (XIMENES, 2007) Porém, desde a Proclamação da República (1889), apenas em 1946, o direito constitucional brasileiro decidiu inserir, com efetividade, entre seus postulados a prevenção e a correção do desvirtuamento da Administração Pública, pelos seus próprios agentes. A Constituição Federal de 1946 trouxe no artigo 141, § 31, uma programação de lei para regulamentar o sequestro e o perdimento de bens, no caso do enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. No texto constitucional de 1967 foram acrescentados (artigo 150, § 11) os danos causados ao erário como raiz de incidência do sequestro e da perda de bens. A Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ampliou o espectro dessa incipiente tutela administrativa, aludindo à Administração direta e indireta em seu artigo 153, § 11. (FAZZIO Jr., 2016)

É importante observar que desde o Código Criminal do Império, de 1830, passando pelo primeiro Código Penal republicano (1890), pela Consolidação das Leis Penais (1932) até o Código Penal Brasileiro vigente desde 1940, a preocupação com a tutela da Administração Pública esteve simplesmente no campo criminal, sem a maximização da higidez administrativa, a partir de sólidos fundamentos éticos, civis e administrativos. Todavia, nem as sanções penais, nem as sanções administrativas (repressão disciplinar interna), nem tampouco as sanções puramente civis alcançaram um nível satisfatório de eficácia para defesa efetiva da integridade administrativa. Tanto é verdade que Bilac Pinto, ao justificar o projeto que se transformou na Lei nº 3.502/58, defendendo a natureza constitucional da sanção contida na parte final do art. 141, § 31, da Constituição Federal de 1946, não hesitou em afirmar que “as sanções legais existentes não têm sido capazes de exercer função intimidativa ou repressiva da corrupção” (FAZZIO Jr., 2016). Posteriormente, como importantes precedentes legislativos da Lei 8.429/92, surgiram as leis nº 3.164/57 (Lei Pitombo Godói-Ilha) e a nº 3.502/58 (Lei Bilac Pinto) trazendo avanços significativos no combate à improbidade administrativa.

A Lei Pitombo Godói-Ilha veio como um instrumento preventivo e repressivo de eventuais atos de enriquecimento ilícito de agentes públicos. Nesse intuito, descreve Fazzio Jr. que a Lei 3.164/57 sujeitava “a sequestro e à sua perda

em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido” (*apud* FAZZIO JR., 2016).

Já a Lei Bilac Pinto determinava que tais medidas fossem decretadas no juízo civil, em processo promovido pelo Ministério Público ou por qualquer pessoa do povo, demonstrando, desde então, o caráter não penal dos atos de improbidade administrativa. A referida lei também instituiu o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, sendo essas eletivas ou não. O registro, indispensável para a posse do servidor, devia ser feito no Serviço do Pessoal competente, mediante declaração atualizada bianualmente do próprio servidor público, incidindo na pena de demissão do serviço público o que fizesse falsa declaração. Tal registro deveria conter móveis, imóveis, dinheiro, semoventes, títulos e ações e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, excluídos os objetos e utensílios de uso doméstico cuja soma não excedesse o valor de cem mil cruzeiros.

Conforme Fazzio Junior, a Lei 3.502/58 era de abrangência limitada, não regulamentando todas as condutas ímprobas frente à Administração Pública. Ele explica:

A Lei Bilac Pinto foi editada para regular o sequestro e o perdimento de bens, nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Portanto, seu horizonte de proteção à regularidade administrativa e à *res publica* era limitado, não contemplando especificamente hipóteses de lesão ao erário e sequer cogitando de eventual sancionamento da inobservância, sem outros efeitos, de princípios e deveres administrativos. Tinha como destinatários o servidor público, o dirigente ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiasse de enriquecimento ilícito, sujeitando-os ao sequestro e à perda dos respectivos bens ou valores havidos indevidamente (2016, *online*).

Entretanto, a referida lei foi de boa serventia, visto que diversas hipóteses de enriquecimento ilícito contidas na Lei 3.502/58 encontram-se agora, com alguns aperfeiçoamentos, presentes na Lei nº 8.429/92 como, por exemplo, o recebimento

de dinheiro, de bem móvel ou imóvel, ou de qualquer outra vantagem econômica, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente.

A Lei Bilac Pinto prevaleceu durante os regimes jurídicos instaurados pela Constituição de 1967 e, posteriormente, pela Emenda Constitucional de 1969. Sob a Constituição Federal de 1988, vigorou apenas de forma retórica, até sua revogação, em junho de 1992, com o advento da Lei de Improbidade Administrativa. Comparados aos níveis de corrupção na administração pública à época de sua vigência, os índices de sua aplicação prática foram irrisórios (FAZZIO Jr., 2016).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, especificamente em seu artigo 37, § 4º, surgiu a necessidade da regulamentação por lei específica. De outubro de 1988 (promulgação da atual Constituição Federal) até junho de 1992 (promulgação da Lei nº 8.429/92), prevaleceu a disparidade entre a norma constitucional, que apontava para a punição dos atos de improbidade administrativa em geral, e a legislação ordinária remanescente da ordem jurídica anterior (Lei Bilac Pinto), que regulamentava somente uma espécie destes, o enriquecimento ilícito. Com o surgimento da Lei de Improbidade Administrativa, tornou-se possível a penalização de uma esfera maior de ilicitudes cometidas por agentes públicos e terceiros, assim como a imposição de sanções mais enérgicas e com potencial intimidativo mais consistente.

1.2 Conceito de improbidade administrativa e sua classificação

Numa visão inicial, improbidade administrativa teria o sentido de desonestidade no trato da coisa pública ou na gestão do patrimônio público. Entretanto a Constituição Federal de 1988 não apresentou um conceito de improbidade administrativa, limitando-se apenas a apresentar possíveis sanções aos agentes ímprobos. Coube então à Lei nº 8.429/92 regulamentar as condutas caracterizadas como improbidade administrativa, bem como seus sujeitos, as punições aplicáveis e o procedimento judicial a ser utilizado.

A Lei 8.429/92 também optou por não conceituar a improbidade administrativa, preferindo ao invés disso, e como supracitado, caracterizar as condutas arrolando três elencos delas, havendo sempre um tipo base genérico,

seguido por três mais específicos. Gustavo Barchet, de modo mais simplificador, conceitua a improbidade administrativa da seguinte forma:

Podemos dizer que, legalmente, atos de improbidade administrativa podem ser definidos como atos que implicam enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública, praticados com dolo ou culpa por agente público ou por terceiro que induza aquele ou que com ele concorra, contra os órgãos e entidades que integram a Administração Pública ou as entidades de que o Estado participe ou que dele recebam subvenções, benefícios e incentivos fiscais ou creditícios (2016, *online*).

A LIA (Lei de Improbidade Administrativa) definiu um rol exemplificativo classificando as condutas que caracterizam improbidade administrativa, dividindo-as em três seções distintas conforme a gravidade do comportamento, como fora supracitado: os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública. Entretanto, foi incluída pela Lei Complementar nº 157, de 2016, uma subseção de uma delas, onde alude que também são considerados atos de improbidade administrativa aqueles decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. Além disso, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), no artigo 52, também considerou como de improbidade certos atos ou omissões relativos à ordem urbanística, determinando a aplicação das normas da Lei nº 8.429/1992. Com isso, criou uma quarta categoria.

1.2.1 Atos que geram enriquecimento ilícito

Os atos que geram enriquecimento ilícito, já discutidos desde a Lei Bilac Pinto, são as condutas de maior gravidade e que possuem sanções mais rigorosas. Em regra, tais condutas causam aos cofres públicos prejuízo associado a um acréscimo indevido no patrimônio do sujeito ativo. (MAZZA, 2017) Segundo o artigo 9º da Lei nº 8.429/92, a conduta de improbidade administrativa gera enriquecimento ilícito quando o agente público obtém dolosamente qualquer tipo de vantagem indevida de ordem patrimonial em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da lei. Tal conduta é a considerada genérica, contendo nos incisos I ao XII as condutas específicas.

O objeto da tutela é o enriquecimento legítimo, justo e moral. Portanto, desde que o faça por meios legais, o enriquecimento do agente não possui objeções. Conforme aponta José Santos Carvalho Filho, “o que a lei proíbe é o enriquecimento ilícito, ou seja, aquele que ofende os princípios da moralidade e da probidade”. (2017, *online*)

O pressuposto exigível para a caracterização do ato de improbidade por enriquecimento ilícito é a percepção da vantagem patrimonial indevida obtida através do exercício da função pública em geral. O dano ao erário torna-se um pressuposto dispensável neste caso, visto que a conduta de improbidade pode surgir sem que haja dano aos cofres públicos. Um exemplo dessa espécie é o acontece quando um agente público recebe propina de terceiro para conferir-lhe vantagem.

1.2.2 Atos que causam prejuízo ao erário

Os atos que causam prejuízo ao erário possuem gravidade intermediária. Estes não produzem enriquecimento do agente público, porém provocam uma lesão financeira aos cofres públicos. (MAZZA, 2017) Entende-se, nesse caso, como lesão financeira aos cofres públicos toda aquela que enseje uma perda patrimonial por parte da Administração Pública, estando este patrimônio em seu sentido amplo. O professor José Santos Carvalho Filho acrescenta:

Numa interpretação sistemática da lei, deve considerar-se que o termo erário, constante da tipologia do art. 10, não foi usado em seu sentido estrito, ou sentido objetivo – o montante de recursos financeiros de uma pessoa pública (o tesouro). O sentido adotado foi o subjetivo, em ordem a indicar as pessoas jurídicas aludidas no art. 1º. Anote-se, ainda, que o sentido de patrimônio na expressão perda patrimonial tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão patrimônio público. Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico-financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente passível de violações. (2017, *online*)

As hipóteses de tal conduta estão exemplificadas no artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, onde dita que são atos que causam prejuízo 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. 1º da Lei 8.429/92; sendo esta a conduta genérica, estando as condutas específicas elencadas nos incisos I a XV do mesmo artigo. De modo mais claro, o desvio significa o direcionamento indevido de bens ou haveres; apropriação é a transferência indevida de propriedade; malbaratamento é desperdiçar, dissipar ou vender com prejuízo; e dilapidação equivale à destruição ou estrago do patrimônio público.

O objeto da tutela está na preservação do patrimônio público, e o pressuposto exigível para a caracterização da conduta é a ocorrência do dano ao patrimônio das pessoas referidas no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa. Já o pressuposto dispensável é a ocorrência do enriquecimento ilícito, visto que a conduta pode provocar dano ao erário sem que haja enriquecimento ilícito do agente.

1.2.3 Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública

Na terceira seção dos atos de improbidade administrativa vêm aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública. Estes estão descritos no artigo 11 da Lei 8.429/92 e são comportamentos de menor gravidade, não desencadeando dano ao erário nem tampouco acréscimo patrimonial ao agente público, entretanto são atos dolosos que vão contra aos princípios da administração pública. O objeto da tutela é a observância dos princípios constitucionais. Com a positivação dos princípios, criaram-se tipos legais conformadores de improbidade administrativa. Assim, a violação de princípio configura-se como violação do princípio da legalidade (CARVALHO FILHO, 2017).

Diferentemente das outras duas condutas genéricas anteriormente explicadas, o pressuposto exigível da conduta neste caso é somente a violação dos princípios administrativos, sendo pressupostos dispensáveis o enriquecimento ilícito e o dano ao erário para a caracterização da conduta. Nessa espécie de ato de improbidade o elemento subjetivo é exclusivamente o dolo, visto que não se enquadram aqueles praticados por imprudência, imperícia ou negligência.

1.2.4 Atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário

Além das três hipóteses genéricas explicadas, foram inseridos como uma subseção nos atos de improbidade administrativa aqueles decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. Carvalho Filho explica:

A Lei Complementar nº 157, de 29.12.2016, incluiu, na LIA, o art. 10-A, segundo o qual constitui ato de improbidade administrativa a prática de qualquer ação ou omissão que objetive conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrariamente ao que dispõe o art. 8º-A, caput e § 1º, da Lei Complementar nº 116, de 31.7.2003, com a alteração imposta pela já citada lei complementar. O caput do referido dispositivo fixa em 2% a alíquota mínima do imposto sobre serviços de qualquer natureza. De outro lado, o § 1º veda a concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou de qualquer modo que redunde em carga tributária menor do que a decorrente da aplicação da alíquota mínima acima mencionada, excetuando-se apenas alguns serviços relacionados em anexo da mesma LC 157. O legislador pretendeu evitar os efeitos danosos causados ao patrimônio público em consequência da má gestão do sistema tributário e financeiro por administradores municipais, sobretudo nas hipóteses de concessão indevida de isenções e outros benefícios em flagrante desvio de finalidade e apenas para favorecer alguns apadrinhados, tudo – é claro – em detrimento do erário. Administradores com tal marca devem mesmo ser responsabilizados como agentes ímprobos para fins de improbidade administrativa. (2017, *online*)

O objeto da tutela é o mesmo do artigo 10 da LIA, que é a proteção ao patrimônio público, e a forma da conduta que responsabilizará o agente público se dará por ação como também por omissão. Quanto ao elemento subjetivo não houve previsão. Porém, a corrente seguida por Carvalho Filho (2017) entende que a tipificação da conduta se dará não só pelo dolo, mas também pela culpa.

1.2.5 Atos de improbidade administrativa relativos à ordem urbanística

Na quarta categoria dos atos de improbidade administrativa, estão àqueles relativos à ordem urbanística. Carvalho Filho explica como o Estatuto da Cidade está relacionado à Lei 8.429/92:

O art. 52 da Lei nº 10.257, de 10.07.2001 (Estatuto da Cidade), estabeleceu que, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa nos termos da Lei nº 8.429/1992 em várias situações em que desrespeita obrigações

impostas pelo referido Estatuto. Ao contrário, porém, do sistema adotado na Lei de Improbidade, o Estatuto da Cidade relacionou apenas condutas específicas na tipologia de improbidade, todas contempladas nos incisos II a VIII do art. 52 (o inciso I foi vetado). Assim, apenas para exemplificar, o Prefeito sujeitar-se-á à Lei nº 8.429/1992 quando não providencia, em cinco anos, o aproveitamento de imóvel objeto de desapropriação urbanística sancionatória (inciso II), ou quando aplica indevidamente recursos obtidos com outorga onerosa do direito de construir ou alteração de uso do solo (inciso IV). Enfim, todos os tipos guardam correlação com a política de desenvolvimento urbano do Município (2017, *online*).

Nas hipóteses elencadas pelo Estatuto, o objeto da tutela é a ordem urbanística do Município, e como pressuposto exigível tem-se a conduta expressamente definida no tipo, sendo dispensáveis o enriquecimento ilícito e o dano ao erário. Mas é certo que as condutas mencionadas no Estatuto sempre serão ofensivas a algum princípio administrativo, no mínimo o da legalidade, já que se trata de obrigações legais não cumpridas pelo Prefeito. Tal ofensa, pois, é pressuposto exigível consequentemente. Nesta espécie, o elemento subjetivo da conduta também é o dolo, e a figura do sujeito ativo, resume-se, pelo Estatuto, ao Prefeito.

1.3 A responsabilidade legal pelos atos de improbidade

Ao se falar em responsabilidade legal pelos atos ímprobos cometidos pelos agentes públicos, faz-se necessário observar que há uma independência das responsabilidades. Com isso, o agente público poderá ser incurso nas três esferas de responsabilização pelo mesmo ato cometido: civil, penal e administrativa. Ou seja, além das sanções previstas na Lei 8.429/92, sanções penais em consequência de processo correlativo, assim como sanções de natureza administrativa decorrentes de processo administrativo disciplinar, poderão ser aplicadas concomitantemente em cada instância com seu curso relativamente independente. Por exemplo, um agente público que incorpore ao seu patrimônio um bem público móvel (artigo 9º, XI da Lei 8.429/92), poderá ser processado, simultaneamente, por peculato. Tal independência já estava incursa no artigo 37, § 4º da Constituição Federal de 1988, onde a expressão “sem prejuízo da ação penal cabível” já subentende isso.

Apesar da independência entre as esferas de responsabilização, a coisa julgada na esfera penal poderá refletir na esfera civil. O artigo 935 do Código Civil explicita isso, onde assevera que “a responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal”. Ressalta-se que a sentença penal absolutória somente produz efeito na esfera cível quando reconhece que o agente praticou o ato sob uma das formas excludentes de ilicitude ou quando resta decidido na ação penal a inexistência material do fato ou de sua autoria. Tendo isso em vista, define-se que a independência entre as instâncias penal e cível é relativa.

Em relação aos efeitos sobre o processo administrativo, as duas esferas são de fato independentes, razão pela qual não caracterizaria *bis in idem* a acumulação de sanções em possível ação criminal e ação administrativa por improbidade administrativa. Portanto, a alegação de que a absolvição na esfera penal é aproveitada na administrativa não procede. Pois, a absolvição penal só veio pela falta de provas, sem que tenha havido negativa do delito ou de sua autoria, logo seus efeitos não refletem no âmbito administrativo (FAZZIO Jr., 2016).

De modo mais explicativo, o agente público que responder a processo criminal e, ao mesmo tempo, for réu em ação civil por improbidade administrativa, se absolvido na esfera criminal, pela falta de provas, pode ainda ser condenado por ato de improbidade no juízo cível. Caso seja absolvido no processo criminal por reconhecimento da justificativa penal, a coisa julgada na esfera criminal terá efeitos sobre a instância civil. Entretanto, a absolvição criminal, não reconhecendo a inexistência material do fato e sua autoria, não impede que o agente seja processado e condenado por ato de improbidade administrativa, pelo mesmo fato. Já a condenação criminal transitada em julgado, que afirma o fato e a autoria do agente, produz influência no cível, principalmente quanto ao dever de ressarcir o dano, se houver.

Os efeitos da coisa julgada penal no processo civil, só se darão quando as questões a respeito da materialidade e a autoria do fato já estiverem esclarecidas no âmbito do processo criminal. A responsabilidade civil pelo ato de improbidade

administrativa nada mais é do que o dever que o agente tem de responder pelos danos materiais e/ou morais que causar à administração pública, pois, conforme alude o artigo 927 do Código Civil, “aquele que, por ato ilícito, causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.” (BRASIL, 2002, *online*)

Dentro disso, estão as sanções comuns a todos os casos de improbidade administrativa, que são: a multa civil, a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública e a interdição contratual e restrição de benefícios. Sempre que houver dano erário por ação ou omissão, de forma dolosa ou culposa, cometidos pelo agente público ou por terceiro, haverá o ressarcimento integral do dano. Havendo o enriquecimento ilícito do agente público ou como do terceiro, ensejará o perdimento de bens e valores que foram acrescentados ao seu patrimônio.

1.3.1 Multa civil

A sanção pecuniária não tem como objetivo restrição aos direitos de ordem social do ímprobo, mas se limita a atingir o mesmo no quesito patrimonial. Muitas são as vantagens da multa civil, dentre elas o papel punitivo frente ao ímprobo assim como também o papel intimidativo aos demais agentes públicos do grupamento. Um dos possíveis fatores negativos desse tipo de sanção é a possibilidade de terceiro fornecer os meios para a satisfação da multa, tirando de certa forma a punição do ímprobo em si.

Outro importante ponto é a preocupação na relação do valor da multa com o patrimônio do agente. Neste caso, é necessário haver extremo critério em sua aplicação, atentando-se a real situação do agente que receberá a penalidade, para que a mesma não seja extremamente elevada para o agente pobre e nem tampouco insignificante ao agente rico. Tendo isso em vista, a Lei 8.429/92 estabelece um limite máximo da multa, deixando a mercê do juiz a fixação do valor.

1.3.2 Suspensão dos direitos políticos

A suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa está prevista nos artigos 15, V e 37, § 4º da Constituição Federal de 1988. Tendo os

seus direitos suspensos, o condenado não poderá: promover ação popular; exercer o direito de sufrágio (capacidade eleitoral ativa e passiva); exercer o direito à 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.

Ao agente político-eleitoral, o mais importante é a inalistabilidade e, por conseguinte, a inelegibilidade (perda da aptidão para ser votado), enquanto seus direitos políticos estiverem suspensos. Entretanto, para a maioria dos servidores, empregados e funcionários públicos, a impossibilidade de exercer cargo público é a mais grave das punições dentro da suspensão dos direitos políticos. A suspensão do direito de acesso aos quadros administrativos pode ocasionar um efeito sobre a própria vida familiar do agente, sem embargo da publicidade nociva às futuras possibilidades de emprego. Ocorre com o agente público, nessa condição, situação semelhante ao ex-detento que terminou de cumprir sua pena, que tenta se integrar à coletividade (FAZZIO, Jr. 2016).

Após o prazo de suspensão, os direitos políticos do agente são readquiridos, assim explica Fazzio Jr.:

Findo o prazo suspensivo fixado na decisão judiciária, ressarcido o dano e cumpridas as demais sanções, conforme o caso, o agente público readquire o pleno exercício dos direitos políticos, ou seja, recupera o exercício dos predicados da cidadania, com todos os efeitos que lhe são pertinentes (2016, *online*).

Com o término da suspensão e das devidas sanções aplicáveis, o agente volta a ter os seus direitos de cidadão normalmente.

1.3.3 Perda da função pública

Já em relação à perda da função pública, Fazzio Jr. explica que:

É correto entender que a Lei nº 8.429/92 retira o agente público de seu status administrativo. Este perde a investidura, fica sem posição administrativa. Não se trata de suspensão, mas de perda. É o desfazimento da situação jurídica constituída pela investidura ou contratação, conforme o caso (2016, *online*).

Entretanto, isso não significa que o condenado não possa mais exercer função pública. Com o fim do prazo que suspende os direitos políticos do agente, o mesmo readquire a possibilidade de acessar cargo, emprego ou função pública, desde que dentro das condições legais estipuladas para a admissão.

1.3.4 Interdição contratual e restrição de benefícios

No que se refere à interdição contratual e a restrição de benefícios impostas ao autor do ato de improbidade administrativa, fica como sanção a 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.

Sendo o condenado terceiro empresário ou sócio majoritário de empresa, ficará este impedido de negociar com as pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública. Essa suspensão pode durar dez anos (se partícipe do enriquecimento ilícito do agente público), cinco anos (se beneficiário do dano ao erário praticado pelo agente público) ou três anos (se indutor, coadjuvante ou beneficiário da violação de princípio administrativo, pelo agente público). (FAZZIO Jr., 2016) Acerca de receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios, Emerson Garcia explica que:

O ímprobo não poderá, igualmente, receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios em lapso que variará em conformidade com a natureza do ato de improbidade praticado. A exemplo da proibição de contratar com o Poder Público, caracterizam-se como sanções pecuniárias de ordem indireta (2014, *online*).

Neste sentido, resta-se vedada a realização de financiamentos, empréstimos e doações ao agente ímprobo. Esses incentivos, direta ou indiretamente, ainda que por meio de pessoa jurídica da qual seja o ímprobo sócio majoritário, não poderão ser recebidos. Tratando-se de benefícios ou incentivos incondicionais, aqueles em que não é exigido do interessado o preenchimento de requisitos especiais ou contraprestação, não haverá empecilho para que o ímprobo

venha receber esses respectivos benefícios, pois os mesmos não representam privilégio, mas apenas medida de política fiscal em prol da coletividade, estes concedidos de forma genérica.

Essas restrições, assim como a suspensão dos direitos políticos, são sanções de caráter temporário. Entretanto, são medidas que geram graves consequências econômicas ao ímprobo.

1.3.5 Ressarcimento integral do dano

Aquele que causar dano a outrem tem o dever de repará-lo, isto é claro. Com relação à Administração Pública isso não é diferente. O ímprobo que causa dano ao erário possui a obrigação de reparar essa lesão, fazendo com que este retorne ao estado em que se encontrava antes do ato lesivo.

A obrigação de reparar o dano/prejuízo causado traz consigo alguns pressupostos são eles: a) a ação ou omissão do agente, presentes o dolo ou culpa; b) o dano; c) o nexo causal entre a conduta do agente e o dano ocorrido; d) que da conduta do agente, lícita (agindo o agente por estado de necessidade, por exemplo) ou ilícita, surja o dever jurídico de reparar (GARCIA, 2014). O ressarcimento integral do dano não afasta a possibilidade da aplicação das demais sanções, pois, ainda que o ressarcimento seja realizado anteriormente ao ajuizamento da ação judicial, ainda será passível a aplicação de outras sanções pelo ilícito praticado.

Por outro lado, Emerson Garcia entende que o ressarcimento espontâneo do agente deve ser levado em consideração como ato de boa-fé, ou mesmo indicar ausência de dolo na conduta do mesmo:

Tratando-se de ressarcimento espontâneo, promovido sem qualquer influência exógena, tal pode ser indicativo da ausência de dolo ou da boa-fé do agente público, devendo ser valorado sob a ótica do critério de proporcionalidade, tanto em relação à incidência da Lei n. 8.429/1992 no caso concreto como no que diz respeito à individualização das sanções a serem aplicadas. (2014, *online*)

Em relação ao dano moral, para a sua configuração se pressupõe a violação de um bem ou interesse juridicamente tutelado. A violação de direitos

fundamentais que são inerentes à pessoa jurídica, configuram o dano moral, como por exemplo, o direito à reputação.

1.3.6 Perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio

Essa sanção pressupõe a existência de um acréscimo patrimonial do agente não condizente com a função exercida pelo mesmo. Neste sentido, explica Garcia:

Pressupõe a existência de uma evolução patrimonial contemporânea à atividade do agente público, e a incompatibilidade com a remuneração deste e do *extraneus* que tenha contribuído para a prática do ato ou com ele auferido benefícios, atingindo tanto os bens ou valores desviados do patrimônio público como aqueles recebidos de terceiros em razão da atividade exercida. (2014, *online*)

O perdimento alcançará tanto os bens ou valores, assim como os seus produtos e frutos. Sendo os bens fungíveis, o perdimento terá de incidir sobre valor equivalente do patrimônio do ímprobo, sempre que tiverem sido consumidos ou deteriorados. Da mesma forma, se tratando de bens infungíveis, não sendo possível a prestação *in natura*, deverá ser restituído valor equivalente (GARCIA, 2014).

A sanção do perdimento de bens e valores corresponde perfeitamente com a natureza do ato ilícito praticado, retirando do agente o bem ou valor que representa o resultado do ato de improbidade.

CAPÍTULO II - AGENTES POLÍTICOS E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste capítulo será apresentado o conceito do principal sujeito desta pesquisa, o agente político. O objetivo é demonstrar a sua diferença para os demais agentes públicos quanto às prerrogativas especiais na aplicabilidade da Lei 8.429/92.

Para melhor entendimento da problemática que será exposta no próximo capítulo também será necessário discorrer sobre a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa, assim como a prescrição das sanções previstas na mesma.

2.1 Conceito de agentes políticos e agentes públicos

O conceito de agente público tem sentido amplo, sendo um gênero, no qual várias espécies do mesmo, como o agente político, estão inseridas. A própria LIA já traz em seu texto no artigo 2º um conceito para o agente público:

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

Todo aquele que exercer função pública é caracterizado como agente público. As entidades mencionadas no artigo da Lei se referem a todas aquelas ligadas direta ou indiretamente à Administração Pública. Sendo assim, pouco

importa a forma de admissão do agente, se este estiver vinculado diretamente com a Administração ou com aqueles que são autorizados por ela a executar serviços públicos, esse é caracterizado como agente público.

Dentro do gênero supracitado, está o agente político. Este é detentor de cargo eletivo, de mandatos transitórios, exercendo os mais altos cargos do escalão governamental. Nessa categoria estão todos aqueles que exercem mandatos eletivos diretamente decorrentes da Constituição: o Presidente e o Vice-Presidente da República; os governadores e os vice-governadores dos Estados e do Distrito Federal; os prefeitos municipais e os vice-prefeitos; os senadores da República; os deputados federais; os deputados estaduais e os vereadores. Além destes, também entram nessa categoria aqueles diretamente nomeados pelos chefes dos Executivos, sendo eles os ministros de Estado, nomeados pelo Presidente da República; os secretários de Estado, nomeados pelos governadores e os secretários municipais, nomeados pelos prefeitos (COUTINHO; RODOR, 2015).

Estariam inseridos no grupo de agentes políticos todos os membros de Poder. Surge então uma discussão doutrinária se os magistrados, membros do Ministério Público e também os ministros e conselheiros do Tribunal de Contas, estariam inseridos na classe de agentes políticos, devido ao alto grau de independência dos mesmos, tese esta entendida como minoritária. (2009, *online*) Entretanto, a esses agentes, mesmo considerando sua importância como membros de Poder, caberia a classificação de servidores estatutários, ainda que sujeitos a um estatuto especial, com previsão constitucional, diverso daquele previsto para os servidores em geral. Pois, segundo a tese majoritária, por não exercerem função política de caráter transitório e sua nomeação ocorrer mediante concurso público e não por processo eletivo, tais sujeitos não se enquadram na espécie de agente político (COUTINHO; RODOR, 2015).

O entendimento mais aceito atualmente na doutrina é o de que são agentes políticos apenas aqueles que têm o controle político das ações estatais, sendo estes os membros do Legislativo e os Chefes do Executivo, bem como seus subordinados de alto escalão (ministros e secretários de Estado, secretários

municipais). José Santos Carvalho Filho faz parte desse grupo majoritário de doutrinadores, e traz o seu posicionamento a respeito da discussão:

Alguns autores dão sentido mais amplo a essa categoria, incluindo Magistrados, membros do Ministério Público e membros dos Tribunais de Contas. Com a devida vênia a tais estudiosos, parecemos que o que caracteriza o agente político não é o só fato de serem mencionados na Constituição, mas sim o de exercerem efetivamente (e não eventualmente) função política, de governo e administração, de comando e, sobretudo, de fixação das estratégias de ação, ou seja, aos agentes políticos é que cabe realmente traçar os destinos do país. Ninguém discute a importância do papel que tais agentes desempenham no cenário nacional, mas, ao contrário do que ocorre com os legítimos agentes políticos, cuja função é transitória e política, sua vinculação ao Estado tem caráter profissional e de permanência e os cargos que ocupam não resultam de processo eletivo, e sim, como regra, de nomeação decorrente de aprovação em concurso público. Não interferem diretamente nos objetivos políticos, como o fazem os verdadeiros agentes políticos. Assim, sua fisionomia jurídica se distancia bastante da que caracteriza estes últimos. Não se nos afigura adequada, com efeito, sua inclusão como agentes políticos do Estado (2017, *online*).

Na contramão da maioria da doutrina, a jurisprudência vem com entendimento de inclusão desses sujeitos aos agentes políticos. Em acórdão proferido no RE 228.977, de relatoria do Min. Néri da Silveira, o STF se posicionou nesse sentido:

Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual – responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições –, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6.º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido (2002, *online*).

O que se entende por esse posicionamento é que, para o STF, o que define a condição de agente político é o poder de manifestar a vontade do Estado,

não se limitando apenas às características de nomeação por processo eletivo ou concurso público.

2.2 Estrutura da Lei 8.429/92: natureza jurídica

A Lei de Improbidade Administrativa veio como norma regulamentadora do artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal, contendo predominantemente caráter sancionador. O artigo 37, §4º traz a base das sanções aplicáveis aos casos de improbidade administrativa, a Lei 8.429/92 vem para especificar as condutas, bem como abrir o leque de sanções; estas possuindo caráter autônomo, figurando-se, portanto, independentes das possíveis sanções aplicadas pela esfera penal ou administrativa ao agente público.

Um exemplo disso seria o agente ter sido condenado a cumprir pena de detenção por sentença penal transitada em julgado, além de ter sido demitido após o devido processo administrativo, que, ainda assim, ele não escapará da penalização conforme as sanções presentes na Lei de Improbidade administrativa, podendo, dessa forma, ter seus direitos políticos suspensos ou ser proibido de contratar com o poder público durante determinado período de tempo. As sanções da LIA estão divididas entre provimentos condenatórios, desconstitutivos e restritivos de direitos.

Quanto à natureza jurídica, a Lei de Improbidade Administrativa, por ter abrangência em todos os âmbitos federativos, sendo aplicável simultaneamente a todos os entes, possui natureza jurídica de lei nacional, diferindo das leis federais comuns. A própria Lei 8.429/92 explicita isso em seu artigo 1º, onde mostra a amplitude da lei:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas

para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (1992, *online*).

Já quanto à natureza jurídica das sanções previstas na LIA existem algumas discussões no meio jurídico, derivadas de diferentes posicionamentos doutrinários. Discussões essas que são de suma importância para a decisão de qual instância irá julgar os agentes ímprobos. Por exemplo, Affonso Ghizzo Neto entende que as sanções previstas na referida lei, possuem uma natureza administrativa-disciplinar (2001, p.83). Já Fazzio Junior visualiza as sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa como de natureza híbrida:

Como a responsabilidade do agente público, por atos praticados em razão do exercício do cargo, função, mandato ou emprego, não é meramente civil, mas civil e político-administrativa (ilícito civil de responsabilidade), as sanções correspondentes também são híbridas, envolvendo, por exemplo, o dever civil de reparar o dano causado pelo ato ilícito e, simultaneamente, a suspensão dos direitos políticos por seu exercício subvertido. Ou, por outro lado, o dever civil de devolver o produto do locupletamento e, ao mesmo tempo, a perda da função pública desconsiderada pela sua conduta (2008, p. 341).

Fato é que existem inúmeras discussões a respeito disso, não existindo unanimidade entre os doutrinadores. Teses muito bem embasadas são expostas defendendo tanto a natureza administrativa, político-administrativa e híbrida, quanto penal e cível.

Entretanto, a corrente que detém maior aceitação doutrinária assim como jurisprudencial, é a de que a natureza jurídica das sanções da LIA se aproxima mais da civil pública, afastando-se da penal.

Porém, considerando a sua natureza extrapenal, a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade, não raramente, haverá de ser norteadas pelos princípios básicos do direito penal, o qual sempre assumirá posição subsidiária no exercício do poder sancionador do Estado, já que este, como visto, defluiu de uma origem comum, e as normas penais, em razão de sua maior severidade, outorgam garantias mais amplas ao cidadão (GARCIA, 2014).

2.3 Prescrição das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa

Encerrado o assunto quanto à natureza jurídica da Lei 8.429/92, importante é falarmos sobre a prescrição de suas sanções. A primeira coisa que se deve ter em mente ao falarmos sobre prescrição neste caso é a respeito do exposto no artigo 37, § 5º da Constituição Federal, onde alude sobre a imprescritibilidade das ações referentes à ressarcimento ao erário por atos ilícitos que tenham causado danos à Administração Pública. A LIA, em seu artigo 23, ao estabelecer os prazos prescricionais das sanções cabíveis aos agentes ímprobos, o faz somente quanto as situações descritas no artigo 12 da lei, ressaltando que a pretensão de ressarcimento não constitui pena, mas sim uma obrigação de caráter reparatório. Portanto, mesmo prescritas todas as penalidades estabelecidas em lei, uma ação civil pública tendo como objetivo o ressarcimento do dano causado à Administração poderá ser intentada (MAZZA, 2017).

O legislador estabeleceu que aos ocupantes de cargo em comissão, função de confiança e mandatos, o prazo para prescrição é de cinco anos a partir do término do exercício do respectivo cargo, função ou mandato. Exercendo o agente de maneira cumulativa cargo efetivo e cargo comissionado, ao tempo do ato considerado como ímprobo, o que prevalecerá para fins de contagem prescricional é o primeiro, pelo fato do vínculo entre agente e Administração pública não cessar com a exoneração do cargo em comissão, por ser temporário (MAZZA, 2017).

O inciso II diz respeito aos casos que possuem prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego. Em regra, o prazo prescricional neste caso também é de cinco anos (COUTINHO; RODOR, 2015).

Há de se destacar que após a inclusão pela Lei nº 13.019/14 do inciso III no artigo 23 da LIA, também foi incluída a prescrição a respeito da prestação de contas daqueles citados no artigo 1º da lei, no qual o prazo é de cinco anos a partir da apresentação da prestação de contas à Administração Pública.

Alessandro Dantas Coutinho e Ronald Krüger Rodor entendem que quanto aos dois primeiros incisos do artigo 23 a matéria da lei não foi bem

disciplinada. Primeiramente, por estabelecer diferença de tratamento entre os ocupantes de mandatos, normalmente agentes políticos, e ocupantes de cargos em comissão, em relação aos demais agentes públicos. Segundo, por fazer menção à função de confiança, que, no atual cenário do direito brasileiro, resume-se a um encargo assumido por ocupantes de cargos efetivos em troca de maior remuneração, o que gera confusão na contagem do prazo prescricional, pois o servidor também ocupará cargo efetivo, podendo ser enquadrado na regra do art. 23, II, da LIA (COUTINHO; RODOR, 2015).

Também entendem que há um problema ao relacionar a regra do artigo 23, II, da Lei de Improbidade Administrativa à regulamentação das leis estatutárias. Pois, possibilitou a mais completa falta de uniformidade da matéria, podendo ocorrer, em uma mesma ação, em que haja servidores de diferentes entes federativos envolvidos, diversidade de prazos prescricionais, dependendo das disposições da legislação federal, estaduais ou municipais aplicáveis. Da mesma forma, também percebem que tais leis não se preocupam em disciplinar a respeito daqueles que não são servidores estatutários, não contendo, na legislação trabalhista, por exemplo, em relação aos empregados públicos, disposição similar, a não ser que se adote como referência o prazo legal para instauração de inquérito judicial para dispensa com justa causa de empregado estável, o que não parece ser adequado (COUTINHO; RODOR, 2015).

Na mesma linha defendem que a lei não dá nenhuma solução quanto à situação dos particulares que estejam respondendo, igualmente, pela improbidade. E por último, porque, muitas vezes, a legislação estatutária transfere à legislação penal a disciplina da prescrição, criando uma verdadeira concorrência de normas divergentes, podendo, a lei penal, conforme o crime, determinar prazos mais longos ou menos longos do que o tradicional prazo de cinco anos previsto na Lei 8.112/1990 (COUTINHO; RODOR, 2015).

Para a resolução de tantos problemas, os mesmos autores aludem que o prazo prescricional seja uniforme para todos os réus de uma mesma ação, tendo como base o prazo aplicável aos ocupantes de cargo efetivo. Entretanto, àqueles enquadrados na hipótese do inciso I do artigo 23 da Lei 8.429/92, ressaltar-se a

adoção de prazo diverso. No caso dos ocupantes de mera função de confiança, é importante a averiguação se a prática do ato ilícito se deu por meio da ocupação dessa função ou pelo cargo efetivo, para que se possa avaliar a adoção dos incisos I ou II do artigo 23. Lembrando que para fins de improbidade administrativa, as regras de interrupção e suspensão da prescrição que estão previstas na legislação estatutária devem ser consideradas, não admitindo que apenas os limites dos prazos sejam adaptados daquela (COUTINHO; RODOR, 2015).

CAPÍTULO III – APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBILIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS

A noção de improbidade está ligada à falta de honestidade e moralidade funcional, desqualificando o agente público perante o seu meio social e profissional. A figuração no polo passivo da ação de improbidade administrativa traz graves consequências negativas para o agente público, e, por essa razão, a própria Lei n.º 8.429/1992 criou situações legais visando coibir a sua utilização irresponsável e açodada.

3.1 A Lei de Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade

Certamente a estruturação de uma Administração Pública capaz de dar respostas adequadas às demandas sociais de distribuição e honestidade é um caminho inevitável para lutar contra o quadro acima narrado, e, nesse ponto, a Lei de Improbidade certamente inaugurou um novo momento no histórico da administração brasileira, constituindo instrumento importantíssimo para o controle da moralidade das condutas dos administradores (RODRIGUES; JORGE; PEDRA, 2010).

O tempo tem mostrado, contudo, que, se por um lado a LIA foi um importante mecanismo para evitar a disseminação de uma cultura de impunidade impregnada nos anéis burocráticos de uma administração patrimonialista e clientelista, por outro, serviu muitas vezes a objetivos políticos menos nobres (RODRIGUES; JORGE; PEDRA, 2010).

A Lei de Improbidade Administrativa abarca os crimes de responsabilidade de agentes públicos, ou seja, a aplicação simultânea das leis ao

mesmo agente político. Entende-se assim possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade (Lei 8.429/92) e da Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/50), sem ocorrência de *bis in idem*, mesmo diante de alguns entendimentos contrários do Supremo Tribunal Federal.

Entende-se que o ato de improbidade administrativa é aquele em que o agente público pratica ato comissivo ou omissivo com devassidão (imoralidade), por meio de uma conduta consciente e dolosa, visando à prática de ato lesivo ao erário, ou que demonstre uma imoralidade qualificada manifestada em grave desonestidade funcional. Então, para caracterizar a prática do ato de improbidade administrativa, entende-se a necessidade dos seguintes requisitos legais: ato funcional comissivo ou omissivo ilícito (desonestidade), tipicidade, imoralidade qualificada e dolo (MISTURINI, 2010).

Isso porque agentes políticos sujeitos deste estudo respondem suas infrações pela natureza político-administrativa que se refere a crimes de responsabilidade. E atos de improbidade administrativa são cíveis. Administrativamente, a responsabilidade é a que estiver prevista no respectivo estatuto funcional da autoridade, mas se se tratar de agente político, estará sujeito também a eventual penalidade político-administrativa (GRECO FILHO; RASSI, 2015).

Entende-se dessa forma que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) é designada a agentes públicos que cometem infrações enquanto suas funções, sendo o agente pessoa real, humana que age de acordo com sua vontade e apresenta-se ação. Vale reiterar que os agentes públicos se referem a políticos, delegados, administrativos, e até mesmo honoríficos, ou seja, agente que foi convocado ou nomeado que presta determinado serviço ao Estado, mas não tendo vínculo empregatício e nem recebimento de remuneração (MISTURINI, 2010).

Já a Lei de Crimes de Responsabilidade (Lei 1079/50) se designa a crimes de natureza político – administrativa, onde se tem como pena a perda do cargo e inabilidade de cinco anos para qualquer função pública, conforme especificado no art. 2º da referida Lei, por agentes políticos como Presidente da República, Ministros, e até mesmo Procurador Geral da República.

A Lei n 1.079/50 é recepcionada pela Constituição de 1988, que possui capítulo específico para tipificar as condutas consideradas crimes de responsabilidade contra a probidade na administração. (MARINELA; RAMALHO; PAIVA, 2015) Porém o sujeito foco desse estudo são agentes políticos que são pessoas titulares de cargos estruturais da organização política do Brasil, como “Presidente da República, Governadores, Prefeitos e vices, e até mesmo auxiliares do Executivo como Ministros, Secretários, Senadores, Deputados Federais, Estaduais, Distritais e vereadores” (MELLO, 2003, p. 04).

Pode-se colocar como crimes de responsabilidade condutas cometidas por agentes políticos que vai contra a Constituição Federal Brasileira, contra o livre exercício dos poderes do Estado, que comprometa a segurança interna do país, que demonstre improbidade administrativa e lei orçamentária, e claro, agir antiético para com o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais. E, também descumprimento para com as leis e decisões judiciais, conforme preconiza-se o art. 85 da CF.

Vale reiterar que crimes são atos ilícitos previstos no Código Penal brasileiro que tem intuito a proteção de bens jurídicos, tendo-se como pena mediante tais violações pena privativa de liberdade de reclusão ou de detenção e, em alguns casos multa. Já a condenação de ilícitos penais de agentes políticos tem-se efeitos administrativos e civis, como a perda de cargo pelo agente servidor público e em alguns casos fixação de valor mínimo para reparação do dano causado (RODRIGUES; JORGE; PEDRA, 2010).

Como por exemplo, caso constatado ocorrência de crime contra o sistema financeiro nacional, lavagem de dinheiro, falsos empréstimos, a existência de dúvidas é uma desculpa esfarrapada, em prejuízo da causa democrática, é imprescindível que a apuração das responsabilidades não fique adstrita ao Poder Legislativo, e não deixe de atingir os que, fora dele, atentaram contra os valores mais altos do Estado Democrático do Direito (REALE, 2006).

Observa-se assim que uma das tentativas de enfraquecimento dos preceitos da LIA pode ser colhido da tese (rejeitada pela maioria dos ministros que

compõem o quadro atual do STF) de que os agentes políticos estariam imunes à Lei n. 8.429/92. Os defensores deste entendimento fazem uma distinção dual entre os regimes da responsabilidade político-administrativa em nosso ordenamento. De um lado teria-se o regime previsto no art. 37, § 4º, da CF, cuja regulamentação se deu com a Lei n. 8.429/92. Do outro estaria o regime dos “crimes” de responsabilidade fixado nos artigos 85, inc. V, e 102, I, c, ambos da CF, e disciplinados pela Lei n. 1.079/50 (Crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente e pelos Governadores) e pelo Decreto-Lei n. 201/67 (Crimes de responsabilidade cometidos por Prefeitos e vereadores). Apenas esse segundo regime se aplicaria aos agentes públicos ali mencionados sob pena de *bis in idem* (RODRIGUES; JORGE; PEDRA, 2010).

A aplicação das penas previstas na LIA, como qualquer desdobramento do poder coercitivo estatal, deve ser cuidadosamente buscada em consonância com o respeito a todas as garantias existentes em nosso ordenamento, bem como com base na responsabilidade subjetiva, devidamente comprovada, só havendo espaço para a condenação por culpa no caso do art. 10 da LIA, caso em que a hipótese é expressamente prevista (RODRIGUES; JORGE; PEDRA, 2010).

3.2 Restrições da aplicabilidade da LIA em face de determinados agentes políticos

Se é bem verdade que os exemplos acima tratados em nada contribuíram para o fortalecimento de uma cultura administrativa de maior controle sobre os agentes públicos e sobre o erário, promovendo um sentimento de impunidade e incentivando a malversação dos escassos recursos públicos, também é certo que muitas vezes se pecou exatamente pelo oposto. Podemos destacar três pontos de reflexão que devem servir de parâmetros para evitar excessos cometidos a pretexto de incentivar a aplicação da LIA (RODRIGUES; JORGE; PEDRA, 2010).

Diante da falta de objetividade da redação e da possível utilização de forma indevida da Lei n. 8.429/92 surgiu-se a Medida Provisória n.º 2.225-45, de 2001, a qual estabeleceu condições materiais para o uso responsável da ação civil pública. Trouxe-se então a obrigatoriedade de prova de justa causa para ingresso de

ação de improbidade administrativa, ou seja, não pode o Ministério Público devassar a vida do agente público sob o sólido argumento de tentar encontrar indícios de uma pseudoinfração à ordem jurídica.

Inicialmente, em face da redação do art. 2.º da Lei n.º 8.429/1992 entendíamos que o agente político se encontrava dentro do escopo da referida Lei (MATTOS, 2010). E, apesar de a Lei de Improbidade Administrativa abranger os agentes de serviços públicos, incluídos, em tese, os agentes políticos, em face da amplitude da respectiva conceituação, a Lei n.º 8.429/1992 não só possui natureza civil, como também não afasta os aspectos penais incidentes, porque esta Lei possui natureza administrativa e política, tendo também o conteúdo penal já reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência (MEIRELLES, 2005).

Cabe ressaltar que geralmente as Leis Orgânicas dos Municípios estabelecem a violação à regra de probidade na Administração como crimes de responsabilidade. Constituindo crimes de responsabilidade, a prática do ato de improbidade administrativa, a que alude a Lei n.º 8.429/1992, colide com outras normas constitucionais e legais, de grau hierárquico superior. Para os deputados, a Lei n.º 1.079/1950 também estabelece como crime de responsabilidade a violação à regra da probidade administrativa (MATTOS, 2014).

O Supremo Tribunal Federal, em 2007, passou a entender que quando a conduta do agente político já estiver tipificada e conseqüentemente punida pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica ao agente. Com isso, a preocupação do Supremo Tribunal Federal foi evitar a dupla punição, estabelecendo um sistema capaz de realizar a integração na aplicação das duas leis. Pois, visto que a Lei 1.079/50 é lei especial quanto aos agentes políticos, havendo a tipificação da conduta nesta e na Lei de Improbidade Administrativa concomitantemente, a incidência desta última será afastada (MAZZA, 2017).

O entendimento do STF exige dois importantes requisitos para que a LIA deixe de ser aplicada: o agente político que praticar a conduta deve estar expressamente incluído entre os puníveis pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, sendo esses o Presidente da República, Ministro de Estado, Procurador-Geral da República, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Governador e Secretário de

Estado. O segundo requisito, como já dito, é a conduta estar tipificada em ambas as leis (MAZZA, 2017).

3.3 Entendimento jurisprudencial das Cortes Superiores acerca do tema

A mencionada tese descrita no início do tópico foi muito corretamente refutada pelo Plenário do STF na data de 13.06.2007, no julgamento da Pet. n. 3.923 QO/ SP, rel. Min. Joaquim Barbosa, oportunidade na qual, recapitulando as considerações realizadas em seu voto vencido na Reclamação n. 2.138/DF, foi registrado o entendimento de que, não obstante haver sim um regime dual que se consubstanciava tanto nas leis de “crimes de responsabilidade” quanto na de improbidade administrativa (ambas de natureza não penal), era totalmente possível (sem ofensa ao apotegma de *bis in idem*) que a um mesmo fato jurídico fosse atribuído, pelo ordenamento, consequências jurídicas diversas. Ou seja:

A uma mesma conduta considerada ilegal (arts. 9º ao 11 da LIA e arts. 5º e segs. da Lei 1.079/50) era possível se imputar sanções diversas (art. 12 da LIA e art. 2º da Lei n. 1.079/50). Dessa forma, como a única área de sobreposição dos mencionados preceitos normativos gira em torno da sanção de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, somente nesse ponto estariam os agentes políticos imunes à incidência dos efeitos da LIA. (Informativo de Jurisprudência do STF n. 471) (FREITAS, 2007, p. 20).

É certo que o STF pontificou que os agentes políticos devem se submeter a regime distinto de responsabilidade, em face das prerrogativas que lhes são conferidas para o exercício de suas relevantes funções.

Segundo o STF, para o caso específico dos agentes políticos, inviabiliza a aplicação integral da Lei n.º 8.429/1992, quando se tratar da apuração da prática de ato de improbidade administrativa, porquanto a natureza jurídica das sanções cominadas na Lei n.º 8.429/1992, tais como a perda da função e a suspensão dos direitos políticos, possuem similitude com as sanções penais dispostas no Decreto-lei n.º 201/1967, que pune a prática de crimes de responsabilidade por Prefeitos Municipais, que somente poderiam ser aplicados pelos Tribunais de Justiça dos Estados (art. 29, X, da CF). Após o julgamento da Reclamação n.º 2.138, o Supremo Tribunal Federal trouxe uma interessante e relevante discussão jurídica, visto que a maioria dos Ministros admitiu que os atos de improbidade administrativa descritos na Lei n.º 8.429/1992 constituem autênticos crimes de responsabilidade (cf. voto do Ministro Gilmar Mendes na RC n.º 2.138/STF).

Rigorosamente nesse sentido, o Ministro Relator Nelson Jobim já havia se antecipado, quando do deferimento da medida liminar requerida na citada Reclamação n.º 2.138/STF, *verbis*:

Assim, em análise preliminar, não parece haver dúvida de que os delitos previstos da L. 1.079, tais como os arrolados na L. 8.429/1992, são delitos político-administrativos. É certo que, se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4.º) abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-á uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, “c”, da Constituição. Se, ao contrário, se entender que aos agentes políticos como os Ministros de Estado, por estarem submetidos a um regime especial de responsabilidade, há que se afirmar a plena e exclusiva competência do STF para processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, “c”, da Constituição. Conclui-se também, num juízo preliminar, que, na segunda hipótese, não se cuida de assegurar ao agente político um regime de imunidade em face dos atos de improbidade. O agente político há de responder pelos delitos de responsabilidade perante os órgãos competentes para processá-lo e julgá-lo (2007, *online*).

Nota-se assim que crime de responsabilidade, como infração político-administrativa ao qual se sujeitam os agentes políticos, tramitará no juízo competente, em virtude da instituição da prerrogativa de foro, decorrente do cargo exercido, e não na instância *a quo*, sob os auspícios da Lei n.º 8.429/1992, como no caso *sub oculis* (MATTOS, 2014).

A Lei n.º 8.429/1992, portanto, não revogou o Decreto-lei n.º 201/1967, nem a Lei n.º 1.079/1950, visto que os regimes de responsabilidade são distintos. Com efeito, o disposto no art. 22 da Lei n.º 8.429/1992 deve ser interpretado de modo a não conflitar com as disposições, tanto da Constituição Federal, na Lei Orgânica do Município, quanto do Decreto-lei n.º 201/1967 (MATTOS, 2014).

Pode-se colocar então que a interpretação a ser adotada deverá ser sistemática, tendo em vista o critério orgânico que vigora em nosso ordenamento jurídico constitucional. Havendo violação de dever funcional, por meio da prática, no exercício da função, de atos ímprobos, os agentes públicos que possuem prerrogativa de função, caso dos agentes políticos, entre outros, responderão por crime de responsabilidade, e não pelos termos da Lei de Improbidade Administrativa, como decidido pelo STF na situação jurídica (MATTOS, 2014).

Em seu voto âncora, o Ministro Eros Grau, acompanhado dos demais Ministros integrantes da 2.^a Turma do STF, também não admitiu a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos, segundo o precedente da RC n.º 2138/STF. Há certa indefinição sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa à situação dos agentes políticos na atual composição do STF (MATTOS, 2014). Já no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, tem-se posicionamento mais fixado:

Por sua vez, o Superior Tribunal de Justiça fixou entendimento de que a Lei n.º 8.429/1992 é aplicável aos agentes políticos (STJ, Rel. Min. Humberto Martins, AGAREsp n.º 201201733440, 2.^a T., DJ 15.04.2013, e AGAREsp n.º 201201110580, Rel. Min. Humberto Martins, 2.^a T., DJ 20.08.2012), excetuando-se apenas os atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V, da CF), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86 da CF) (STJ, Rel. Mauro Campbell Marques, AGAREsp n.º 265989, 2.^a T., DJ 18.02.2013).

Portanto, o STJ admite a improbidade em face de agentes políticos, por entender serem compatíveis o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n.º 8.429/1992, cabendo apenas observar a questão de foro privilegiado pela Constituição, *ratione personae*.

Não resta dúvida que a Lei de Improbidade Administrativa é voltada para o combate de atos públicos imorais e devassos, revelados pelo desvio ético do agente público, que em muitas das vezes se corrompe ou desvia-se dos valores legais, com a finalidade de enriquecer-se, causar prejuízo ao erário, ou violar conscientemente os bons princípios da Administração Pública (MATTOS, 2014).

Desse modo, é dever identificar o conceito da conduta ímproba e, por conseguinte, a própria aplicação da sanção a ela vinculada, apenas aqueles casos em que o ilícito efetivamente viole valores legais, com a finalidade de enriquecer-se, causar prejuízo ao erário, ou violar conscientemente os bons princípios da Administração Pública.

CONCLUSÃO

Diante da relevância da Lei nº 8.429/92 no enfrentamento aos atos de improbidade praticados por agentes políticos, assunto este que possui uma discussão jurisprudencial no cenário brasileiro quanto a sua aplicabilidade a essa espécie de agente público. E tendo em vista a atual situação de impunidade política em que o país se encontra, se fez necessária uma pesquisa quanto a esse assunto para maior entendimento.

Os atos de improbidade administrativa são aqueles cometidos por um agente público, durante o exercício de função pública ou decorrente desta, que são contrários aos princípios básicos da Administração Pública. Portanto, sendo o agente político uma espécie de agente público, conseqüentemente estaria sujeito às sanções da Lei de Improbidade Administrativa sem nenhuma exceção ou prerrogativa. Porém, é justamente nesse ponto que se faz a problemática da pesquisa. Pois, os principais tribunais do judiciário brasileiro têm posicionamentos divergentes quanto ao assunto, assim como alguns posicionamentos doutrinários, e nisto surge com extrema importância a necessidade de mostrar neste trabalho as justificativas e motivações nas quais os mesmos são embasados.

O primeiro capítulo deste trabalho demonstrou a evolução histórica da punibilidade quanto à improbidade administrativa, desde a Constituição de 1824 até a elaboração da Lei de Improbidade Administrativa. Também neste capítulo foi apresentado o conceito de improbidade administrativa e a classificação dos atos inclusos nesta conduta, para melhor entendimento da problemática em questão.

O segundo capítulo, para dar continuidade no raciocínio a fim de se chegar ao tema em si, trouxe a definição de agentes políticos, demonstrando suas

especificidades quanto aos demais agentes públicos. Por conseguinte, foi abordada a Lei de Improbidade em si, trazendo sua natureza jurídica bem como de suas sanções.

Já no terceiro capítulo, como dito na introdução desta pesquisa, a problemática finalmente é abordada. São demonstradas as restrições quanto à aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa a determinados agentes políticos, devido às prerrogativas que lhes são conferidas para o exercício de suas relevantes funções, o que traz certa confusão jurisprudencial que posteriormente foi abordada no decorrer do capítulo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCHET, Gustavo. **Série Provas & Concursos - Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Método, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 01 jun. 2018.

_____. **Lei nº 10.046, de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 01 jun.2018.

CARVALHO FILHO, José Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

COUTINHO, Alessandro Dantas; RODOR, Ronald Krüger. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2015.

GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa, 8ª ed.* São Paulo: Saraiva, 9/2014.

GHIZZO NETO, Affonso. **Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001.

GRECO FILHO, Vicente. **O combate à corrupção e comentários à Lei de Responsabilidade de Pessoas Jurídicas** (Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013) – Atualizado de acordo com o Decreto n. 8.420, de 18 de março de 2015 / Vicente Greco Filho, Joao Daniel Rassi. São Paulo: Saraiva, 2015.

FAZZIO Jr., Waldo. **Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

_____. *Improbidade Administrativa, 4ª ed.* São Paulo: Atlas, 07/2016.

FREITAS, Juarez. **Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARINELA, Fernanda; RAMALHO, Tatiany; PAIVA, Fernando. **Lei anticorrupção: Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito civil e ação civil pública de improbidade administrativa: limites de instauração**. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

_____. **O limite da improbidade administrativa**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 39.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 35. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. **Mandado de segurança. Atualizado por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 215

MISTURINI, Vanilza Candida Moita. **A lei de improbidade administrativa aplicável aos agentes políticos**. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XIII, n. 75, abr 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7529>. Acesso em out 2018.

REALE, Miguel. **Política e direito: ensaios**. São Paulo: Saraiva, 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha; JORGE, Flávio Cheim; PEDRA, Adriano Sant'Ana. **Direito processual e a administração pública / coordenadores Marcelo Abelha e Flávio Cheim Jorge; colaboradores Adriano Sant'Ana Pedra... [et al.]**. – Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Rel. Min. Humberto Martins, **AGAREsp n.º 201201733440**, 2.ª T., DJ 15.04.2013.

_____. Rel. Mauro Campbell Marques, **AGAREsp n.º 265989**, 2.ª T., DJ 18.02.2013.

_____. Rel. Min. Humberto Martins, **AGAREsp n.º 201201110580**, 2.ª T., DJ 20.08.2012.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 228.977**. Relator: Néri da Silveria. Julgamento: 5-3-2002, Segunda Turma. Publicado: 12-4-2002. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/775216/recurso-extraordinario-re-228977-sp>>. Acesso em: 02 ago. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Rel. Min. Nelson Jobim, **RCL n.º 2.138**, Tribunal Pleno, DJ 13.06.2007.