



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

PAULO PAULWOK MAIA DE CARVALHO

**DOSIMETRIA DAS SANÇÕES NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA: UM ESTUDO SOBRE AS SENTENÇAS PROFERIDAS NAS
VARAS FEDERAIS DE FORTALEZA**

FORTALEZA
2014

PAULO PAULWOK MAIA DE CARVALHO

DOSIMETRIA DAS SANÇÕES NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
UM ESTUDO SOBRE AS SENTENÇAS PROFERIDAS NAS VARAS FEDERAIS DE
FORTALEZA

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceara, como requisito parcial para obtenção de Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Professor Francisco de Araújo
Macedo Filho

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- C331d Carvalho, Paulo Paulwok Maia de.
Dosimetria das sanções nas ações de improbidade administrativa: um estudo sobre as sentenças proferidas em Fortaleza / Paulo Paulwok Maia de Carvalho. – 2014.
91 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Direito Administrativo.
Orientação: Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho.
1. Corrupção administrativa – Fortaleza (CE). 2. Proporcionalidade (Direito) – Fortaleza (CE).
3. Sanções (Direito) – Fortaleza (CE). I. Macedo Filho, Francisco de Araújo (orient.). II.
Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

PAULO PAULWOK MAIA DE CARVALHO

DOSIMETRIA DAS SANÇÕES NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA:
UM ESTUDO SOBRE AS SENTENÇAS PROFERIDAS NAS VARAS FEDERAIS DE
FORTALEZA

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção de Título de Bacharel em Direito.

Aprovada em ___/___/_____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Francisco de Araújo Macedo Filho (orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Francisco Regis Frota Araújo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Michel Mascarenhas Silva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

Ao meu Deus, por me ajudar a superar os desafios cotidianos, por me auxiliar e permitir que eu siga nessa árdua caminhada que é a vida.

Aos meus pais e avó, Paulo Ercílio de Carvalho, Adriana Maria Maia da Silva e Ester Carvalho Maia, pelo cuidado dedicado a mim, por seus sacrifícios diários para me possibilitarem estudar e por serem os meus principais incentivadores.

Ao meu orientador, Francisco de Araújo Macedo Filho, pela confiança em mim depositada e pelo exemplo de dedicação ao essencial ofício do magistério.

Aos meus cinco irmãos, por estarem presentes em todos os momentos de minha jornada, sempre me apoiando com amor sincero e incondicional.

À minha namorada, Kaline, pelo carinho e companheirismo de todas as horas, fundamentais para me fazer lutar pelos meus sonhos.

Aos meus amigos, especialmente ao meu primo José Pereira Maia Neto, pelas críticas e correções que me ajudaram a realizar este trabalho.

Aos membros da banca examinadora, por terem me dado a honra de avaliar o meu trabalho.

Aqueles que esperam no Senhor renovam as suas forças. Voam alto como águias. Correm e não ficam exaustos, andam e não se cansam (Isaías 40:31).

RESUMO

O presente trabalho buscou analisar a dosimetria das sanções por atos de improbidade administrativa. Primeiramente, são analisados os principais contornos da improbidade administrativa, como conceito, sujeitos ativo e passivo e espécies de improbidade, tendo como pano de fundo a Lei nº 8.429/1992. Em seguida, são examinadas as sanções em espécie previstas na citada lei, bem como a tarefa de sua dosimetria. Por fim, são apresentadas algumas sentenças proferidas em Varas Federais de Fortaleza, a fim de observar como os julgadores têm realizado a dosimetria das sanções por improbidade nos casos concretos. Sugere-se que a dosimetria seja efetivada na parte da fundamentação das sentenças, empregando-se critérios específicos para fundamentar a aplicação de cada sanção e observando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Lei nº 8.429/1992. Sanções. Dosimetria. Critérios. Proporcionalidade. Razoabilidade.

ABSTRACT

This study sought to analyze the dosimetry of sanctions for acts of administrative misconduct. First, it's made an analysis of the main contours of administrative misconduct, as a concept, active and passive subjects and species of misconduct, with the backdrop of the Law n° 8.429/1992. Then, the sanctions in kind of the mentioned law and the task of its dosimetry are examined. Finally, some judgments in federal courts of Fortaleza, in order to observe how the judges have performed dosimetry of sanctions for misconduct in specific cases are presented. It is suggested that the dosimetry is carried out in part of the grounds for the sentences, using specific criteria to substantiate the application of each sanction and observing the principles of proportionality and reasonableness.

Keywords: Administrative misconduct. Law n° 8.429/1992. Sanctions. Dosimetry. Criteria. Proportionality. Reasonableness.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	09
2 OS PRINCIPAIS TRAÇOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	11
2.1 Conceito	11
2.2 O enquadramento da improbidade administrativa no campo do Direito Sancionador	15
2.3 A improbidade administrativa e a discricionariedade	22
2.4 Sujeito passivo da improbidade administrativa	26
2.5 Sujeito ativo da improbidade administrativa	29
2.5.1 Agentes públicos	29
2.5.1.1 Os agentes políticos	30
2.5.2 Terceiros	36
2.6 Modalidades de improbidade administrativa	41
2.6.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito	41
2.6.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário	44
2.6.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública	47
3 AS SANÇÕES APLICÁVEIS AOS ATOS DE IMPROBIDADE E SUA DOSIMETRIA	50
3.1 Fundamentos constitucional e legal das sanções	50
3.2 Natureza jurídica das sanções	52
3.3 Sanções em espécie	52
3.3.1 Suspensão dos direitos políticos	52
3.3.2 Perda da função pública	54
3.3.2.1 A perda da função pública e os aposentados	55
3.3.3 Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário	57
3.3.4 Multa civil	58
3.3.5 Ressarcimento integral do dano	59
3.3.5.1 O ressarcimento do dano moral	61
3.3.6 Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	62
3.4 Dosimetria das sanções	63
3.4.1 Juízo de improbidade da conduta e juízo de aplicação da sanção	64
3.4.2 Balizamento legal das sanções	67

3.4.3 O princípio da proporcionalidade e a aplicação cumulativa de sanções	68
3.4.4 Possibilidade de o juiz aplicar sanções não requeridas pelo autor da ação de improbidade	70
3.4.5 Concurso de condutas e concurso aparente de normas	71
4 ANÁLISE DE ALGUMAS SENTENÇAS PROFERIDAS NAS VARAS FEDERAIS DE FORTALEZA	73
5 CONCLUSÃO	83
REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa é um ilícito de natureza civil previsto pela Constituição Federal como uma violação qualificada ao princípio da moralidade administrativa. A prática de tal ilícito importa na imputação de gravosas sanções aos agentes. Dada a gravidade dessas sanções, sua aplicação se submete a uma atividade de dosimetria pelo julgador, em que decide as reprimendas cabíveis ao caso.

De início, deve-se analisar o art. 12 da Lei nº 8.429/1992, que dispõe acerca das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa.

Observa-se, pelo que está contido no dispositivo, que existem várias espécies de sanções a serem aplicadas aos atos de improbidade administrativa. Nesses termos, saliente-se que, consoante os arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/1992, são três as modalidades de improbidade, a saber: atos que importam em enriquecimento ilícito; atos que causam prejuízo ao erário; e atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Dessa forma, para cada modalidade de improbidade, o art. 12, acima aludido, previu um grupo de possíveis sanções, conforme seus incisos I, II e III.

Ocorre que, nos termos do comando do caput do art. 12, as sanções podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, de acordo com a gravidade do fato.

Diante do quadro legislativo exposto, surge a dúvida sobre quais os parâmetros que podem e devem ser adotados para a aplicação ou o afastamento de cada uma das sanções previstas para as três modalidades de improbidade.

O parágrafo único do citado art. 12 busca nortear a solução do problema, ao prever que o juiz deve levar em consideração a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Essa norma, contudo, mostra-se insuficiente, embora auxilie o intérprete e aplicador no início de sua tarefa de encontrar as espécies e as medidas das sanções que merecem ser aplicadas a cada caso de improbidade.

Neste ponto, destaca-se o papel do juiz que, assim como faz no campo do Processo Penal, deverá realizar uma dosimetria das sanções. Essa dosagem, entretanto, deve ter algum critério por baliza, uma vez que a motivação das decisões se impõe para todo e qualquer pronunciamento jurisdicional. E tal imposição é ainda mais presente quando se trata de matéria afeta a direito sancionador, como a improbidade administrativa.

O tema apresentado apresenta relevância, uma vez que é um daqueles que ainda não contam com uma definição precisa tanto na esfera legislativa, quanto nas doutrinária e jurisprudencial.

Nesse sentido, o presente trabalho traz como objetivo a análise da dosimetria das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, estudando de que forma se possibilita a aplicação de cada uma das espécies de punição às diferentes modalidades de improbidade, partindo-se da investigação da aplicação que os Juízes Federais da Seção Judiciária do Ceará têm feito da Lei nº 8.429/1992.

É importante destacar que, embora a Lei de Improbidade Administrativa tenha sido editada em 1992, portanto há mais de vinte anos, muitos pontos a seu respeito ainda estão em construção, sendo o proposto neste trabalho monográfico um deles.

No primeiro capítulo, faz-se um resgate dos traços principais da improbidade administrativa. Busca-se apresentar os conceitos de improbidade formulados pela doutrina, seus sujeitos ativo e passivo, bem como as três espécies em que se divide a improbidade, e que estão previstas nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/1992.

No segundo capítulo, parte-se para a pesquisa sobre as sanções cominadas pela Lei nº 8.429/1992 para os atos de improbidade. São estudadas todas as reprimendas em espécie. Em seguida, faz-se a análise da dosimetria das sanções, com os seus elementos e critérios.

E, finalmente, no terceiro capítulo, são apresentadas algumas sentenças condenatórias de improbidade proferidas em Varas Federais de Fortaleza. São expostas as formas e os critérios pelos quais os magistrados federais aplicam e justificam cada sanção e sua respectiva gradação.

2 OS PRINCIPAIS TRAÇOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 Conceito

Como ponto de partida do presente trabalho, faz-se necessário precisar as noções de probidade e de improbidade. Para isso, busca-se de início a ideia comum desses conceitos, a fim de que se possa chegar posteriormente à sua definição perante o direito.

Conforme verbete do Dicionário Priberam¹, probidade é a “observância rigorosa dos deveres, da justiça e da moral”. Essa frase já encerra boa parte dos elementos necessários para se entender o que seja probidade.

Em sentido contrário, a improbidade consiste na falta de obediência aos deveres da justiça e da moral.

Nota-se, assim, que a ideia de probidade está ligada fundamentalmente a um comportamento de acordo com a moral.

Para o senso comum, improbidade estaria identificada com corrupção, com mau uso do patrimônio público. Assim, tem-se uma aproximação com a ideia bastante presente na sociedade brasileira de que a gestão pública é feita, no mais das vezes, visando fins incompatíveis com o interesse público.

Corroborando esse entendimento, Pazzaglini sustenta que a improbidade administrativa é “sinônimo jurídico de corrupção e malversação administrativas, exprime o exercício da função pública com desconsideração aos princípios constitucionais expressos e implícitos que regem a Administração Pública”.²

¹ DICIONÁRIO Priberam. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/DLPO/probidade>>. Acesso em: 30 ago. 2014.

² PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Cíveis, Processuais e de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2002, p. 16.

Desse modo, a improbidade administrativa implica numa atuação violadora dos princípios da administração pública por parte do administrador. Não custa lembrar, a esse respeito, o art. 37, *caput*, da Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)³

Desse dispositivo são extraídos os cinco princípios expressos diretamente na Constituição Federal e que submetem a atividade administrativa, a saber, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

É cediço, no entanto, que além desses, existem outros princípios implícitos, como a supremacia e a indisponibilidade do interesse público, ou mesmo o princípio da razoabilidade.

Há ainda os princípios presentes no plano infraconstitucional. Entre esses, é interessante destacar o art. 2º, *caput*, da Lei nº 9.784/1999 que, embora regule o procedimento administrativo no âmbito federal, pode ser usada como fonte para o presente estudo, pois contém normas em tudo compatíveis com o parâmetro constitucional de administração. Senão vejamos:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.⁴

Tem-se, portanto, que a improbidade administrativa é conduta que afronta as normas gerais que regem a administração pública, mas não só isso. É que a improbidade não é a simples violação da norma de conduta. Implica, em verdade, numa violação qualificada da norma, pois ofende o cerne da atuação administrativa, que é a primazia do interesse público. Nesse sentido, ensina Pazzaglini:

³ BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

⁴ BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

Improbidade administrativa é mais que mera atuação desconforme com a singela e fria letra da lei. É conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal e imoral) do Poder Público, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais. Decorre tanto da desonestidade e da deslealdade, quanto da inidoneidade ou da incompetência do agente público no desempenho de suas atividades funcionais.⁵

No direito brasileiro, o primeiro diploma normativo a tratar do ato de improbidade foi a Consolidação das Leis do Trabalho. Com efeito, o art. 482, I, do texto legal em comento, prevê a improbidade do empregado como hipótese de justa causa para a rescisão do contrato de trabalho por parte do empregador.⁶

Comentando o contexto em que se insere a improbidade no âmbito trabalhista, Costa afirma que:

A improbidade, como causa rescisória da relação empregatícia, não requer que haja necessariamente dano efetivo ao empregador, bastando que exista o risco de prejuízos materiais ou morais. Significa dizer que a desonestidade do empregado, ainda que não implique lesão ao patrimônio do dono da empresa, torna, não obstante, fundamentalmente desconfortável a continuação do respectivo contrato de trabalho, uma vez que tal empregado não mais inspira a confiança necessária para a preservação da relação trabalhista.⁷

A passagem transcrita traz palavra importante para o entendimento da noção de improbidade, qual seja, desonestidade. O ato ímprobo, pois, confunde-se com o ato desonesto, aquele que desrespeita a norma de boa conduta esperada do agente.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, o instituto da improbidade foi levado ao plano da administração pública, na norma presente no art. 37, § 4º:

Art. 37, § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a

⁵ *Ibid*, p. 16.

⁶ BRASIL. Consolidação das Leis do Trabalho, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

⁷ COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. 3. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2005, p. 19.

indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.⁸

Assim, o constituinte previu consequências para o ato de improbidade administrativa, sem, contudo, fixar um conceito para o instituto. Exigiu ainda a elaboração de uma lei para regulamentar a matéria e estabelecer os parâmetros para a sua aplicação. Trata-se, dessa maneira, de norma constitucional de eficácia limitada, segundo a clássica definição de José Afonso da Silva.⁹

A fim de regulamentar a matéria, foi editada a Lei nº 8.429/1992¹⁰, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

Diante disso, é com base na Lei nº 8.429/1992 que se deve realizar a análise da improbidade administrativa, pois é a norma geral a respeito do tema, embora haja previsões esparsas de condutas ímprobas, a exemplo do art. 73 Lei de Responsabilidade Fiscal.¹¹

Em que pese não haver um conceito legal de improbidade, sabe-se que a tarefa de traçar as linhas conceituais dos institutos compete primordialmente à doutrina.

É preciso destacar, no entanto, a dificuldade da tarefa de conceituar a improbidade administrativa, uma vez que o instituto tem previsão recente no âmbito do direito administrativo, de modo que seus contornos doutrinários ainda estão em fase de construção.

Em razão disso, pode-se usar, como noção primária de improbidade administrativa, a de que se cuida de conduta contrária ao dever de boa administração, implicando numa atuação desonesta e que gera, para o agente, consequências jurídicas no plano civil.

⁸ *Ibid.*

⁹ SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2002, *passim*.

¹⁰ BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

¹¹ BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

É nesse sentido que caminham os principais doutrinadores que se debruçaram sobre o assunto, como Justen Filho, para quem “A improbidade administrativa consiste na ação ou omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública [...]”.¹²

Explicitando o conceito apresentado, o autor arremata afirmando o seguinte:

A improbidade se configura como a violação a um dever específico, que é o do respeito à moralidade. Não se confunde improbidade com ilicitude em sentido amplo. Pode haver ilicitude sem haver improbidade. A improbidade pressupõe um elemento subjetivo reprovável. Como regra, a improbidade se aperfeiçoa mediante um elemento doloso, admitindo-se a forma culposa como exceção.¹³

Das noções básicas apresentadas, podem ser inferidos os elementos que permeiam o ato ímprobo. Observa-se a presença de violação aos princípios regentes da administração pública, numa desonestidade qualificada de especial ofensa ao dever de boa administração, pois ocorre verdadeira subversão da lógica da supremacia do interesse público.

2.2 O enquadramento da improbidade administrativa no campo do Direito Sancionador

O Direito Sancionador algumas vezes é identificado com o Direito Penal, concluindo-se erroneamente que ambos tratam da mesma realidade. A relação correta que se deve estabelecer, entretanto, é de gênero e espécie. Assim, o Direito Sancionador é gênero, do qual o Direito Penal é uma das espécies.

O Direito Sancionador tem natureza sistêmica, englobando todo o gênero punitivo. Para Osório, é o “único e unitário poder punitivo do Estado.”¹⁴

¹² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 1010.

¹³ *Ibid*, p. 1010.

¹⁴ OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 102.

Santos divide didaticamente o Direito Sancionador, gênero, nas seguintes espécies: Direito Sancionador Penal e Direito Sancionador Cível. Este último, por sua vez, é dividido pelo autor nas subespécies Direito Administrativo Sancionador, Direito Sancionador Cível *stricto sensu* e Direito Sancionador Político-Administrativo.¹⁵

Passemos, então, à definição das espécies de Direito Sancionador a partir dos ensinamentos de Santos.

Para o autor, o Direito Sancionador Penal, tanto o material quanto o processual, seria o Direito Sancionador por excelência. Dele emanariam todas as normas e princípios jurídicos aplicáveis à esfera sancionatória em geral, a exemplo da tipicidade ou da exigência da reserva legal, o primado da presunção de inocência do acusado, a congruência entre os fatos articulados na peça acusatória inaugural e a sentença, o efetivo exercício da ampla defesa e do contraditório, a dosimetria compulsória das penalidades, e o devido processo legal como um todo.¹⁶

Observe-se a importância desta classificação para o presente estudo. É que, se o Direito Sancionador é gênero composto de algumas espécies, há evidente comunicação entre as normas inerentes de cada espécie, de modo que elas se influenciam mutuamente. Desse modo, torna-se viável utilizar normas oriundas do Direito Penal, por exemplo, como fonte de interpretação e de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Isso pode ocorrer tanto na fase inicial da análise do ato ímprobo, como no enquadramento legal das condutas e na observância da tipicidade, quanto na tarefa de aplicação das sanções, em que é possível se valer das formas originárias do Direito Penal para buscar a correta dosimetria das reprimendas legais.

Continuando com a classificação de Santos, tem-se o Direito Sancionador Cível. Esta espécie contém preceitos e sanções de natureza civil, administrativa e política que não se confundem com a criminal, que está fundamentada no delito.¹⁷

¹⁵ SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **Improbidade Administrativa: Reflexões sobre a Lei nº 8.429/92**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 2.

¹⁶ *Ibid*, p. 2.

¹⁷ *Ibid*, p. 2

Atente-se que, no campo penal, existem algumas sanções, ditas secundárias, que podem coincidir com aquelas presentes no Direito Sancionador Cível. Nesse sentido, devem ser destacados os arts. 91 e 92 do Código Penal. *Verbis*:

Art. 91 - São efeitos da condenação: [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

I - tornar certa a obrigação de indenizar o dano causado pelo crime; [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé: [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

§ 1º Poderá ser decretada a perda de bens ou valores equivalentes ao produto ou proveito do crime quando estes não forem encontrados ou quando se localizarem no exterior. [\(Incluído pela Lei nº 12.694, de 2012\)](#)

§ 2º Na hipótese do § 1º, as medidas assecuratórias previstas na legislação processual poderão abranger bens ou valores equivalentes do investigado ou acusado para posterior decretação de perda. [\(Incluído pela Lei nº 12.694, de 2012\)](#)

Art. 92 - São também efeitos da condenação: [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

I - a perda de cargo, função pública ou mandato eletivo: [\(Redação dada pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996\)](#)

a) quando aplicada pena privativa de liberdade por tempo igual ou superior a um ano, nos crimes praticados com abuso de poder ou violação de dever para com a Administração Pública; [\(Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996\)](#)

b) quando for aplicada pena privativa de liberdade por tempo superior a 4 (quatro) anos nos demais casos. [\(Incluído pela Lei nº 9.268, de 1º.4.1996\)](#)

II - a incapacidade para o exercício do pátrio poder, tutela ou curatela, nos crimes dolosos, sujeitos à pena de reclusão, cometidos contra filho, tutelado ou curatelado; [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

III - a inabilitação para dirigir veículo, quando utilizado como meio para a prática de crime doloso. [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)

Parágrafo único - Os efeitos de que trata este artigo não são automáticos, devendo ser motivadamente declarados na sentença. [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)¹⁸

¹⁸ BRASIL. Código Penal, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

Apesar dessa coincidência, não se deve concluir que haja identidade entre as sanções, uma vez que possuem origem e natureza diversas.

Dentro do Direito Sancionador Cível, encontra-se a subespécie Direito Administrativo Sancionador. Trata-se aqui dos sistemas punitivos presentes no âmbito do direito administrativo. Como exemplo, podem ser citados o regime infracional disciplinar dos servidores públicos, as infrações de trânsito do Código de Trânsito Brasileiro¹⁹, e as infrações fiscalizadas pelos diversos conselhos profissionais, tais como OAB e CREA.²⁰

Outra subespécie é o Direito Sancionador Cível *stricto sensu*, no qual se insere o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei nº 8.429/1992. É, pois, campo que engloba a improbidade administrativa, contendo sanções de natureza civil, como a multa civil, política, suspensão dos direitos políticos, e condenatória diversa, ressarcimento integral do dano. Todas essas sanções estão previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992.²¹

Segundo Santos, o Direito Sancionador Cível *stricto sensu* apresenta características próprias que o distinguem das demais espécies e subespécies de Direito Sancionador.

Entre essas peculiaridades estão a possibilidade de atingir terceiros, inclusive pessoas jurídicas de direito privado. Assim, são gerados efeitos que ultrapassam o âmbito estrito do direito administrativo.

Há ainda o fato de ser aplicado aos agentes públicos de forma mais abrangente, dada a generalidade com que os atos são tipificados pela lei.

Outra peculiaridade é que a aplicação das sanções é efetivada exclusivamente pelo Poder Judiciário.

Tem-se também a possibilidade de aplicação conjunta de outros preceitos condenatórios tipicamente cíveis, como o ressarcimento integral do dano e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

¹⁹ BRASIL. Código de Trânsito Brasileiro, de 23 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19503compilado.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

²⁰ *Ibid*, p. 2/3.

²¹ *Ibid*, p. 2.

Por fim, devem ser consideradas características distintivas a produção de efeitos *erga omnes* da decisão que aplica os preceitos e a aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 a todos os entes federativos de maneira indistinta. Note-se que o estatuto dos servidores, diversamente, é elaborado por cada unidade da Federação, e tem aplicação restrita a seu território.²²

A última espécie do Direito Sancionador, conforme Santos²³, é o chamado Direito Sancionador Político-Administrativo, sistema punitivo relacionado às infrações político-administrativas aplicáveis aos agentes políticos. Nesse espectro, há normas positivadas, como a Lei nº 1.079/1950²⁴, a Lei nº 7.106/1983²⁵ e os arts. 4º e 7º do Decreto-Lei nº 201/1967.²⁶

Destaque-se, a esse respeito, o que afirmam Gomes e Bianchini sobre a matéria:

[...] as sanções previstas aos agentes políticos, por prática de quaisquer dos ilícitos tipificados no art. 10 da Lei nº 1.079/50, não possuem caráter penal, ainda que tenha o legislador se valido da locução crimes de responsabilidade, causando com isso certa confusão acerca do seu significado. Vê-se, assim, que apesar da existência do vocábulo crime, muitos são os casos em que a norma não se encontra descrita em nenhuma norma penal [sic], caracterizando-se, exclusivamente, um ilícito político-administrativo.²⁷

Desse modo, os crimes de responsabilidade, apesar da nomenclatura adotada pelo legislador, não se confundem com os crimes propriamente ditos tipificados pelo direito penal, o que justifica a classificação própria para o Direito Sancionador Político-Administrativo.

É importante, ainda, consignar a lição de Santos a respeito da comunicação existente dentro de todo o sistema punitivo estatal. Veja-se:

²² *Ibid*, p. 3.

²³ *Ibid*, p. 3/4.

²⁴ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm> Acesso em: 30/08/2014.

²⁵ BRASIL. Lei nº 7.106, de 28 de junho de 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7106.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

²⁶ BRASIL. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

²⁷ GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Crimes De Responsabilidade Fiscal: Lei nº 10.028/2000**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, 2 v. (As ciências criminais no século XXI).

Por força do disposto no § 2º do art. 5º da Constituição da República, o subgênero sancionador cível também sofre a incidência dos princípios jurídicos norteadores tanto do Direito Constitucional Penal quanto do Direito Penal (material e processual) comum, embora com estes não se confunda pela natureza cível (no sentido amplo, ou seja, não penal) de suas sanções, que, por não preverem a privação de liberdade – a mais gravosa das sanções existentes no Ordenamento Jurídico nacional para os tempos de paz – às vezes leva à mitigação de tal influência na construção da devida adaptação.²⁸

Como se defendeu anteriormente, é plenamente possível, e até recomendável, que haja uma interpretação integrada de todo o sistema punitivo, de modo que, diante da tarefa de fixar as sanções por um ato de improbidade, o aplicador possa se valer das categorias de outras áreas do Direito Punitivo, notadamente do direito penal, uma vez que este se encontra num estágio de maior desenvolvimento de sua estrutura dogmática.

Um bom campo para que isso seja aplicado é justamente na dosimetria das sanções dos atos de improbidade. Nessa tarefa, o intérprete pode usar como ferramenta os arts. 59 e seguintes do Código Penal, que estabelecem o *iter* a ser percorrido pelo julgador ao fixar a sanção penal.²⁹

Finalizando este tópico, deve-se reforçar o argumento no sentido de que a improbidade administrativa tem natureza sancionadora cível. Isso pode ser verificado tanto pelo caráter das sanções previstas pela Lei nº 8.429/1992, como pelo exame da própria previsão constitucional da improbidade.

Cite-se, pois, o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, parte final, no qual o constituinte deixou assente que as sanções por improbidade administrativa devem ser aplicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”.³⁰ Assim, pode-se concluir pela distinção de natureza entre a improbidade, Direito Sancionador Cível *stricto sensu*, e o direito penal, Direito Sancionador Penal.

O Superior Tribunal de Justiça segue a mesma linha de entendimento, como se depreende do julgado assim ementado:

²⁸ *Ibid*, p. 5.

²⁹ *Ibid*.

³⁰ *Ibid*.

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SUPOSTA VIOLAÇÃO AOS ARTS. 128 E 460 DO CPC. PRINCÍPIO DA CONGRUÊNCIA. CORRELAÇÃO ENTRE O PEDIDO E PROVIMENTO JURISDICIONAL. INAPLICABILIDADE EM MATÉRIA DE DIREITO SANCIONADOR, NA QUAL É POSSÍVEL A REVISÃO DA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES, QUANDO EVIDENTE A SUA DESPROPORCIONALIDADE. NEGA-SE PROVIMENTO AO RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. INTEMPESTIVIDADE DO APELO RARO. CORRETA A DECISÃO QUE INADMITIU O RECURSO NA ORIGEM. NEGA-SE PROVIMENTO AO AGRAVO. NEGADO PROVIMENTO AO AGRAVO. 1. Apesar de não ter havido pedido expresso para redução da multa civil, em sede de Apelação e, a despeito da regra de correlação ou congruência da decisão, prevista nos arts. 128 e 460 do CPC, pela qual o Juiz está restrito aos elementos objetivos da demanda, entende-se que, em tratando-se de matéria de Direito Sancionador, e revelando-se patente o excesso ou a desproporcionalidade da sanção aplicada, pode o Tribunal reduzi-la, ainda que não tenha sido alvo de impugnação recursal. 2. Na hipótese em apreço, entendeu o Tribunal de origem que a multa civil aplicada no máximo permitido (duas vezes o valor do dano) revelou-se excessiva, reduzindo-a, de ofício, para o valor equivalente à condenação de ressarcimento do dano. A alteração dessa conclusão a que chegou o Tribunal a quo demandaria, invariavelmente, incursão no acervo fático-probatório da demanda, o que encontra óbice, no presente caso concreto, na Súmula 7 deste Superior Tribunal de Justiça. 3. Nega-se provimento ao Agravo em Recurso Especial de RICARDO LIMA ESPÍNDOLA e ao Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO.³¹

Do que foi explanado neste tópico, pode-se concluir pela natureza sancionadora cível da improbidade administrativa, a reclamar a aplicação das normas que se aplicam ao Direito Sancionador em geral, como sistema punitivo estatal.

Isso se faz necessário por se estar diante da possibilidade de mitigação de direitos fundamentais, a exemplo dos direitos à propriedade e à participação política. Dessa maneira, é de todo recomendável que as linhas mestras do Direito Penal Comum e do Direito Constitucional Penal sejam observadas quando da análise dos atos de improbidade administrativa.

³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.293.624-DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª turma. Julgado em 5/12/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=32914181&sReg=201102735222&sData=20131219&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 30/08/2014.

2.3 A improbidade administrativa e a discricionariedade

Em conversas ocorridas durante as atividades de estágio na Procuradoria da República no Ceará, o Procurador da República Marcelo Mesquita Monte discorreu acerca de interessante associação que fez entre a improbidade administrativa e a discricionariedade.

Para se compreender o raciocínio, é necessário ter presente que a tipificação dos atos de improbidade feita na Lei nº 8.429/1992 é, no mais das vezes, bastante aberta. Desse modo, torna-se difícil, em várias situações práticas, precisar se dada conduta configura ou não improbidade administrativa.

O maior exemplo dessa tipificação aberta é o art. 11 da Lei nº 8.429/1992³², em que são previstas condutas violadoras dos princípios da administração pública. Com efeito, há dificuldade na doutrina para precisar o alcance e o conteúdo dos próprios princípios em si. Nesse sentido, mais árdua ainda é a tarefa de definir se uma certa conduta vulnerou tais princípios de uma maneira qualificada, importando na configuração de improbidade administrativa.

Fixada essa premissa, é preciso traçar os contornos gerais da discricionariedade administrativa, a fim de que se possa estabelecer a conexão com a improbidade.

Sobre a discricionariedade, é de se recorrer às lições de Bandeira de Mello. Veja-se:

Atos discricionários, pelo contrário, seriam os atos que a Administração pratica com certa margem de liberdade de *avaliação* ou *decisão* segundo critérios de conveniência e oportunidade formulados por ela mesma, *ainda que adstrita à lei reguladora da expedição deles*³³. (Grifos no original).

Assim, a discricionariedade administrativa ocorre quando a lei, ao prever a hipótese de atuação da Administração Pública, faculta-lhe certa margem de

³² *Ibid.*

³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 430.

liberdade, mediante a qual poderá escolher, entre alguns comportamentos possíveis, aquele que melhor atenda o fim de interesse público.

Imperioso consignar que o direito administrativo é ramo do direito público pautado pelo princípio da legalidade. Dessa forma, a atuação administrativa, mesmo que discricionária em algumas hipóteses, terá sempre por fundamento a lei.

Na discricionariedade, portanto, a mencionada margem de liberdade de que dispõe o administrador só existe porque a própria lei a estabeleceu, como forma de melhor alcançar o interesse público. É que, em várias situações, seria muito difícil para o legislador estabelecer *a priori* qual a atuação administrativa mais adequada ao interesse público.

Diante disso, torna-se mais eficiente a outorga, ao administrador, da faculdade de decidir, ante as especificidades do caso concreto, qual a postura mais propícia à finalidade pública.

É nessa linha que segue Bandeira de Mello, que assenta ser a discricionariedade uma liberdade conferida pela lei, que deve ser exercida nos seus estreitos limites, embora o administrador se valha de critérios subjetivos.³⁴

Em razão disso, são distintas as noções de discricionariedade e de arbitrariedade, uma vez que esta é atuação transgressora dos limites legalmente estipulados, o que importa em afronta à própria ordem jurídica.

Ainda no estudo das lições de Bandeira de Mello acerca da discricionariedade, o autor aponta que a análise da matéria se liga fundamentalmente a dois aspectos.

O primeiro deles seria o exame da própria norma jurídica responsável pela existência da liberdade. Para o autor:

Dentro desta linha de raciocínio dever-se-á dizer que as normas jurídicas se constituem em uma disciplina da conduta humana mediante a qual, a fim de atingir certas finalidades, são *facultados* ou *exigidos* certos comportamentos dos sujeitos de direito. Em vista disto, a lei prevê certos acontecimentos que, descritos com *objetividade total* ou sem *objetividade total*, uma vez sucedidos, constituem os agentes na *faculdade* ou na *obrigação* de agir, ora especificando qual o comportamento facultado ou obrigado, ora não

³⁴ *Ibid*, p. 432/433.

especificando exatamente o conteúdo deste comportamento, o qual deve sempre se orientar para uma finalidade também ela enunciada (ou subentendida) mediante conceitos padecentes de certa fluidez, certa indeterminação.³⁵ (Grifos no original).

Segue o autor sustentando que existem quatro tipos de previsão normativa aptos a levar a norma reguladora a carecer de precisão, o que conduziria ao estabelecimento de uma competência discricionária.

A norma poderia não prever antecipadamente a situação ensejadora do comportamento administrativo. Também poderia ocorrer de a situação ser descrita por conceitos vagos, carregados de certa imprecisão e por isso irreduzíveis à objetividade total. Seria possível ainda que a norma, embora descreva com precisão a situação, faculte, no próprio mandamento, certa liberdade decisória ao administrador, em vez de determinar a prática de um ato específico. Por fim, poderia o objetivo legal ser descrito de forma genérica, a exemplo de “interesse público”, ou, mesmo sendo específico, como “moralidade pública”, o conceito encerrado seria dotado de imprecisão, de indeterminação objetiva.³⁶

O outro aspecto do exame da discricionariedade, conforme Bandeira de Mello, seria a análise do caso concreto. O autor sustenta que a só existência da norma atributiva de liberdade administrativa não seria suficiente para concluir que a prática de um ato é dotada de discricção. Desse modo, a norma seria requisito indispensável, mas não suficiente.

Ao empregar conceitos fluidos, a discricionariedade aparentemente conferida só se aperfeiçoaria diante de situações passíveis de qualificar a liberdade administrativa, o que só ocorreria nos chamados casos duvidosos.

Isso significa que há situações nas quais, mesmo tendo o legislador utilizado conceitos vagos, a conduta que melhor atende o interesse público é evidente. Nesses casos, o administrador não tem liberdade de escolha, pois deve optar pelo comportamento que de fato atinja o interesse público diante do caso concreto.

³⁵ *Ibid*, p. 434.

³⁶ *Ibid*, p. 434.

A discricionariedade só surgirá verdadeiramente nas situações de dúvida, em que não se pode afirmar peremptoriamente qual a conduta mais adequada, uma vez que existem várias opiniões razoáveis.

Aqui, vale-se das palavras de Bandeira de Mello para explicar a situação:

Assim como a dúvida pode se instaurar procedentemente [sic], em inúmeras situações – quando, então, haverá espaço para um juízo subjetivo pessoal, do administrador -, em inúmeras outras, pelo contrário, não caberá dúvida alguma sobre o descabimento ou então sobre o cabimento da qualificação. Ou seja: será óbvio que dada infração não é “grave”, que não houve ofensa á “moralidade”, que inexistente “urgência”, que inócua [sic] “tumulto”, ou, opostamente, estarão evidentes a gravidade, a moralidade, a urgência, o tumulto etc. Aí, então, não haverá discricionariedade alguma para o administrador. Em suma: a aplicabilidade dos conceitos vagos só proporcionará discricionariedade nas situações marginais.

É que mesmo esses conceitos chamados “fluidos” possuem um núcleo significativo certo e um halo circundante, uma auréola marginal, vaga ou imprecisa. Daí resulta que haverá sempre uma *zona de certeza positiva*, na qual ninguém duvidará do cabimento da aplicação do conceito, uma *zona circundante*, onde justamente proliferarão incertezas que não podem ser eliminadas objetivamente, e, finalmente, uma *zona de certeza negativa*, onde será indisputavelmente seguro que descabe a aplicação do conceito.³⁷ (Grifos no original).

Era justamente neste ponto que se buscava chegar. Como se observou a partir das lições de Bandeira de Mello, a análise de conceitos fluidos comporta três tipos de situação. Na primeira, será possível afirmar com absoluta certeza que se está diante de caso em que o conceito fluido se aplica. Na situação intermediária, tem-se uma zona cinzenta, em que tanto se pode defender razoavelmente a presença como a ausência da hipótese descrita pelo conceito fluido. Finalmente, haverá casos de certeza negativa, nos quais será possível afirmar a inaplicabilidade do conceito.

Na improbidade administrativa, é possível construir raciocínio semelhante. Considerando que a tipificação dos atos de improbidade muitas vezes é feita a partir de conceitos fluidos, como os “princípios da administração pública”, é lícito concluir que uma forma eficaz de identificar se dado ato configura improbidade é fazer a avaliação a partir dos três círculos dos conceitos vagos mencionados por Bandeira de Mello.

³⁷ *Ibid*, p. 436.

Dessa forma, no primeiro círculo haverá certeza negativa da aplicação do conceito de improbidade, em que será possível afirmar que a Lei nº 8.429/1992 não se aplica à conduta do agente.

Em reverso, haverá um círculo de dúvida, no qual é admissível tanto a conclusão pela ocorrência de ato de improbidade quanto pela sua não ocorrência. Nesses casos, a tarefa do aplicador se torna muito delicada. É preciso lembrar que a improbidade administrativa é matéria de Direito Sancionador e, como tal, sua aplicação não deve ser tolerada em situações de dúvida. Deve-se levar em conta ainda a existência de opiniões razoáveis a defender que o ato aqui enquadrado não configura improbidade, e que o agente poderia ter seguido tal pensamento razoável para praticar o ato, supondo se tratar de conduta lícita. Em vista disso, considera-se que a Lei nº 8.429/1992 não deve ser aplicada nessas situações cinzentas.

Apenas no círculo de certeza positiva, em que se pode afirmar de pronto a ocorrência de improbidade, é que deve ser aplicada a Lei nº 8.429/1992.

Ante os ensinamentos de Bandeira de Mello, Marcelo Mesquita Monte chamou a situação de improbidade-linha. Em um extremo da linha, estaria a certeza negativa, em que há segurança na afirmação de que não ocorreu improbidade. No extremo oposto, tem-se a certeza positiva. À medida que se caminha para o centro da linha, são encontrados os casos duvidosos, em que é bastante difícil ter certeza da ocorrência de improbidade, o que deveria levar à inaplicabilidade da Lei nº 8.429/1992.

2.4 Sujeito passivo da improbidade administrativa

Para se definir quem são os sujeitos passivos da improbidade administrativa, é preciso considerar inicialmente a distinção entre os planos do direito material e processual.

É que, no plano processual, o polo passivo da ação de improbidade será composto por aquele que praticou o ato de improbidade, o chamado agente. No

plano material, por sua vez, o sujeito passivo é a pessoa jurídica de direito público ou privado que sofre as consequências do ato³⁸.

Nessa medida, a Lei nº 8.429/1992 elenca quais são as pessoas jurídicas que podem ser sujeito passivo do ato de improbidade. *In verbis*:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a *administração direta, indireta ou fundacional* de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de 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.³⁹ (Grifos nossos).

Assim, os atos de improbidade podem ser direcionados às entidades arroladas a seguir:

- a) órgãos da administração pública direta;
- b) órgãos da administração pública indireta ou fundacional;
- c) empresas ou entidades incorporadas ao patrimônio público. A esse respeito, Carvalho Filho aponta ter havido um equívoco por parte do legislador. É que a incorporação da empresa tem como efeito o seu desaparecimento do mundo jurídico. Destarte, os efeitos do ato ímprobo recairão sobre o patrimônio da entidade incorporadora, e não da empresa incorporada, que sequer tem mais existência jurídica⁴⁰;
- d) empresas ou entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. Neste ponto, na linha do ensinamento de Garcia, é de se destacar que não houve uma

³⁸ ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos Esquematizado**. São Paulo: Método, 2011.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1062.

pretensão do legislador de restringir a aplicação aos casos em que os recursos saem diretamente dos cofres públicos para as entidades. Em razão disso, também devem ser considerados públicos os recursos advindos diretamente da população e que, por força de lei, são repassados a certas entidades. Nessa medida, os sindicatos, tanto de empregados quanto de empregadores, podem ser sujeitos passivos de atos de improbidade, uma vez que a eles são destinados os recursos das contribuições sindicais⁴¹. No mesmo sentido, segue Fazzio Junior⁴²;

e) empresas ou entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público. Aqui se incluem as organizações sociais regidas pela Lei n° 9.637/1998⁴³ e as organizações da sociedade civil de interesse público, reguladas pela Lei n° 9.790/1999⁴⁴⁻⁴⁵;

f) empresas ou entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou da receita.

Do elenco de entidades apresentado acima, pode-se perceber que a Lei n° 8.429/1992 incluiu entidades privadas como possíveis sujeitos passivos do ato ímprobo, mesmo que não integrem formalmente a Administração Pública direta ou indireta.

A verdade é que o critério basilar adotado pelo legislador para definir os sujeitos passivos não foi o formal, que só alcançaria as entidades integrantes da Administração Pública. O critério empregado foi o da aplicação de recursos públicos. É dizer, qualquer entidade que receba verba poderá ensejar a incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

⁴¹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 201.

⁴² FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa**:: doutrina, legislação e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007, p. 241.

⁴³ BRASIL. Lei n° 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19637.htm>. Acesso em: 31/08/2014.

⁴⁴ BRASIL. Lei n° 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19790.htm>. Acesso em: 31/08/2014.

⁴⁵ Sobre os serviços sociais autônomos, há divergência doutrinária: Di Pietro (**Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 834) e Pazzagliani (Crimes de responsabilidade dos prefeitos. São Paulo: Atlas, 2009, p. 21/22) enquadram essas entidades no art. 1°, parágrafo único, da Lei n° 8.429/1992. Já Carvalho Filho (**Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1063) as inclui no art. 1°, *caput*, da Lei n° 8.429/1992, uma vez que quase todo o seu custeio é feito por recursos arrecadados com as contribuições parafiscais instituídas por lei. Em que pese o dissenso, o certo é que os serviços sociais autônomos podem ser sujeitos passivos do ato de improbidade.

2.5 Sujeito ativo da improbidade administrativa

O sujeito ativo da improbidade administrativa vem previsto nos arts. 2º e 3º da Lei nº 8.429/1992. Veja-se:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.⁴⁶

Da interpretação conjugada dos dispositivos legais transcritos, observa-se que existem duas categorias de sujeito ativo de improbidade: o agente público, previsto no art. 2º; e o terceiro que não é agente público, mas induz, concorre ou se beneficia do ato, conforme o art. 3º.

Para facilitar o estudo, dividir-se-á a análise das duas categorias em tópicos distintos.

2.5.1 Agentes públicos

Da leitura do art. 2º da Lei nº 8.429/1992, pode-se concluir que o legislador utilizou um conceito bastante amplo de agente público⁴⁷, muito próximo do conceito de funcionário público positivado pelo art. 327 do Código Penal.⁴⁸

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 297.

⁴⁸ Art. 327 - Considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública.

§ 1º - Equipara-se a funcionário público quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública. [\(Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000\)](#)

A chave para a qualificação do agente público diante da Lei de Improbidade é o vínculo com as entidades que podem ser sujeito passivo. No dizer de Andrade, consideram-se agentes públicos “aqueles que exerçam qualquer espécie de função junto às pessoas jurídicas de direito público ou privado elencadas em seu art. 1º”.⁴⁹

Sobre a definição legal de agente público, é importante observar a lição de Garcia, para quem “a concepção de agente público não foi construída sob uma perspectiva meramente funcional, sendo definido o sujeito ativo a partir da identificação do sujeito passivo dos atos de improbidade, havendo um nítido entrelaçamento entre as duas noções”.⁵⁰

Por fim, cumpre analisar de forma mais detida, em tópico separado, a aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos, uma vez que se trata de tema bastante controvertido.

2.5.1.1 Os agentes políticos

Os agentes políticos são aqueles incumbidos do direcionamento geral das ações do Poder Público. São eles que devem elaborar e fixar as diretrizes mestras das políticas de Estado.

Para Bandeira de Mello:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.⁵¹

§ 2º - A pena será aumentada da terça parte quando os autores dos crimes previstos neste Capítulo forem ocupantes de cargos em comissão ou de função de direção ou assessoramento de órgão da administração direta, sociedade de economia mista, empresa pública ou fundação instituída pelo poder público. [\(Incluído pela Lei nº 6.799, de 1980\)](#)

⁴⁹ *Ibid*, p. 631.

⁵⁰ *Ibid*, p. 222.

⁵¹ *Ibid*, p. 247/248.

Desde a edição da Lei nº 8.429/1992, sempre se considerou, quase que à unanimidade, que aos agentes políticos seria aplicável o regime de responsabilidade por improbidade administrativa.

Apesar disso, o STF, ao julgar a Reclamação 2.138-DF, entendeu que a Lei de Improbidade não se aplicaria aos agentes políticos, uma vez que a Constituição Federal instituiu para eles o regime especial por crimes de responsabilidade, regulados pela Lei nº 1.079/1950.⁵²

Observe-se a ementa do julgado:

RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS.

I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM.

I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. Questão de ordem rejeitada.

I.2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada.

II. MÉRITO.

II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo.

II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de

⁵² *Ibid.*

responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, “c”, da Constituição.

II.3.Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, “c”; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

II.4.Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, “c”, da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos.

II.5.Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, “c”, da Constituição.

III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.⁵³

A posição adotada pelo STF na citada Reclamação 2.138-DF, e que foi seguida pela 2ª Turma da Corte no julgamento do AgR no RE 579.799-SP⁵⁴, sustenta-se em torno de cinco principais argumentos.⁵⁵

Aduz-se que os atos de improbidade administrativa são tipificados também como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo.

Afirma-se ainda que o sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos daquele aplicado aos demais agentes.

Aponta-se que a Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º, e regulado pela Lei nº 8.429/1992, e o estabelecido no art. 102, I, c, e

⁵³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, Rcl. 2.138-DF, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno. Julgado em 13/06/2007. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>.

Acesso em: 31/08/2014.

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, AgR no RE 579.799-SP, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma. Julgado em 02/12/2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570757>>.

Acesso em: 31/08/2014.

⁵⁵ ANDRADE, *Ibid*, p. 633/634.

disciplinado pela Lei nº 1.079/1950. Interpretação diversa conduziria a verdadeiro *bis in idem*.

Pondera-se que as sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, embora classificadas como de natureza civil, são dotadas de forte conteúdo penal. Em decorrência, a sentença condenatória na ação de improbidade teria efeitos, em alguns aspectos, mais restritivos que os da própria sentença penal condenatória.

Por fim, refere-se que poderia haver um certo tolhimento da liberdade dos agentes políticos, dificultando o desempenho das funções que lhes são cabidas, dada a ameaça constante de ações drásticas, que poderiam levar à perda do cargo, à indisponibilidade dos bens e à suspensão dos direitos políticos.

Deve-se reforçar que a tese acima explicada e adotada pelo STF nos julgados mencionados só se relaciona aos agentes políticos submetidos expressamente pela Constituição a regime especial de crime de responsabilidade nos arts. 52, I e II; 102, I, c; e 105, I, a.

Para os demais agentes políticos, o STF entende pela sujeição à Lei de Improbidade. São os casos dos Governadores, Prefeitos, Secretários estaduais e municipais, Deputados federais e estaduais, Senadores e Vereadores. Nesse sentido, colaciona-se o seguinte julgado:

EMENTA: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL. LITISCONSORTE PASSIVO QUE ERA, À ÉPOCA DA INSTAURAÇÃO DO PROCESSO JUDICIAL, JUIZ INTEGRANTE DE TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. PRETENDIDO RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, POR EFEITO DO QUE DISPÕE O ART. 105, I, "a", DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, c/c A LEI Nº 10.628/2002. INADMISSIBILIDADE. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, EM SEDE DE CONTROLE ABSTRATO, DA LEI Nº 10.628/2002 (ADI 2.797/DF). COMPETÊNCIA DE MAGISTRADO DE PRIMEIRO GRAU. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO EM PARTE E, NESSA PARTE, IMPROVIDO.

- Compete, ao magistrado de primeira instância, processar e julgar ação civil de improbidade administrativa, ainda que ajuizada contra autoridade pública que dispõe, nas infrações penais comuns, perante qualquer Tribunal judiciário, mesmo que se trate de Tribunal Superior da União ou que se

cuide do próprio Supremo Tribunal Federal, de prerrogativa de foro “*ratione muneris*”. Doutrina. Precedentes.⁵⁶

Em contraposição à tese acolhida pelo STF de que os agentes políticos sujeitos ao regime de crime de responsabilidade por força de disposição constitucional não se submeteriam à Lei nº 8.429/1992, surgem cinco principais argumentos.⁵⁷

Em princípio, sustenta-se que prevalece no direito brasileiro o sistema de pluralidade ou concorrência de instâncias para repressão da improbidade administrativa. Isso seria perceptível a partir da análise do art. 37, § 4º, da Constituição, o qual expressa que as sanções decorrentes da improbidade deverão ser aplicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”. Igualmente, o parágrafo único do art. 52 do texto constitucional explicita que a aplicação das sanções por crime de responsabilidade não prejudicará as outras sanções judiciais cabíveis.

Aponta-se também a coexistência, no Brasil, de disciplinas normativas diversas sobre improbidade, que, embora visem preservar a moralidade administrativa, apresentam objetivos diversos. A primeira seria a Lei nº 8.429/1992, disciplinadora do art. 37, § 4º, da Constituição, de tipificação cerrada e de incidência sobre um amplo rol de agentes, inclusive alguns não vinculados à Administração Pública. A outra disciplina normativa se referiria à exigência de probidade específica aos agentes políticos, notadamente os Chefes dos Poderes Executivos e os Ministros de Estado. Isso decorreria da norma do art. 85, V, da Constituição, regulamentada pelo art. 9º da Lei nº 1.079/1950.

Afirma-se que a exclusão dos agentes políticos do âmbito de incidência da Lei nº 8.429/1992 seria uma violação ao princípio da isonomia, insculpido no art. 5º, *caput*, da Constituição. Em tal caso, haveria uma punição severa ao subordinado, e um tratamento mais brando para o superior que exercesse função política.

Aduz-se que afastar a incidência aos agentes políticos esvaziaria o caráter moralizador da Lei nº 8.429/1992, uma vez que aqueles seriam os agentes públicos

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 439.723, Rel. Min Celso de Mello. Julgado em 24/11/2009. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6193499/recurso-extraordinario-re-439723-sp-stf>>. Acesso em: 31/08/2014.

⁵⁷ ANDRADE, *Ibid*, p. 635.

com maiores condições de praticar atos ímprobos e de se livrar de eventual responsabilização.

Finalmente, pontua-se que o conceito de agente público adotado pelo art. 2º da Lei nº 8.429/1992 é bastante amplo. Há, inclusive, previsão expressa que inclui os agentes com vínculo decorrente de “eleição, mandato e designação”, justamente formas típicas de investidura dos agentes políticos.

O STJ caminha para a adoção da tese mais ampliativa, entendendo pela incidência da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos, excluindo-se apenas o Presidente da República. Nesse sentido, a Reclamação 2.790-SC. *Verbis*:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO.

1. Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza.

2. Por decisão de 13 de março de 2008, a Suprema Corte, com apenas um voto contrário, declarou que “compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros” (QO na Pet. 3.211-0, Min. Menezes Direito, DJ 27.06.2008). Considerou, para tanto, que a prerrogativa de foro, em casos tais, decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na Constituição, que assegura a seus Ministros foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns, na própria Corte, quanto em crimes de responsabilidade, no Senado Federal. Por isso, “seria absurdo ou o máximo do contra-senso conceber que ordem jurídica permita que Ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, mas entre cujas sanções está também a perda do cargo. Isto seria a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência” (voto do Min. Cezar Peluso).

3. Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembléia Legislativa). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça.

4. Reclamação procedente, em parte.⁵⁸

Ante os argumentos apresentados, não se pode deixar de defender a tese mais ampliativa, que inclui os agentes políticos entre os sujeitos ativos de improbidade administrativa.

É preciso considerar, nesse sentido, a busca do constituinte pela preservação do princípio da moralidade administrativa, cuja principal proteção se efetiva pelo regime de responsabilidade da improbidade.

Dessa maneira, afastar a incidência da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos, que são os agentes públicos dotados de maior poder de decisão e de comando na esfera administrativa, seria fragilizar muito o sistema de proteção ao patrimônio e à moralidade públicos engendrados pela Constituição de 1988.

2.5.2 Terceiros

Conforme já se assentou acima, a Lei nº 8.429/1992 erigiu à condição de sujeito ativo da improbidade duas categorias de agentes: o agente público e o terceiro.

A responsabilização do terceiro decorre da norma constante do art. 3º da Lei de Improbidade⁵⁹. Com efeito, o terceiro incorre nas cominações legais quando: induz o agente público a praticar ato ímprobo; concorre para a ocorrência de tal ato; ou dele auferir benefício direto ou indireto.

Observe-se que a condição do terceiro particular difere daquela do agente público, de modo que as sanções a serem aplicadas devem considerar essas distinções.

⁵⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Rcl. 2.790, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial. Julgado em 02/12/2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=7530819&sReg=200800768899&sData=20100304&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 31/08/2014.

⁵⁹ Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

O próprio art. 3º já dispõe dessa maneira ao prever que a aplicação das disposições da Lei nº 8.429/1992 ao terceiro será efetivada “no que couber”. Assim, por exemplo, incabível para o particular a aplicação da sanção de perda da função pública⁶⁰. A esse respeito, veja-se:

ADMINISTRATIVO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - TERCEIRO NÃO OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO - CONCURSO PARA A PRÁTICA DE ATO DESCRITO NO ART. 9º DA LEI 8.429/92 - CONDENAÇÃO - POSSIBILIDADE - INCIDÊNCIA DOS ARTS. 1º E 3º DA LEI 8.429/92.

1. Os arts. 1º e 3º da Lei 8.429/92 são expressos ao preverem a responsabilização de todos, agentes públicos ou não, que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta.

2. A expressão "no que couber" prevista no art. 3º, deve ser entendida apenas como forma de restringir as sanções aplicáveis, que devem ser compatíveis com as condições pessoais do agente, não tendo o condão de afastar a responsabilidade de terceiro que concorre para ilícito praticado por agente público.

3. Recurso especial não provido.⁶¹

É importante destacar que as pessoas jurídicas também podem ser consideradas sujeito ativo do ato de improbidade na condição de terceiro. É que a pessoa jurídica é sujeito de direito que possui individualidade distinta das pessoas físicas que concorreram para a sua criação.

Dessa forma, quando os bens públicos oriundos da improbidade se incorporam ao patrimônio da pessoa jurídica, esta auferiu nítida vantagem indevida, de sorte que não há como negar a possibilidade de ser sujeito ativo do ato ímprobo.

Ademais, o art. 3º da Lei nº 8.429/1992 não faz distinção entre pessoa física e pessoa jurídica, diferentemente da previsão referente ao agente público, este sim necessariamente uma pessoa natural.⁶²

⁶⁰ Nesse sentido: GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 237; e: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 321.

⁶¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 931.135-RO, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma. Julgado em 09/12/2008. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4413172&sReg=200700463794&sData=20090227&sTipo=5&formato=PDF. Acesso em: 01/09/2014.

⁶² GARCIA, *Ibid*, p. 239.

Posição diversa é sustentada por Carvalho Filho, aduzindo sobre o assunto que:

De qualquer forma, o terceiro *jamais poderá ser pessoa jurídica*. As condutas de indução e colaboração para a improbidade são próprias de pessoas físicas. Quanto à obtenção de benefícios indevidos, em que pese a possibilidade de pessoa jurídica ser destinatária deles (como, por exemplo, no caso de certo bem público móvel ser desviado para seu patrimônio), terceiro será o dirigente ou responsável que eventualmente coonestar com o ato dilapidatório do agente público. Demais disso, tal conduta, como vimos, pressupõe dolo, elemento subjetivo incompatível com a responsabilização de pessoa jurídica.⁶³ (Grifos no original).

Não obstante a força dos argumentos de Carvalho Filho, não se pode deixar de seguir o entendimento no sentido da aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 à pessoa jurídica.

É de se considerar que a responsabilização da pessoa jurídica já é admitida em alguns campos do próprio direito penal. É o caso dos crimes contra o meio ambiente. Isso está reconhecido tanto no plano constitucional (CF/88, art. 225, § 3º⁶⁴) quanto legal (Lei nº 9.605/1998, art. 3º⁶⁵).

Se a pessoa jurídica pode ser responsabilizada até mesmo no campo penal, sabidamente a *ultima ratio* do ordenamento jurídico, e se essa responsabilização é albergada pelo texto constitucional, não há razão para afastar a responsabilidade por ato de improbidade.

Ademais, deve-se reforçar que a pessoa jurídica tem personalidade distinta das pessoas que a compõem, de modo que a responsabilização dos dirigentes não impede a imputação autônoma ao ente moral.

É nesse sentido que se posiciona a jurisprudência do STJ. Observe-se:

⁶³ *Ibid*, p. 1068/1069.

⁶⁴ Art. 225, § 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

⁶⁵ BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm>. Acesso em: 01/09/2014.

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato.

ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, DA LEI 8.429/92. DANO AO ERÁRIO. MODALIDADE CULPOSA. POSSIBILIDADE. FAVORECIMENTO PESSOAL. TERCEIRO BENEFICIADO. REQUISITOS CONFIGURADOS. INCURSÃO NAS PREVISÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. O ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da Lei 8.429/92 exige a comprovação do dano ao erário e a existência de dolo ou culpa do agente. Precedentes.

2. Os arts. 62 e 63, da Lei 4.320/64 estabelecem como requisito para a realização do pagamento que o agente público proceda à previa liquidação da despesa. Nesse contexto, incumbe ao ordenador de despesa aferir a efetiva entrega do material ou fornecimento do serviço contratado, em conformidade com a nota de empenho que, por sua vez, expressa detalhadamente o objeto contratado pelo Poder Público, com todas as suas características físicas e quantitativas.

3. A conduta culposa está presente quando, apesar de o agente não pretender o resultado, atua com negligência, imprudência ou imperícia. Nessa modalidade, há um defeito inescusável de diligência, no qual se comete um erro sobre a condição do agir ou sobre a consequência da conduta. A punição dessa prática justifica-se pela criação de um risco proibido ao bem jurídico tutelado.

4. Na hipótese, além do dano ao erário, a descrição dos elementos fáticos realizada na origem evidencia a negligência da autoridade municipal, pois: a) realizou o pagamento da nota de empenho sem adotar qualquer providência para aferir a entrega da mercadoria, seja por meio da verificação do processo administrativo que ensejou a contratação, seja pela provocação da empresa contratada para comprovar a entrega do bem; b) deixou transcorrer praticamente três anos entre o pagamento integral do débito e a entrega parcial da mercadoria, sem ter adotado qualquer medida ou cobrança do particular; c) após todo esse tempo, sequer a totalidade da quantia contratada foi entregue.

5. A lei de improbidade administrativa aplica-se ao beneficiário direto do ato ímprobo, mormente em face do comprovado dano ao erário público. Inteligência do art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa. No caso, também está claro que a pessoa jurídica foi beneficiada com a prática infrativa, na medida em que se locupletou de verba pública sem a devida contraprestação contratual. Por outro lado, em relação ao seu responsável legal, os elementos coligidos na origem não lhe apontaram a percepção de benefícios que ultrapassem a esfera patrimonial da sociedade empresária, nem individualizaram sua conduta no fato imputável, razão pela qual não deve ser condenado pelo ato de improbidade.

6. Recurso especial provido em parte.⁶⁶

Ainda acerca do tema, cabe mencionar que o terceiro só pode ser responsabilizado por improbidade nos casos em que houver um ato praticado por agente público, tendo o terceiro induzido, concorrido ou se beneficiado.

⁶⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1127143, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma. Julgado em 22/06/2010. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=10870791&sReg=200900429879&sData=20100803&sTipo=5&formato=PDF. Acesso em: 01/09/2014.

É dizer, o terceiro não pode ser responsabilizado por improbidade a título autônomo, independente de qualquer imputação a um agente público na espécie.

De acordo com o delineamento feito na Lei nº 8.429/1992, apenas o agente público pode ter conduta dotada de individualidade própria, pois ele deve obediência aos vetores da probidade administrativa.⁶⁷

Já o terceiro, para sofrer a incidência da Lei de Improbidade, deve ter uma conduta correlata a ato ímprobo de um agente público. É o que também entende o STJ:

PROCESUAL CIVL E ADMINSTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINSTRATIVA. LITSCONSÓRCIO PASIVO. AUSÊNCIA DE INCLUSÃO DE AGENTE PÚBLICO NO PÓLO PASIVO. IMPOSIBILIDADE DE APENAS O PARTICULAR RESPONDER PELO ATO ÍMPROBO. PRECEDENTES.

1. Os particulares que induzam, concorram, ou se beneficiem de improbidade administrativa estão sujeitos aos ditames da Lei nº 8.429/192, não sendo, portanto, o conceito de sujeito ativo do ato de improbidade restrito as agentes públicos (inteligência do art. 3º da LIA).
2. Inviável, contudo, o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente e apenas contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda.
3. Recursos especiais improvidos.⁶⁸

Assim, o terceiro não pode figurar no polo passivo da ação de improbidade se o ato não tiver sido praticado também por um agente público, conforme o conceito do art. 2º da Lei nº 8.429/1992.

Observe-se que, apesar da impossibilidade de aplicação da Lei de Improbidade, a vantagem indevida auferida pelo terceiro deverá ser recuperada pelo Poder Público. Essa recuperação, entretanto, terá de ser efetivada segundo outro disciplinamento legal, como, por exemplo, a ação civil pública comum regulada pela Lei nº 7.347/1985.⁶⁹

⁶⁷ GARCIA, *Ibid*, p. 238/239.

⁶⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.171.017, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma. Julgado em 25/02/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=33672765&sReg=200902427331&sData=20140306&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 01/09/2014.

⁶⁹ BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 01/09/2014.

2.6 Modalidades de Improbidade Administrativa

A Lei nº 8.429/1992 dividiu os atos de improbidade em três modalidades: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Deve-se consignar que, por vezes, um único ato se enquadra em mais de uma modalidade de improbidade. Em tais casos, a qualificação jurídica a ser adotada é a referente à modalidade mais grave.⁷⁰

Ainda sobre a tipificação dos atos de improbidade, é importante destacar que a Lei nº 8.429/1992 empregou o termo “e notadamente” para descrever todas as modalidades de improbidade. Percebe-se, então, que as condutas específicas descritas nos incisos são exemplificativas, de sorte que outras poderão ser enquadradas como ímprobas, caso se amoldem ao tipo genérico previsto no *caput* dos arts. 9º, 10 e 11.

2.6.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

Essa modalidade tem condutas descritas pelo art. 9º da Lei nº 8.429/1992. Veja-se:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação

⁷⁰ RODRIGUES, Carleane Bezerra. A Ação de Improbidade Administrativa e o Combate à Corrupção. 2013, p. 45. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/00000F/00000F2C.pdf>>. Acesso em: 02/09/2014.

de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.⁷¹

Essa modalidade de improbidade possui quatro elementos essenciais. O primeiro deles é a percepção de vantagem patrimonial pelo agente. Conforme Martins Júnior, “se do ato (comissivo ou omissivo) não houve a percepção de vantagem econômica, outra é a espécie de improbidade administrativa (prejuízo ao erário ou atentado aos princípios da Administração Pública)”⁷².

⁷¹ BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

⁷² *Ibid*, p. 229.

Ressalve-se apenas a prescrição do art. 9º, V, parte final, que considera consumado o ato ímprobo com a mera aceitação da promessa de vantagem. A regra, porém, é que o agente deve ter auferido efetivamente a vantagem.

O segundo elemento é que a vantagem obtida deve ser indevida, ou seja, desautorizada por lei. Para Almeida Prado, vantagem indevida é aquela “que não se sustenta em título jurídico válido”⁷³. Isso significa que a vantagem não se origina de um vínculo obrigacional legítimo entre particular e agente público.

O dolo do agente na prática da conduta é o terceiro elemento. Assim, somente se houver vontade livre e consciente do agente na realização das condutas é que se aperfeiçoa a improbidade por enriquecimento ilícito. É essa a jurisprudência pacífica do STJ.

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. FORNECIMENTO DE LANCHES MATINAIS. DOLO NÃO CONFIGURADO. SUCESSIVA RENOVAÇÃO DO CONTRATO MOTIVADA EM FACE DAS PECULIARIDADES DO OBJETO LICITADO.

1. O STJ ostenta entendimento uníssono segundo o qual, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. Precedentes: AgRg no AREsp 20.747/SP, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 23/11/2011 REsp 1.130.198/RR, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 15/12/2010; EREsp 479.812/SP, Relator Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJe 27/9/2010; REsp 1.149.427/SC, Relator Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 9/9/2010; EREsp 875.163/RS, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 30/6/2010.

2. *In casu*, pretende-se a condenação dos réus, ora recorrentes, por suposto desrespeito aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei de improbidade Administrativa). Sucede que a Corte de apelação não indicou nenhum elemento de prova direto que evidenciasse o agir doloso do administrador, baseando-se o juízo de valor em presunção de dolo, de modo que é mister a reforma do acórdão recorrido.

3. Recursos especiais providos, divergindo do relator, Sr. Ministro Teori Albino Zavascki.⁷⁴

⁷³ PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 75.

⁷⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.192.056-DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma. Julgado em 17/4/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=21698532&sReg=20100805715&sData=20120926&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 02/09/2014.

Por fim, deve haver nexo causal entre o exercício funcional e a vantagem indevida. Desse modo, o exercício do cargo, função ou emprego deve estar ligado ao recebimento da vantagem por parte do agente.

Dispensa-se, contudo, que o agente esteja no exercício da função no momento em que recebe a vantagem, bastando que exista relação causal entre uma e outra⁷⁵.

Deve-se ter presente ainda que, na improbidade por enriquecimento ilícito, a configuração do ato ímprobo não necessita da ocorrência de dano ao erário. Além de o art. 21, I, da Lei nº 8.429/1992⁷⁶ autorizar essa conclusão, a própria redação do *caput* e dos incisos do art. 9º sugere que o enriquecimento pode ser oriundo do patrimônio de terceiro que, por exemplo, oferece propina ao agente público.

Tal fato não desnatura a improbidade, mesmo porque a aferição de vantagem indevida em decorrência do exercício de função pública gera ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

2.6.2 Atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

A previsão dessa modalidade é feita pelo art. 10 da Lei nº 8.429/1992. Cite-se:

Art. 10. 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. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das

⁷⁵ DECOIMAN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2008, p. 84.

⁷⁶ Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; ([Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009](#)).

entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; [\(Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. [\(Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005\)](#)

Analise-se os elementos componentes da improbidade por lesão ao erário, também em número de quatro. O primeiro elemento é a existência de conduta dolosa ou culposa por parte do agente.

É de se observar que a presente modalidade de improbidade é a única que admite como elemento subjetivo a figura da culpa

O segundo elemento é a ocorrência de perda patrimonial pela Administração Pública. Essa é mais uma peculiaridade das figuras típicas do art. 10, uma vez que

são as únicas a exigir o efetivo prejuízo ao erário para que se configure o ato ímprobo.

Tem-se ainda o terceiro elemento, que é o nexos de causalidade entre o exercício funcional e a perda patrimonial. Assim como ocorre na improbidade por enriquecimento ilícito, só se considera o ato como ímprobo se ele apresentar correlação com o exercício da função pública desempenhada pelo agente.

E, finalmente, é elemento dessa modalidade a ilegalidade da conduta funcional. É dizer, se a conduta do agente não for contrária ao ordenamento jurídico, não configurará improbidade, ainda que seja dolosa ou culposa e cause diretamente lesão ao erário.

Para Pazzaglini:

A ilegalidade da conduta funcional do agente público é *conditio sine qua non* para caracterizar-se o ato de improbidade em exame. É mister que sua ação ou omissão seja antijurídica, viole o Direito por excesso de poder ou desvio de finalidade (transgressão do conteúdo da norma).⁷⁷ (Grifos no original).

Em finalização, comente-se a recente edição da Lei nº 13.019/2014⁷⁸, que regulamenta o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.

O art. 77 da Lei em referência, publicada no dia 31 de julho de 2014, fez várias alterações no art. 10 da Lei nº 8.429/1992 a fim de incluir, no rol exemplificativo de atos de improbidade por lesão ao erário, condutas relacionadas à gestão das parcerias com entidades do terceiro setor denominadas organizações sociais - OS.

Conforme o art. 88 da Lei nº 13.019/2014, sua *vacatio legis* é de 90 dias, a contar da data da publicação, que se deu em 31 de julho de 2014.

⁷⁷ *Ibid*, p. 73.

⁷⁸ BRASIL. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 02/09/2014.

2.6.3 Atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública

As condutas se encontram previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/1992. Observe-se:

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, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Os princípios fornecem a lógica do sistema normativo. Dessa maneira, a violação de um princípio constitui grave ofensa à própria ordem jurídica, uma vez que subvertida toda a lógica normativa que lhe dá sustentação.

É nesse sentido o ensinamento de Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico comando obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e uma corrosão de sua estrutura mestra.⁷⁹

Foi considerando essa importância dos princípios dentro do sistema normativo que o legislador alçou sua violação a uma categoria autônoma de atos de

⁷⁹ *Ibid*, p. 53.

improbidade. Assim, a conduta que afrontar os princípios explícitos ou implícitos da Administração Pública deverá sofrer a incidência da Lei nº 8.429/1992.

Nesse ponto, merece destaque o fato de que a conduta enquadrada nos arts. 9º e 10 da Lei de Improbidade também viola princípios da Administração Pública. É dizer, o enriquecimento ilícito e o prejuízo ao erário, invariavelmente, importam em ofensa a um ou mais princípios regentes da atividade administrativa.

Em razão disso, a previsão autônoma do art. 11 da Lei nº 8.429/1992 deve ser entendida como residual ou de aplicação subsidiária. Desse modo, aplica-se o art. 11 a condutas que afrontem os princípios administrativos, embora não tenham gerado enriquecimento ilícito ou perda patrimonial aptos a fazer incidir os arts. 9º ou 10, respectivamente.

A esse respeito, Pazzaglini:

Em síntese, pode-se dizer que a norma do art. 11 constitui *soldado de reserva* (expressão do saudoso jurista Nelson Hungria), configurando-se pelo resíduo na hipótese da conduta ilegal do agente público não se enquadrar nas duas outras categorias de improbidade.⁸⁰

Em demonstração da subsidiariedade do art. 11, o STJ reconheceu como ímproba, por afronta aos princípios da Administração Pública, conduta voltada à produção de perda patrimonial ao Estado, mas frustrada antes de sua consumação por motivo alheio à vontade do agente. A Corte considerou, assim, típica a figura da tentativa da improbidade, pois violadora de per se dos princípios administrativos⁸¹.

Os elementos da improbidade por afronta aos princípios são três. Primeiramente, a conduta funcional dolosa do agente público. Assim, somente por dolo pode o agente ser responsabilizado por essa modalidade de improbidade.

Registre-se que o dolo reclamado é o genérico, ou seja, não há necessidade de verificação de qualquer finalidade especial por parte do agente, bastando a

⁸⁰ *Ibid*, p. 101. No mesmo sentido: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 279.

⁸¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1.014.161-SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma. Julgado em 17/08/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=11774615&sReg=200702947026&sData=20100920&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em 02/09/2014.

vontade de praticar conduta contrária ao ordenamento jurídico. A esse respeito, já se manifestou o STJ:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – CONTRATAÇÃO SEM A REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – CONFIGURAÇÃO DO DOLO GENÉRICO – PRESCINDIBILIDADE DE DANO AO ERÁRIO – PRECEDENTE DA PRIMEIRA SEÇÃO.

1. A caracterização do ato de improbidade por ofensa a princípios da administração pública exige a demonstração do dolo *lato sensu* ou genérico. Precedente da Primeira Seção.
2. Não se sustenta a tese – já ultrapassada – no sentido de que as contratações sem concurso público não se caracterizam como atos de improbidade, previstos no art. 11 da Lei 8.429/1992, ainda que não causem dano ao erário.
3. O ilícito previsto no art. 11 da Lei 8.249/92 dispensa a prova de dano, segundo a jurisprudência desta Corte.
3. Embargos de divergência providos.⁸²

Os outros dois elementos da modalidade de improbidade tratada neste tópico são a ofensa a princípios da Administração Pública, conforme já se explanou acima, e o nexo de causalidade entre o exercício funcional e a violação.

E, como o art. 11 é de aplicação subsidiária, segundo mencionado anteriormente, a violação aos princípios deve ser tal que não gere enriquecimento ilícito ou perda patrimonial ao erário. Do contrário, a correta capitulação legal seria o art. 9º ou 10 da Lei nº 8.429/1992, respectivamente.

⁸² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. EREsp. 654.721-MT, Rel. Min. Eliana Calmon, 1ª Seção. Julgado em 25/08/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=9037756&sReg=200902254195&sData=20100901&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 02/09/2014.

3 AS SANÇÕES APLICÁVEIS AOS ATOS DE IMPROBIDADE E SUA DOSIMETRIA

Neste capítulo, passa-se ao estudo das sanções por improbidade, buscando-se, de início, analisar quais são seus fundamentos constitucional e legal. São investigadas as sanções em espécie, apreciando-se sua natureza jurídica e sua dosimetria.

3.1 Fundamentos constitucional e legal das sanções

A Constituição Federal dispõe acerca dos tipos básicos de sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. Veja-se:

Art. 37, § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.⁸³

Note-se apenas que a indisponibilidade de bens, conquanto arrolada ao lado de outras sanções, constitui em verdade uma medida de natureza cautelar, a ser adotada com vistas a garantir a aplicação das demais consequências da condenação por improbidade administrativa, sobretudo o ressarcimento ao erário, a multa civil e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente.

A fim de regulamentar o transcrito dispositivo constitucional, editou-se a Lei nº 8.429/1992, que estabelece em seu art. 12:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de

⁸³ *Ibid.*

improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: ([Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009](#)).

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

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Da leitura do dispositivo legal, depreende-se que o legislador ordinário previu um rol de sanções mais extenso que aquele estabelecido pela Constituição Federal. Disso não decorre qualquer inconstitucionalidade, uma vez que a previsão constitucional deve ser interpretada como uma relação mínima de sanções, não impedindo que o legislador fixe outras, desde que consentâneas com os princípios da Administração Pública e capazes de servir ao propósito de punir os agentes e recompor o patrimônio público.

Nesse sentido, o STF já assentou que “As sanções civis impostas pelo art. 12 da Lei nº 8.429/1992 aos atos de improbidade administrativa estão em sintonia com os princípios que regem a Administração Pública”.⁸⁴

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg no RE 598588-RJ, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma. Julgado em 15/12/2009. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608624>. Acesso em: 14/09/2014.

3.2 Natureza jurídica das sanções

Destaque-se primeiramente que nenhuma das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 tem natureza criminal. Essa constatação já fica evidente a partir do disposto no art. 37, § 4º, da Constituição, na locução “sem prejuízo da ação penal cabível”. É também explicitado no *caput* do próprio art. 12, em que se lê “Independentemente das sanções penais[...]”.

Diante disso, tem-se que podem ser identificadas sanções com quatro naturezas distintas, conforme lição de Pazzaglini.⁸⁵

Há sanção de natureza política, consubstanciada na suspensão dos direitos políticos. Sanção de natureza político-administrativa, que é a perda da função pública. Observa-se ainda sanção de natureza administrativa, consistente na proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. E, finalmente, há três sanções de natureza civil, que são a multa civil, o ressarcimento integral do dano e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

3.3 Sanções em espécie

3.3.1 Suspensão dos direitos políticos

O art. 15, V, da Constituição Federal assenta que a prática de ato de improbidade administrativa importa na suspensão dos direitos políticos do agente⁸⁶.

⁸⁵ *Ibid*, p. 116.

⁸⁶ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
[...]
V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Essa previsão se harmoniza com o contido no art. 37, § 4º, do texto constitucional, já transcrito.

Atendendo ao mandamento constitucional, a Lei nº 8.429/1992 comina, às três espécies de improbidade administrativa, a sanção da suspensão dos direitos políticos.

Os direitos políticos se reportam ao exercício da cidadania pelo indivíduo, legitimando sua participação ativa na vida política do Estado. Conforme José Afonso da Silva:

Os direitos políticos positivos consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos.⁸⁷

Assim, o indivíduo fica impossibilitado de exercer plenamente a cidadania, mesmo porque a prática do ato ímprobo demonstra sua inaptidão, pelo menos temporária, para influenciar os rumos políticos do Estado.

Observe-se que a suspensão dos direitos políticos só se efetiva após o trânsito em julgado da sentença condenatória, conforme disposição expressa do art. 20 da Lei nº 8.429/1992.⁸⁸

Destaque-se que a sanção em estudo só deve ser aplicada se constar expressamente da sentença condenatória. Além disso, o magistrado deve explicitar qual o prazo da suspensão. Caso não o faça, deve ser aplicado o período mínimo fixado na lei. Nesse sentido, posiciona-se Carvalho Filho.⁸⁹

A sanção de suspensão é aplicada pela Justiça Comum, Estadual ou Federal, no curso da ação civil de improbidade administrativa, tendo a Justiça Eleitoral,

⁸⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 348.

⁸⁸ Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

⁸⁹ *Ibid*, p. 1083.

quando cientificada do trânsito em julgado da condenação, a atribuição para praticar o ato administrativo de cancelamento da inscrição eleitoral do sujeito que teve os direitos políticos suspensos.⁹⁰

Se o agente do ato ímprobo for detentor de mandato eletivo, a suspensão implicará na perda do cargo, uma vez que o pleno exercício dos direitos políticos é condição de elegibilidade, conforme o art. 14, § 3º, II, da Constituição Federal.⁹¹

3.3.2 Perda da função pública

A perda da função pública é sanção cominada a todas as espécies de improbidade administrativa. A punição importa no desfazimento do vínculo jurídico que liga o servidor ao ente público que sofreu o ato ímprobo.⁹²

É importante ter em consideração que a sanção é aplicável somente aos agentes públicos, segundo o conceito presente no art. 2º da Lei nº 8.429/1992, os quais mantêm vínculo com um dos possíveis sujeitos passivos de improbidade, conforme o rol do art. 1º do citado diploma legal.

Vê-se, pois, que a interpretação de função pública, para fins de sanção por improbidade, deve ser ampla, abarcando todo exercício, ainda que transitório ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, de mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei de Improbidade.

Com efeito, apenas os terceiros, sujeitos ativos previstos no art. 3º da Lei nº 8.429/1992, ficam imunes à sanção em análise, mesmo porque não ostentam qualquer vínculo jurídico direto com o Estado.

⁹⁰ PAZZAGLINI FILHO, *Ibid*, p. 117.

⁹¹ Art. 14 [...]

§ 3º - São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...]

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

⁹² CARVALHO FILHO, *Ibid*, p. 1081.

Assim como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública só pode ser aplicada após o trânsito em julgado da sentença condenatória, segundo estabelece o art. 20 da Lei nº 8.429/1992.

A finalidade da sanção, que tem natureza político-administrativa, é afastar dos quadros públicos os agentes que apresentam condutas incompatíveis com os princípios norteadores da Administração Pública, o que demonstra sua inaptidão para desempenhar funções em nome do Estado.

Quando sobrevier a condenação definitiva, caso o agente esteja no exercício de função diferente da que exercia ao tempo da prática do ato, ainda assim estará sujeito à sanção. É que, com sua conduta, o agente demonstrou falta de apreço pelo bom andamento da atividade estatal, e isso se incompatibiliza com o exercício de qualquer função pública, e não apenas daquela ocupada por ocasião da conduta ímproba.⁹³

3.3.2.1 A perda da função pública e os aposentados

Questão polêmica é a aplicabilidade da sanção de perda da função pública aos agentes que já estejam aposentados no momento em que advém a sentença condenatória.

Para Garcia, se o agente estiver na inatividade quando da prolação da sentença condenatória, deverá ser cancelado o vínculo de ordem previdenciária existente com o Poder Público, o qual representa simplesmente a continuidade do vínculo que havia por ocasião da prática do ato de improbidade, tendo ocorrido somente a modificação da situação jurídica de ativo para inativo.⁹⁴

Em sentido contrário, Carvalho Filho entende que a perda da função pública não incide sobre os aposentados. Para o autor, tendo o agente passado para a inatividade, a aposentadoria opera a extinção do vínculo jurídico de caráter administrativo antes existente com a Administração Pública. O vínculo

⁹³ GARCIA, *Ibid*, p. 466.

⁹⁴ *Ibid*, p. 466/467. No mesmo sentido: MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 364.

previdenciário, que daquele difere, só pode ser desfeito por outro tipo de sanção, que é a cassação de aposentadoria, que é diferente da perda da função pública e não se encontra prevista na Lei de Improbidade.⁹⁵

Nesse sentido já se manifestou a 2ª Turma do STJ. *Verbis*:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA. CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA. MEDIDA QUE EXTRAPOLA O TÍTULO EXECUTIVO. DESCABIDO EFEITO RETROATIVO DA SANÇÃO DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA.

1. Cuidam os autos de execução de sentença que condenou o ora recorrente pela prática de improbidade administrativa, especificamente por ter participado, na qualidade de servidor público municipal, de licitações irregulares realizadas em 1994. Foram-lhe cominadas as seguintes sanções: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição temporária de contratar com o Poder Público e multa.

2. O Juízo da execução determinou a cassação da aposentadoria, ao fundamento de que se trata de consequência da perda da função pública municipal. O Tribunal de Justiça, por maioria, manteve a decisão.

3. O direito à aposentadoria submete-se aos requisitos próprios do regime jurídico contributivo, e sua extinção não é decorrência lógica da perda da função pública posteriormente decretada.

4. A cassação do referido benefício previdenciário não consta no título executivo nem constitui sanção prevista na Lei 8.429/1992. Ademais, é incontroverso nos autos o fato de que a aposentadoria ocorreu após a conduta ímproba, porém antes do ajuizamento da Ação Civil Pública.

5. A sentença que determina a perda da função pública é condenatória e com efeitos *ex nunc*, não podendo produzir efeitos retroativos ao *decisum*, tampouco ao ajuizamento da ação que acarretou a sanção. A propósito, nos termos do art. 20 da Lei 8.429/1992, "a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória".

6. Forçosa é a conclusão de que, *in casu*, a cassação da aposentadoria ultrapassa os limites do título executivo, sem prejuízo de seu eventual cabimento como penalidade administrativa disciplinar, com base no estatuto funcional ao qual estiver submetido o recorrente.

7. Recurso Especial provido.⁹⁶

O segundo entendimento, perfilhado por Carvalho Filho e pela decisão citada do STJ, parece ser mais consentâneo com o sistema da improbidade administrativa. Não se deve olvidar que a Lei nº 8.429/1992 se encontra no campo do direito

⁹⁵ *Ibid*, p. 1081.

⁹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1186123-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma. Julgado em 02/12/2010. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=11991184&sReg=201000529118&sData=20110204&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em 15/09/2014.

sancionador, o que implica em que a interpretação de seus dispositivos, sobretudo dos que cominam sanções, deve ser restritiva.

Outra postura por parte do intérprete e aplicador da norma redundaria em evidente afronta aos princípios da legalidade, tipicidade, segurança jurídica e devido processo legal.

Com efeito, a perda da função pública e a cassação da aposentadoria são sanções distintas. Em reforço a essa noção, cite-se a Lei nº 8.112/1990, Estatuto dos Servidores Civis da União, que prevê as duas sanções como modalidades diversas de punição disciplinar.⁹⁷

Assim, a cassação da aposentadoria é uma sanção autônoma, que não decorre diretamente da perda da função pública. Como não se encontra tipificada no art. 12 da Lei nº 8.429/1992, não deve ser aplicada por uma interpretação ampliativa, inadmissível na hipótese.

Nada impede, contudo, que se altere a Lei nº 8.429/1992 para acrescentar a cassação de aposentadoria como uma das sanções do ato ímprobo. Em verdade, apenas se essa medida legislativa vier a ser adotada é que será possível a extinção do vínculo previdenciário.

3.3.3 Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário

Essas sanções têm natureza administrativa, devendo constar expressamente na sentença condenatória prolatada na ação civil de improbidade.

⁹⁷ Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada. (Grifos nossos).

Estendem-se para além do âmbito do ente público lesado, abrangendo todos os entes da Federação, seus Poderes e respectivas entidades da administração direta e indireta.⁹⁸

Observe-se que a sanção é aplicada não só ao agente ímprobo, como também à pessoa jurídica de que seja sócio majoritário.

A proibição de contratar implica também na vedação de o agente participar de licitação, que é um antecedente imprescindível da futura contratação.

Sobre a proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, atente-se que a sanção se aplica apenas aos benefícios ou incentivos condicionados ou onerosos, os quais exigem o cumprimento de algumas condições especiais por parte dos beneficiários.

Diversamente, os benefícios ou incentivos genéricos ou incondicionados, que independem do cumprimento de qualquer requisito, não são atingidos pela sanção, uma vez que não constituem privilégio, mas sim medida de política fiscal efetivada em favor de toda a coletividade.⁹⁹

São exemplos de benefícios ou incentivos fiscais e creditícios proibidos para o agente ímprobo: dispensa ou limitação de pagamento de obrigação tributária (isenção de caráter não geral); perdão de sanção tributária (anistia) ou de débito tributário (remissão); subvenções (sociais e econômicas); e subsídios (auxílios financeiros) de entidades públicas.¹⁰⁰

3.3.4 Multa civil

A multa civil é sanção de caráter simplesmente punitivo, não ostentando feição indenizatória. Seu objetivo precípua é desestimular a prática dos atos de improbidade administrativa, por intermédio de forte repercussão patrimonial sobre o agente infrator.

⁹⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Crimes de Responsabilidade Fiscal: Atos de Improbidade Administrativa por Violação da LRF**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 120.

⁹⁹ Nesse sentido: SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Atlas, 2010, p. 164.

¹⁰⁰ PAZZAGLINI, *ibid*, p. 120.

Está cominada para as três modalidades de ato ímprobo, com diferentes graduações para cada um deles. Deve constar expressamente na sentença condenatória.

Segundo Carvalho Filho, a multa civil apresenta dois aspectos diferenciados quanto à sua aplicação. Em primeiro momento, observa-se inflexibilidade quanto a seu limite, uma vez que a lei o estabelece em todos os casos. Dentro do limite, entretanto, a aplicação tem caráter de flexibilidade, cabendo ao julgador eleger o valor mais adequado. Em todo modo, deve ser considerada a proporcionalidade entre a sanção e a conduta, assim como a devida justificação para o valor fixado.¹⁰¹

Por fim, mencione-se que a sanção em comento, paga pelo agente condenado, deve ter seu valor revertido para a entidade pública vítima do ato de improbidade.¹⁰²

3.3.5 Ressarcimento integral do dano

O ressarcimento integral do dano sofrido pela entidade lesada pelo ato de improbidade tem natureza de indenização, e não de sanção.

A reparação é obrigatória em caso de ato lesivo ao erário previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/1992, e condicionada à efetiva comprovação da ocorrência de prejuízo patrimonial quanto se tratar de enriquecimento ilícito ou ofensa aos princípios da administração pública, conforme os arts. 9º e 11 da Lei em estudo.

Segundo Di Pietro:

Quanto ao ressarcimento do dano, constitui uma forma de recompor o patrimônio lesado. Seria cabível, ainda que não previsto na Constituição, já que decorre do artigo 159 do Código Civil de 1916, que consagrou, no direito positivo, o princípio geral de direito segundo o qual quem quer que cause dano a outrem é obrigado a repará-lo.

Por isso mesmo, só é cabível o ressarcimento se do ato de improbidade resultou prejuízo para o erário ou para o patrimônio público (entendido em sentido amplo). Onde não existe prejuízo, não se pode falar em ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Poder

¹⁰¹ *Ibid*, p. 1084.

¹⁰² PAZZAGLINI, *Ibid*, p. 120.

Público. Essa conclusão decorre de norma expressa da lei, contida no artigo 5º, segundo o qual “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”.¹⁰³

Assim, o dano deve ser efetivo para que se imponha o dever de ressarcimento. O *quantum* deve ser revertido em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ato ilícito, segundo determinação do art. 18 da Lei nº 8.429/1992.

Art. 18. A sentença que julgar procedente 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.¹⁰⁴

Cabe ainda mencionar lição de Martins Júnior, no sentido de que o agente público, o beneficiário e o partícipe são solidariamente responsáveis pelo ressarcimento, inclusive os sucessores no limite das forças da herança.¹⁰⁵

Nesse sentido:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/92. ATO DE IMPROBIDADE. REPARAÇÃO DE DANOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. DOSIMETRIA DA PENA. CABIMENTO.

1. Os atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º) normalmente sujeitam o agente a todas as sanções previstas no art. 12, I, pois referidos atos sempre são dolosos e ferem o interesse público, ocupando o mais alto 'degrau' da escala de reprovabilidade. Todos são prejudicados, até mesmo os agentes do ato ímprobo, porque, quer queiram ou não, estão inseridos na sociedade que não respeitam.

2. Na reparação de danos prevista no inciso I do art. 12 da Lei n. 8.429/92, deverá o julgador considerar o dano ao erário público, e não apenas o efetivo ganho ilícito auferido pelo agente do ato ímprobo, porque referida norma busca punir o agente não só pelo proveito econômico obtido ilicitamente, mas pela prática da conduta dolosa, perpetrada em ferimento ao dever de probidade.

3. Na hipótese em que sejam vários os agentes, cada um agindo em determinado campo de atuação, mas de cujos atos resultem o dano à Administração Pública, correta a condenação solidária de todos na restituição do patrimônio público e indenização pelos danos causados.

4. Recursos especiais conhecidos em parte e improvidos.¹⁰⁶

¹⁰³ PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 844.

¹⁰⁴ BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

¹⁰⁵ *Ibid*, p. 273.

Em conclusão, destaque-se que o art. 37, § 5º, da Constituição Federal¹⁰⁷ determinou a imprescritibilidade do dever de ressarcimento em caso de lesão ao erário. Dessa forma, a ação civil de improbidade com vistas a impor ao agente o dever de recompor o patrimônio público lesado pode ser proposta a qualquer tempo.

3.3.5.1 O ressarcimento do dano moral

O ressarcimento do dano moral é admitido pela doutrina majoritária. Nesse sentido, citem-se Carvalho Filho¹⁰⁸, Garcia¹⁰⁹ e Osório¹¹⁰. Martins Júnior, por sua vez, entende que a multa civil e a perda de bens já refletem e englobam esse tipo de indenização.¹¹¹

É certo, no entanto, que prevalece a tese da possibilidade de indenização por dano moral em sede de ação de improbidade. Isso porque a Lei nº 7.347/1985¹¹², que regulamenta a ação civil pública, é aplicável às ações civis de improbidade, nas disposições que não forem conflitantes. E a Lei da Ação Civil Pública, em seu art.1º¹¹³, prevê expressamente que o microssistema de defesa dos direitos difusos encampa a reparação dos danos morais.

O STJ tem precedente admitindo a indenização em discussão. Veja-se:

¹⁰⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp. 678599-MG, Rel. Min. João Otávio Noronha, 2ª Turma. Julgado em 24/10/2006. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeg=2732626&sReg=200400986607&sData=20070515&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 15/09/2014.

¹⁰⁷ Art. 37 [...]

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

¹⁰⁸ *Ibid*, p. 1080.

¹⁰⁹ *Ibid*, p. 446/449.

¹¹⁰ OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa**: observações sobre a Lei nº 8.429/1992. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998, p. 256.

¹¹¹ *Ibid*, p. 266.

¹¹² BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 01/09/2014.

¹¹³ Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. MULTA CIVIL. DANO MORAL. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO.

1. Afastada a multa civil com fundamento no princípio da proporcionalidade, não cabe se alegar violação do artigo 12, II, da LIA por deficiência de fundamentação, sem que a tese tenha sido anteriormente suscitada. Ocorrência do óbice das Súmulas 7 e 211/STJ.
2. "A norma constante do art. 23 da Lei nº 8.429 regulamentou especificamente a primeira parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. À segunda parte, que diz respeito às ações de ressarcimento ao erário, por carecer de regulamentação, aplica-se a prescrição vintenária preceituada no Código Civil (art. 177 do CC de 1916)" – REsp601.961/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU de 21.08.07.
3. Não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal.
4. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.
5. Superado o tema da prescrição, devem os autos retornar à origem para julgamento do mérito da apelação referente ao recorrido Selmi José Rodrigues e quanto à ocorrência e mensuração de eventual dano moral causado por ato de improbidade administrativa.
6. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte.¹¹⁴

Reforce-se o entendimento sumulado do STJ no sentido de que as pessoas jurídicas podem sofrer dano moral¹¹⁵. Nesses termos, não faria sentido afastar a possibilidade de as entidades públicas serem indenizadas por atos ímprobos que gerem esse tipo de abalo à sua própria imagem.

3.3.6 Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio

A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio não constitui verdadeira sanção decorrente do ato de improbidade, mas sim uma forma

¹¹⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 960926-MG, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma. Julgado em 18/03/2008. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=3798451&sReg=200700667942&sData=20080401&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 16/09/2014.

¹¹⁵ Súmula 227: A pessoa jurídica pode sofrer dano moral. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 227, 2ª Seção. Publicado em 08/10/1999.

de fazer com que haja o retorno da situação do agente à situação anterior à prática do ato, mantendo incólume seu patrimônio legítimo.¹¹⁶

Dessa forma, a perda recai sobre os bens adquiridos indevidamente, que são aqueles incorporados ao patrimônio do agente em decorrência da improbidade.¹¹⁷ Segundo Martins Júnior, só se aplica a perda “em razão da ilicitude ou da imoralidade do enriquecimento. O perdimento alcança o objeto do enriquecimento ilícito, bem como seus frutos e produtos. Se os bens são fungíveis (como o dinheiro), incide, se consumidos, sobre o equivalente no patrimônio do infrator”.¹¹⁸

Repare-se, por fim, que o perdimento é cominado para os atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito do agente (art. 9º da LIA), assim como para aqueles que causem prejuízo ao erário (art. 10 da LIA).

3.4 Dosimetria das sanções

Vencidas todas as etapas do devido processo legal, caso o magistrado entenda pela ocorrência de ato de improbidade, deverá fixar a reprimenda a ser aplicada ao réu na quantidade adequada, de acordo com o balizamento legal.

Essa atividade é exclusivamente judicial, pois apenas o Poder Judiciário tem a atribuição de impor as rigorosas sanções estipuladas pela Lei nº 8.429/1992. Tem-se, na hipótese, um ato discricionário juridicamente vinculado, uma vez que o juiz está adstrito aos limites estabelecidos pela lei. Dentro de tais limites, entretanto, deverá aplicar uma sanção justa, condizente com a situação fática sob exame, considerados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.¹¹⁹

Vê-se, assim, que o julgador tem difícil tarefa ao tentar encontrar a justa medida para a punição do agente ímprobo.

¹¹⁶ GARCIA, *Ibid*, p. 441.

¹¹⁷ PAZZAGLINI, *Ibid*, p. 122.

¹¹⁸ *Ibid*, p. 268.

¹¹⁹ ANDRADE, *Ibid*, p. 715.

3.4.1 Juízo de improbidade da conduta e juízo de aplicação da sanção

A aplicação da Lei de Improbidade se divide em duas etapas consecutivas, sendo uma o pressuposto lógico da outra.

Primeiramente, o juiz deve proceder a um juízo de improbidade da conduta, em que há uma análise pormenorizada do fato ocorrido, a fim de que se possa verificar se a Lei de Improbidade é realmente aplicável à espécie. São levados em conta, nessa fase, os bens jurídicos protegidos pela Constituição e pela própria Lei nº 8.429/1992, havendo-se que delimitar o grau de lesividade que a conduta do agente importou.

Caso se apure que a conduta não gerou ofensa aos bens jurídicos tutelados, deve-se concluir pela atipicidade do fato perante a Lei de Improbidade. Diversamente, em se constatando a produção de efeito nocivo aos valores em questão, a orientação deve ser pela qualificação do ato como ímprobo.

Repare-se apenas que, na forma do art. 21, II, da Lei nº 8.429/1992¹²⁰, o juízo acerca da improbidade da conduta independe da análise feita pelas Cortes de Contas sobre o fato. Assim, o magistrado não se vincula à aprovação ou rejeição das contas do réu na ação de improbidade.

Após a fase inicial, caso o juízo de improbidade seja positivo, o julgador deve passar ao juízo de aplicação da sanção. Aqui, deve-se decidir quais as sanções a ser aplicadas, se cumulativas ou não, bem como as medidas adequadas, dosimetria, considerados os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, exigindo-se que haja correlação entre a natureza da conduta de improbidade e a punição aplicada ao agente.

Nesse momento do processo decisório, o juiz realiza duas decisões. Inicialmente, decide quais as sanções serão aplicadas e se sua aplicação será

¹²⁰ Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; ([Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009](#)).

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

cumulativa. Finalmente, fixa a quantidade da sanção quanto àquelas que admitem variação, no que se pode chamar de juízo de dosimetria.¹²¹

Explicando as etapas acima referidas, cite-se o seguinte julgado do STJ:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MERA IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA INSIGNIFICÂNCIA. DISTINÇÃO ENTRE JUÍZO DE IMPROBIDADE DA CONDUTA E JUÍZO DE DOSIMETRIA DA SANÇÃO.

1. Hipótese em que o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul ajuizou Ação Civil Pública contra o Chefe de Gabinete do Município de Vacaria/RS, por ter utilizado veículo de propriedade municipal e força de trabalho de três membros da Guarda Municipal para transportar utensílios e bens particulares.

2. Não se deve trivializar a Lei da Improbidade Administrativa, seja porque a severidade das punições nela previstas recomenda cautela e equilíbrio na sua aplicação, seja porque os remédios jurídicos para as desconformidades entre o ideal e o real da Administração brasileira não se resumem às sanções impostas ao administrador, tanto mais quando nosso ordenamento atribui ao juiz, pela ferramenta da Ação Civil Pública, amplos e genéricos poderes de editar provimentos mandamentais de regularização do funcionamento das atividades do Estado.

3. A implementação judicial da Lei da Improbidade Administrativa segue uma espécie de silogismo – concretizado em dois momentos, distintos e consecutivos, da sentença ou acórdão – que deságua no dispositivo final de condenação: o *juízo de improbidade da conduta* (= premissa maior) e o *juízo de dosimetria da sanção* (= premissa menor).

4. Para que o defeito de uma conduta seja considerado mera irregularidade administrativa, exige-se valoração nos planos quantitativo e qualitativo, com atenção especial para os bens jurídicos tutelados pela Constituição, pela Lei da Improbidade Administrativa, pela Lei das Licitações, pela Lei da Responsabilidade Fiscal e por outras normas aplicáveis à espécie. Trata-se de exame que deve ser minucioso, sob pena de transmutar-se a irregularidade administrativa banal ou trivial, noção que legitimamente suaviza a severidade da Lei da Improbidade Administrativa, em senha para a impunidade, *business as usual*.

5. Nem toda irregularidade administrativa caracteriza improbidade, nem se confunde o administrador inábil com o administrador ímprobo. Contudo, se o juiz, mesmo que implicitamente, declara ou insinua ser ímproba a conduta do agente, ou reconhece violação aos bens e valores protegidos pela Lei da Improbidade Administrativa (= juízo de improbidade da conduta), já não lhe é facultado – sob o influxo do *princípio da insignificância*, mormente se por "insignificância" se entender somente o *impacto monetário direto* da conduta nos cofres públicos – evitar o juízo de dosimetria da sanção, pois seria o mesmo que, por inteiro, excluir (e não apenas dosar) as penas legalmente previstas.

6. Iniquidade é tanto punir como improbidade, quando desnecessário (por atipicidade, p. ex.) ou além do necessário (= iniquidade individual), como absolver comportamento social e legalmente reprovado (=

¹²¹ ANDRADE, *Ibid*, p. 716.

iniqüidade coletiva), incompatível com o marco constitucional e a legislação que consagram e garantem os princípios estruturantes da boa administração.

7. O juiz, na medida da reprimenda (= juízo de dosimetria da sanção), deve levar em conta a gravidade, ou não, da conduta do agente, sob o manto dos princípios da *razoabilidade* e da *proporcionalidade*, que têm necessária e ampla incidência no campo da Lei da Improbidade Administrativa.

8. Como o seu próprio *nomen iuris* indica, a Lei 8.429/92 tem na *moralidade administrativa* o bem jurídico protegido por excelência, valor abstrato e intangível, nem sempre reduzido ou reduzível à moeda corrente.

9. A conduta ímproba não é apenas aquela que causa dano financeiro ao Erário. Se assim fosse, a Lei da Improbidade Administrativa se resumiria ao art. 10, emparedados e esvaziados de sentido, por essa ótica, os arts. 9 e 11. Logo, sobretudo no campo dos princípios administrativos, não há como aplicar a lei com calculadora na mão, tudo expressando, ou querendo expressar, na forma de reais e centavos.

10. A insatisfação dos eminentes julgadores do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul com o resultado do *juízo de dosimetria da sanção*, efetuado pela sentença, levou-os, em momento inoportuno (isto é, após eles mesmos reconhecerem implicitamente a improbidade), a invalidar ou tornar sem efeito o próprio *juízo de improbidade da conduta*, um equívoco nos planos técnico, lógico e jurídico.

11. A Quinta Turma do STJ, em relação a crime de responsabilidade, já se pronunciou no sentido de que "deve ser afastada a aplicação do princípio da insignificância, *não obstante a pequena quantia desviada*, diante da própria condição de Prefeito do réu, de quem se exige um comportamento adequado, isto é, dentro do que a sociedade considera correto, do ponto de vista ético e moral." (REsp 769317/AL, Rel. Ministro Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ27/3/2006). Ora, se é assim no campo penal, com maior razão no universo da Lei de Improbidade Administrativa, que tem caráter civil.

12. Recurso Especial provido, somente para restabelecer a multa civil de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), afastadas as sanções de suspensão de direitos políticos e proibição de contratar com o Poder Público, pretendidas originalmente pelo Ministério Público. (Grifos no original).¹²²

Com isso, observa-se a importância das duas fases no julgamento da improbidade administrativa: o juízo de improbidade e o juízo de aplicação da sanção.

¹²² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 892818, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma. Julgado em 11/11/2008. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4391085&sReg=200602191826&sData=20100210&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 16/09/2014.

3.4.2 Balizamento legal das sanções

A Lei nº 8.429/1992, em seu art. 12, *caput* e parágrafo único, estipula como critérios para a aplicação das sanções a gravidade do fato, a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Esses critérios, contudo, são insuficientes para que o aplicador realize adequadamente a tarefa de dosar a punição, mesmo porque há casos de improbidade em que sequer há dano direto ao erário e proveito econômico ao agente. É o caso, sobretudo, dos atos de improbidade por ofensa aos princípios regentes da Administração Pública, tipificados no art. 11 da LIA.

Dessa maneira, existem muitos critérios auxiliares do juiz nesse momento de quantificação da sanção. Como exemplo, mencionem-se a intensidade do elemento subjetivo, o grau de reprovabilidade do comportamento, a importância da participação do agente para a consumação do ilícito, a reincidência, a ofensividade da conduta, e outros.

Nessa linha, Carvalho Filho defende que o juiz pode se valer dos elementos de valoração previstos no art. 59 do Código Penal, uma vez que se adequam à fixação das sanções de improbidade. Observe-se o que discorre o autor sobre o assunto:

O art. 12, parág. único, da Lei nº 8.429/92, pretende indicar os elementos valorativos para a imposição da penalidade: deve o juiz considerar a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente. A lei aqui disse menos do que queria, porque, a ser assim, não se poderiam aplicar sanções nas hipóteses do art. 11, que pune apenas a violação de princípios. Se é certo que tais elementos devem ser valorados, sempre existirão outros que poderão servir como parâmetros para a dosimetria da sanção, como a intensidade do dolo, a reincidência, a natureza da participação dos agentes, as circunstâncias do fato etc. É lícito, pois, ao juiz socorrer-se dos elementos de valoração previstos no art. 59, do Cód. Penal, inteiramente adequados à fixação das sanções de improbidade.¹²³

Veja-se, então, o art. 50 do Código Penal:

¹²³ *Ibid*, p. 1077.

Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime: [\(Redação dada pela Lei nº 7.209, de 11.7.1984\)](#)¹²⁴

É importante ter em conta que o Direito Penal e o sistema punitivo da improbidade administrativa fazem parte do chamado Direito Sancionador, de modo que é plenamente cabível que haja uma mútua influência na aplicação dos princípios e regras específicos de cada área.

Assim, todos os elementos elencados no art. 59 do Código Penal são balizas que o julgador pode empregar para alcançar a justa medida da punição.

Por fim, considere-se o princípio da adequação punitiva, citado por Carvalho Filho¹²⁵. Tal significa que a sanção só deve ser aplicada se apresentar adequação com a natureza do autor da conduta. Assim, só se aplica a perda da função pública aos agentes públicos, jamais sobre os terceiros. De igual modo, o ressarcimento do dano e a perda de bens apenas são admitidas na ocorrência de dano ou incorporação de bens públicos ao patrimônio privado.

3.4.3 O princípio da proporcionalidade e a aplicação cumulativa de sanções

Preliminarmente, observe-se a redação do art. 12 da Lei nº 8.429/1992:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, *que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente*, de acordo com a gravidade do fato: [\(Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009\)](#). (Grifos nossos).

Repare-se que a literalidade normativa admite a aplicação cumulativa ou isolada das sanções. Em razão disso, Garcia defende que deve haver a cumulação

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid*, p. 1077.

de sanções, não podendo o juiz optar por aplicar uma e afastar a incidência de outra.¹²⁶

Zavascki, contrariamente, entende que a Lei n° 8.429/1992 faculta ao juiz, diante da análise casuística, avaliar a dose adequada das reprimendas, decidindo quais devam ser aplicadas à espécie e em que medida, tudo norteado pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.¹²⁷

Sobre o tema, assim tem se posicionado o STJ:

ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. DISCRICIONARIEDADE DO JULGADOR NA APLICAÇÃO DAS PENALIDADES. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICA. SÚMULA N.º 07/STJ.

1. Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Estadual em face de ex-prefeito, por ato de improbidade administrativa, causador de lesão ao erário público e atentatório dos princípios da Administração Pública, consubstanciado na permissão a particulares de uso de bens imóveis públicos, sem permissão legal, enquanto do exercício do cargo eletivo.

2. As sanções do art. 12, da Lei n.º 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; aliás, como deixa entrever o parágrafo único do mesmo dispositivo.

3. O espectro sancionatório da lei induz interpretação que deve conduzir à dosimetria relacionada à exemplariedade e à correlação da sanção, critérios que compõem a razoabilidade da punição, sempre prestigiada pela jurisprudência do E. STJ. Precedentes: RESP 664856/PR, desta relatoria, DJ de 02.05.2006; RESP 507574/MG, Relator Ministro Teori Zavascki, DJ de 08.05.2006; RESP 513.576/MG, Relator p/ acórdão Ministro Teori Zavascki, DJ de 06.03.2006; RESP 291.747, Relator Ministro Humberto Gomes de Barros, DJ de 18/03/2002; RESP 300.184/SP, Relator Ministro Franciulli Netto, DJ de 03.11.2003 e RESP 505.068/PR, desta relatoria, DJ de 29.09.2003.

4. A sanção imposta ao agente público, ora recorrido, decorrente de ampla cognição acerca do contexto fático-probatório engendrada pelo Tribunal local à luz da razoabilidade não revela violação da lei, mercê de sua avaliação, em sede de recurso especial, impor a análise dos fatos da causa para fins de ajuste da sanção, que esbarra no óbice erigido pela Súmula 07/STJ. Precedentes do STJ: (RESP 825673/MG, Relator Ministro Francisco Falcão, DJ de 25.05.2006 e RESP 505068/PR, desta relatoria, DJ de 29.09.2003.)

6. *In casu*, o Ministério Público Estadual ajuizou Ação Civil Pública em face de ex-prefeito, por ato de improbidade administrativa, consubstanciado na permissão a particulares de uso de bens imóveis públicos, sem permissão legal, enquanto no exercício do cargo eletivo e o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em sede de apelação interposta

¹²⁶ *Ibid*, p. 513.

¹²⁷ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: RT, 2009, p. 116.

pelo *Parquet* Estadual, deu provimento ao recurso para determinar que o réu procedesse ao ressarcimento dos prejuízos causados ao erário.

7. Recurso especial desprovido. (Grifos no original).¹²⁸

Assim, o STJ, seguindo a redação do parágrafo único do art. 12 da LIA, posiciona-se pela desnecessidade de aplicação cumulada das sanções, cabendo ao julgador, diante do caso concreto, avaliar a adequação das penas, decidindo quais as sanções apropriadas e suas medidas, sob a luz dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Seguindo o entendimento esposado pelo STJ, o legislador ordinário editou a Lei nº 12.120/2009, pela qual deu a atual redação ao *caput* do art. 12 da LIA, supratranscrito, possibilitando de forma expressa a aplicação isolada ou cumulativa das sanções.

Diante desse quadro legislativo e jurisprudencial, acolhido por parcela da doutrina, parece inevitável concluir pela admissão da possibilidade de o legislador selecionar as sanções aplicáveis ao agente ímprobo, ante a gravidade da conduta, a extensão do dano, o proveito patrimonial auferido pelo agente e dos parâmetros fixados no art. 59 do Código Penal, tudo sob o pálio dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

3.4.4 Possibilidade de o juiz aplicar sanções não requeridas pelo autor da ação de improbidade

Questão polêmica é a possibilidade de o magistrado aplicar sanções que não constem de maneira expressa no pedido deduzido na petição inicial da ação de improbidade.

Para Pazzaglini, a sanção não pleiteada na petição inicial não pode ser aplicada pelo juiz, sob pena de haver julgamento *extra* ou *ultra petita*¹²⁹. Argumentando em sentido contrário, Carvalho Filho aduz:

¹²⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 631301-RS, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma. Julgado em 12/09/2006. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2624168&sReg=200400088833&sData=20060925&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 16/09/2014.

A pretensão do autor é a de o juiz, julgando procedente o pedido, reconheça a prática do ato de improbidade e a consequente submissão à Lei nº 8.429/1992. As sanções são mero corolário da procedência do pedido e, por esse motivo, sua dosimetria compete ao julgador, considerando os elementos que cercam cada caso.¹³⁰

É nesse sentido que está consolidada a jurisprudência do STJ. Veja-se:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA- RECURSO ESPECIAL - INVERSÃO DO ÔNUS DE PROVAR O ALEGADO NA INICIAL - JULGAMENTO *ULTRA E EXTRA PETITA* - INEXISTÊNCIA- RECURSO IMPROVIDO.

A convicção do juiz resulta do exame feito, sobre o conjunto probatório, sem indagar a quem competiria o *onus probandi*, como determina o art. 332 do CPC.

Não há julgamento *ultra* ou *extra petita*, o juiz. acrescenta à condenação do responsável pelo ato de improbidade as penas cominadas pelo Art. 12. inciso III, da Lei nº 8.429/92. (Grifos no original).¹³¹

Não se pode deixar de acolher o entendimento perfilhado por Carvalho Filho e pela jurisprudência do STJ. Deve-se lembrar a existência distinta dos juízos de improbidade e de aplicação das sanções. Nesses termos, o autor pede que o juiz faça um juízo positivo de improbidade, sendo a menção das sanções feita na petição inicial meramente indicativa, não vinculando o julgador.

3.4.5 Concurso de condutas e conflito aparente de normas

Pode-se cogitar da hipótese de, em um único processo, o agente ser condenado por diferentes condutas, concurso de condutas, cada qual caracterizadora de um distinto ato de improbidade administrativa.

Com efeito, possível que o agente seja condenado por três condutas, havendo tipificação dos art. 9º, 10 e 11 da LIA. Em casos assim, as sanções de

¹²⁹ *Ibid*, p. 178.

¹³⁰ *Ibid*, p. 1078.

¹³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 324282-MT, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 1ª Turma. Julgado em 02/02/2002. Disponível em:

<<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/IMGD?seq=83769&nreg=200100647202&dt=20020401&formato=HTML>>. Acesso em: 16/09/2014.

cunho ressarcitório, reparação do dano e perda de bens, devem ser somadas, em obediência ao princípio da restituição integral do dano, consagrado no art. 5º da Lei nº 8.429/1992¹³². Essa é a posição de Sobrane¹³³, tendo sido adotada pelo STJ, no REsp 631.301-RS, transcrito acima.¹³⁴

Para as sanções que admitem variação dentro dos limites mínimo e máximo, suspensão dos direitos políticos e multa civil, tem-se que poderão tanto ser somadas quanto dosadas, a critério do julgador, que deverá considerar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. O mesmo se aplica à sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Por fim, considere-se situação diversa da tratada até aqui, em que uma única conduta do agente se enquadre em mais de um dos tipos fundamentais da improbidade administrativa. Há, então, conflito aparente de normas.

A solução para o problema é a aplicação do princípio da subsidiariedade. A ofensa mais ampla e grave, descrita pela norma primária do art. 9º abarca as ofensas menos graves, previstas nas normas subsidiárias dos arts. 10 e 11, ficando a aplicabilidade destas condicionada à não incidência daquela.

¹³² Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

¹³³ SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa**: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Atlas, 2010, p.167-168.

¹³⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 631301-RS, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma. Julgado em 12/09/2006. Disponível em:

https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2624168&sReg=200400088833&sData=20060925&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 16/09/2014.

4 ANÁLISE DE ALGUMAS SENTENÇAS PROFERIDAS NAS VARAS FEDERAIS DE FORTALEZA

Após a apresentação dos conceitos e dos elementos essenciais para a compreensão da improbidade administrativa, passa-se agora ao estudo de algumas sentenças prolatadas em ações de improbidade ajuizadas pelo Ministério Público Federal perante as Varas Federais de Fortaleza.

Foram selecionadas sentenças proferidas há até um ano, a fim de se observar o tratamento dado pelos magistrados federais à questão da dosimetria das sanções por atos de improbidade. Atenta-se, sobretudo, aos argumentos explicitados para motivar a aplicação desta ou daquela sanção.

No processo nº 2005.81.00.001120-9¹³⁵, o magistrado considerou que os réus incorreram nas condutas descritas no art. 10, II e XI, da Lei nº 8,429/192. Em razão disso, determinou a aplicação das sanções na forma do art. 12 do mesmo diploma legal.

Nos fundamentos da sentença, limitou-se a reconhecer a tipicidade da conduta dos réus, prescrevendo a aplicação das sanções elencadas no art. 12, II, que se referem aos atos de improbidade que causam lesão ao erário.

Dessa forma, não se adentrou ao exame pormenorizado do cabimento de cada espécie de sanção, considerando as circunstâncias pessoais de cada réu. Isso seria particularmente necessário na ação em comento, uma vez que alguns réus eram servidores públicos e outros não.

Sobre as sanções, afirmou-se já no dispositivo da sentença. *Verbis*:

Condeno os réus [...] como incurso nas sanções do art. 12 da Lei 8.429/92, para solidariamente ressarcirem integralmente o dano no importe de R\$33.247.917,83 (trinta e três milhões, duzentos e quarenta e sete mil, novecentos e dezessete reais e oitenta e três centavos) atualizados até

¹³⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo 2005.81.00.001120-9, 2ª Vara Federal. Julgado em 06/11/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>> Acesso em: 20/10/2014.

28.01.2005; e individualmente, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio em decorrência das irregularidades praticadas e constatadas nesta ação; pagamento de multa civil de uma vez o valor do acréscimo patrimonial apurado na condenação do item anterior; suspensão dos direitos políticos pelo prazo (cinco) anos; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos, tudo, após o trânsito em julgado.

Como se nota, os réus foram condenados a todas as sanções previstas no art. 12, II, da Lei nº 8.429/1992. Não foram expostas as razões pelas quais cada sanção deveria ter sido aplicada, e nem seu cabimento individualizado para cada demandado.

Na sentença que decidiu o processo nº 0000160-76.2012.4.05.8100¹³⁶, reconheceu-se que o réu praticou condutas que se amoldam aos arts. 10, *caput*, e 11, VI, da Lei 8.429/1992.

A questão da dosimetria das sanções não foi tratada no dispositivo da sentença. No dispositivo, lê-se o que segue:

Face ao exposto, JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, reconhecendo contra [...] as condutas de improbidade previstas nos artigos 10 *caput* e artigo 11, inciso VI, da Lei 8.429/1992 e, com fulcro na mesma Lei, determino as sanções previstas no artigo 12, incisos II e III, com as observações de seu parágrafo único, condenando o réu no ressarcimento integral do dano patrimonial oriundo do descumprimento do Convênio n. 1853/05, no valor de R\$ 183.213,87 (cento e oitenta e três mil, duzentos e três reais e oitenta e sete centavos) apurado em 24/7/2008, incidindo juros e correção monetária de lei (fls. 34/35), em favor da FUNASA. Estabeleço ainda: multa civil de cinco vezes o valor da remuneração percebida pelo agente devidamente atualizado em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/85, a título de investimento no setor de saúde sanitária do Município de Caridade/CE, visando melhorias sanitárias; suspensão dos direitos políticos por cinco anos; perda da função pública que por ventura exerça. Fica também o réu proibido de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios direta ou indiretamente por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

Vê-se que foram aplicadas todas as sanções estipuladas no art. 12, II, da Lei nº 8.429/1992. Importante observar que houve menção ao parágrafo único do art.

¹³⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0000160-76.2012.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 04/11/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

12, que prevê alguns critérios para a fixação das sanções, conforme já se examinou neste trabalho.

Não se explicitaram as razões de adequação de cada sanção para o caso concreto tratado, nem para a quantidade da reprimenda aplicada.

Na ação de improbidade administrativa nº 0002246-54.2011.4.05.8100¹³⁷, condenou-se o réu por condutas descritas nos arts. 9º, XI, 10 e 11, da Lei nº 8.429/1992.

Foram aplicadas sanções previstas no art. 12, I, II e III, da Lei nº 8.429/1992. Assim como nas sentenças mencionadas nos tópicos anteriores, a dosimetria das sanções não foi tratada na parte dos fundamentos da sentença.

No dispositivo, estabeleceu-se o seguinte:

Face ao exposto, rejeito as preliminares suscitadas, ao tempo em que JULGO PROCEDENTE O PEDIDO, reconhecendo contra [...] as condutas de improbidade previstas nos artigos 9, XI, 10 e artigo 11 da Lei 8.429/1992 e, com fulcro na mesma Lei, determino as sanções previstas no artigo 12, incisos I, II e III, com as observações de seu parágrafo único, condenando a ré no ressarcimento integral do dano patrimonial/prejuízo ao erário apurado no valor de R\$ 240.864,06(duzentos e quarenta mil, oitocentos e sessenta e quatro reais e seis centavos), incidindo juros e correção monetária de lei (fls. 314/319), em favor do Estado do Ceará, Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Estabeleço ainda: multa civil de cinco vezes o valor da remuneração percebida pela servidora na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, conforme a última remuneração, devidamente atualizado em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/85, a título de investimento no setor de educação do Estado do Ceará.

Veja-se que se fez menção expressa ao parágrafo único do art. 12 da Lei nº 8.429/1992, entretanto não foram esclarecidos os motivos que levaram à aplicação específica de cada sanção e nem de sua dosagem.

Ressalve-se que, nos fundamentos da sentença, abriu-se tópico separado para tratar da perda da função pública, conforme se reproduz abaixo.

¹³⁷ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0002246-54.2011.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 11/11/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

Do pedido de perda da função pública

Extrai-se dos autos, que logo após o protocolo do feito, o fólio colacionado, às fls. 89, cópia do Diário Oficial da União, de 3 de março de 2011, demonstra a concessão da aposentadoria da demandada pelo Ato n. 782 da Portaria n. 1192.

Ademais, às fls. 286/287, a promovida apresentou manifestação para informar que trabalhou na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em 2012, de janeiro a julho, mas no qual foi exonerada, apenas retomando as atividades em novembro até dezembro de 2012. Documentos de fls. 288/291.

Em tal contexto, verifica-se a ausência de interesse de agir quanto a este pedido específico, perda da função pública, diante da perda superveniente de objeto.

Diante disso, verifica-se que, especificamente quanto à sanção da perda da função pública, houve manifestação singularizada para justificar o seu descabimento no caso concreto.

Na ação nº 0002389-72.2013.4.05.8100¹³⁸, o réu foi condenado a ressarcir o erário. Diferentemente das sentenças vistas até aqui, a presente decisão tratou do cabimento das sanções na parte dos fundamentos, como se pode ver adiante.

A prestação de contas se mostra como instrumento hábil a garantir a idoneidade na destinação dos recursos, resguardando, desta forma, os princípios da legalidade, da lealdade e da moralidade, que devem pautar a conduta do gestor público junto à Instituição a qual se encontra vinculado.

Entretanto, é de se ressaltar que, no caso sub judice, a única sanção eventualmente cabível é o ressarcimento ao erário, porquanto se trata de pretensão imprescritível, na inteligência do artigo 37, §5º, da Constituição Federal de 1988. Estão prescritas as demais sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, como bem ressaltado pelo Ministério Público Federal em sua peça póstica.

[...]

A bem da verdade, o ressarcimento não constitui penalidade; trata-se de consectário lógico do ato ilícito praticado e consagração dos princípios gerais de todo ordenamento jurídico: *suum cuique tribuere* (dar a cada um o que é seu), *honeste vivere* (viver honestamente) e *neminem laedere* (não causar dano a ninguém).

Ante as razões alinhadas, caracterizada a ausência de prestação de contas, não resta outra senda a este Juízo senão condenar o réu na obrigação de ressarcir o valor apurado pelo FNDE, devidamente atualizado monetariamente e acrescido de juros legais, cujo montante na elaboração do cálculo (17/8/2012) era de R\$ 75.814,94 (setenta e cinco mil oitocentos e

¹³⁸ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0002389-72.2013.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 24/02/2014. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

quatorze reais e noventa e quatro centavos), conforme consta do relatório do TCE (fls. 41/44)

Nesses termos, tem-se que foram explicitadas as razões para a aplicação do ressarcimento ao erário, bem assim para o afastamento das demais sanções.

No processo nº 0004198-34.2012.4.05.8100¹³⁹, o réu foi condenado em decorrência da prática de conduta tipificada no art. 11, I, da Lei nº 8.429/1992. Veja-se o dispositivo da sentença:

Isto posto, JULGO PROCEDENTES EM PARTE OS PEDIDOS DO MPF, para condenar [...], em decorrência dos atos de improbidade praticados, nas sanções do art. 11, caput, e inciso I, c/c art. 12, inciso III, da Lei n. 8.429/92, nas penas de suspensão dos direitos políticos, pelo prazo de 05 (cinco) anos; multa civil no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais); perda da função pública, caso ainda exerça uma, e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 03 (três) anos.

Sobre a aplicabilidade das sanções aos atos de improbidade previstos no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, que importam violação aos princípios da administração pública, aduziu-se o seguinte:

O artigo 11 da Lei 8.429/92, por tratar-se de violação a princípios administrativos, não exige prova da lesão ao erário público. Nesse ponto, basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Caso reste demonstrada a lesão, o inciso III, do art. 12, da mesma lei, autoriza seja o agente público condenado a ressarcir o erário. Se não houver dano ou se este não restar demonstrado, o agente poderá ser condenado às demais sanções previstas no dispositivo, como a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a impossibilidade de contratar com a administração pública por determinado período de tempo, dentre outras.

Assim, tem-se que houve explicação sobre o cabimento das sanções no caso de reconhecimento de ato tipificado no art. 11 da Lei nº 8.429/1992, especialmente a respeito da possibilidade de se afastar o ressarcimento ao erário e se aplicar as

¹³⁹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0004198-34.2012.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 29/08/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

demais punições, se restar demonstrado que não ocorreu prejuízo patrimonial direto aos cofres públicos.

Diante desse quadro, foram aplicadas todas as sanções estabelecidas pelo art. 12, III, da Lei nº 8.429/1992, exceção do ressarcimento ao erário.

Não foram explicitadas as razões pelas quais foram consideradas devidas as sanções em espécie impostas.

Na sentença que julgou o processo nº 0008956-90.2011.4.05.8100¹⁴⁰, discorreu-se acerca do enquadramento de pessoas jurídicas na Lei de Improbidade Administrativa. Observe-se:

No tocante à empresa [...] sujeitar-se-á às mesmas penalidades previstas na legislação de regência uma vez comprovada a sua participação direta ou indireta para a ulatimação do ato de improbidade e enriquecimento ilícito, quando responderá solidariamente uma vez demonstrada sua participação, tal se dê em face da prescrição constante no artigo 3º da Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992.

Com isso, fixou-se que é possível a sujeição da pessoa jurídica às mesmas sanções aplicáveis às pessoas naturais. Deve-se fazer, por óbvio, as adaptações necessárias para que haja a adequação com as características peculiares das pessoas jurídicas.

A mencionada adaptação foi feita no seguinte trecho:

Quanto à Empresa [...], que de forma direta compactuou com a perpetração da fraude, responde de forma solidária relativamente às condutas descritas, sob a fundamentação jurídica de que foi beneficiada com a conduta ímproba, o que se extrai dos artigos 5º e 6º da Lei n. 8.429/92; sendo-lhe aplicáveis as penas previstas nos artigos 10 e 11 da citada legislação de regência, com a proibição de contratar com órgãos/entidades do poder público pelo prazo legal.

Quanto aos réus pessoas naturais, o dispositivo da sentença estabeleceu o que segue abaixo:

¹⁴⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0008956-90.2011.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 03/04/2014. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE o pedido, para condenar o Sr. [...], pela prática de ato de improbidade descrito no artigo 10, inciso X e XII, e artigo 11 caput da Lei n. 8.429/92, bem como para condenar os Sr(s). [...], pela prática de ato de improbidade descrito nos artigo 10, incisos II, VIII, e XII e artigo 11 caput da Lei n. 8.429/92, nas penas de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 05 (cinco) anos e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 05 (cinco) anos.

Vê-se, portanto, que a dosimetria não foi tratada especificamente na fundamentação da sentença, tendo sido aplicadas todas as sanções admitidas pela lei.

Nos fundamentos da sentença do processo nº 0014629-30.2012.4.05.8100¹⁴¹, foram feitas considerações acerca da dosimetria das sanções pelos atos ímprobos imputados aos réus. *Verbis*:

Quanto ao pedido de condenação dos gestores no inciso I do art. 10 da Lei n. 8.429/91 em face do fato das servidoras, [...], que segundo trata a denúncia, recebeu de Agosto a Dezembro de 2010 e de Janeiro a Fevereiro de 2011, valores referentes ao regime de 200h mensais, sem, contudo, laborar essa jornada, e da servidora [...] percebeu verbas a título de "Anuênio", no período de Agosto de 2010 a Dezembro de 2010 e de Janeiro de 2011 a Abril de 2011, indevidamente, entendo cabível. É que dos autos não constam qualquer fólio hábil a comprovar a devolução dos salários recebidos a maior, mormente, em relação à Sra. [...] que os réus reconheceram no processo judicial a ilicitude.

Em sequência, foram expostas as sanções aplicadas. Veja-se:

Nestes esteios, condeno os réus no ressarcimento integral do dano patrimonial que há de ser apurado em sede de liquidação de sentença, nos termos do art. 475-A e seguintes do CPC, como também, na devolução do acréscimo indevido ao patrimônio pessoal dos réus, se houver, em razão das diversas condutas ímprobas praticadas. Estabeleço ainda: multa civil de cinco vezes o valor da remuneração percebida pelos agentes réus, devidamente atualizado em favor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, previsto no art. 13 da Lei n. 7.347/85, a título de investimento no setor de educação do Município de Acarape/CE, visando melhorias na educação;

¹⁴¹ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0014629-30.2012.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 30/04/2014. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

suspensão dos direitos políticos por cinco anos; perda da função pública que por ventura exerçam. Ficam também os réus proibidos de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios direta ou indiretamente por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de 3 (três) anos.

Dessa forma, embora não aplicada às partes réas a integralidade das sanções previstas no art. 12, II e III, da Lei 8.429/92, nem estipuladas as respectivas sanções em sua gradação máxima, as penas que serão consignadas já são suficientes para ensejar a proporcionalidade entre os atos ímprobos praticados e a sanção aplicada, de modo a evitar, simultaneamente, sanções desarrazoadas e a impunidade dos agentes.

Observa-se que foi usado o critério da proporcionalidade para justificar a gradação das sanções abaixo do máximo permitido por lei, bem assim a não aplicação de algumas das sanções cabíveis.

Considerou-se que as sanções impostas, com suas respectivas gradações, já seriam suficientes para a adequada punição pelas práticas ímprobas atribuídas aos réus.

Na fundamentação da sentença do processo nº 0000816-96.2013.4.05.8100¹⁴², fez-se interessante digressão a respeito da aplicação das sanções por improbidade. Explicou-se que:

É certo que deve haver uma relação de pertinência entre a natureza do ilícito praticado e a aplicação das sanções. À luz do princípio da proporcionalidade, a sanção aplicada, em matéria de improbidade administrativa, deve ser idônea ao fim de coibir/reprimir condutas atentatórias à moralidade administrativa, o que significa que deve haver um nexo de causalidade apto a demonstrar a sua efetiva adequação e necessidade. Assim, na cominação da pena, este Juízo considerará a finalidade preventiva e repressiva das sanções da LIA e: (1) ao número de condutas ímprobas, as quais não foram apuradas em sua exatidão; (2) à gravidade das mesmas, aqui entendida como a grande distância entre o que o réu fez e o que deveria ter feito, com malferimento a regras básicas do exercício de emprego público; (3) a presença do dolo e da má-fé na conduta do réu, quando descumpriu frontalmente as determinações emanadas dos manuais de instrução da CEF; (4) a condição de empregado público, ou seja, o elemento que representa a imagem de retidão e a face do Estado na vida diária das pessoas.

Ressalto que o fato de não ser demonstrado prejuízo para a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL ou para terceiros não isenta o réu da

¹⁴² BRASIL. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0000816-96.2013.4.05.8100, 4ª Vara Federal. Julgado em 24/06/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

responsabilidade pela conduta ilegal praticada no exercício de função. Isto porque não se pode tolerar que empregados públicos, que têm a função de bem representar as instituições a que servem, evitando interferências de terceiros no trato da coisa pública cometam, eles mesmos, os desmandos que deviam reprimir.

A perda do cargo público do demandado não deve ser aplicada, pois tal sanção ultrapassaria a medida do razoável para a falta cometida e provada, considerando que, conforme afirmado pelo réu e não refutado pela parte autora, o Conselho Disciplinar da Matriz decidiu por aplicar apenas a pena de advertência.

No que se refere ao pagamento de multa civil, tenho que deve ser aplicada no valor equivalente a 05 (cinco) remunerações mensais percebidas pelo réu, equivalentes a sua última remuneração como empregado da CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

A proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios e a suspensão dos direitos políticos guardam pertinência com os fatos, o que torna devida a aplicação.

Nota-se que foi feita uma didática dosimetria das sanções, explicando-se de forma detalhada a aplicabilidade de cada sanção.

Apresentaram-se, inclusive, os critérios que levaram à medida das sanções. A saber: finalidade preventiva e repressiva das sanções da LIA e: (1) ao número de condutas ímprobas, as quais não foram apuradas em sua exatidão; (2) à gravidade das mesmas, aqui entendida como a grande distância entre o que o réu fez e o que deveria ter feito, com malferimento a regras básicas do exercício de emprego público; (3) a presença do dolo e da má-fé na conduta do réu, quando descumpriu frontalmente as determinações emanadas dos manuais de instrução da CEF; (4) a condição de empregado público, ou seja, o elemento que representa a imagem de retidão e a face do Estado na vida diária das pessoas.

Tais critérios se mostram como instrumentos valiosos na atividade de dosimetria das sanções, podendo perfeitamente ser aplicados para quaisquer ações de improbidade.

A sentença em discussão, portanto, pode ser considerada como um paradigma para o que se defende neste trabalho, pois realizou com primor o mister de bem fundamentar a aplicação das sanções por improbidade.

Entende-se que é preciso tornar esse tipo de decisão na regra a se observar nas condenações pela Lei nº 8.429/1992, de forma que os réus tenham

resguardados o seu direito a uma decisão judicial fundamentada de forma clara e inequívoca.

Isso representaria um avanço no sentido da garantia do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, que são princípios essenciais para a aplicação de um direito punitivo e com sanções tão gravosas, como é a improbidade administrativa.

Nesses termos, é preciso que a dosimetria das sanções seja realizada na parte da fundamentação das sentenças, apresentando-se os argumentos que levaram à aplicação de cada sanção, com sua respectiva gradação.

Simplesmente elencar as sanções impostas no dispositivo das sentenças, como foi visto em algumas decisões acima reproduzidas, não atende ao dever de fundamentação que o magistrado carrega.

É importante que esse tema seja melhor apreciado nas decisões, ganhando um tratamento particularizado.

5 CONCLUSÃO

Pelo que foi explanado, a improbidade administrativa é um ilícito previsto na Constituição Federal que representa a transgressão dos deveres de boa administração pública. Desse modo, a improbidade administrativa está relacionada ao mau uso do patrimônio público, ao exercício viciado da função pública e ao desrespeito dos princípios constitucionais que regem a atuação administrativa.

A Lei nº 8.429/1992 foi editada para regulamentar a aplicação das sanções por atos de improbidade administrativa, seguindo determinação do constituinte originário. A citada lei define os contornos do instituto, prevendo quem são seus sujeitos ativo e passivo, quais são suas espécies e suas respectivas sanções.

Como se explicou, a improbidade administrativa se insere no campo do direito sancionador. Em razão disso, sua aplicação deve observar de forma estrita os direitos fundamentais dos acusados, que se encontram positivados na Constituição Federal.

Nas ações de improbidade administrativa, é imprescindível o respeito incondicional dos princípios do devido processo legal, da ampla defesa, do contraditório e da fundamentação das decisões judiciais. Nesses termos, é preciso considerar a gravidade das sanções imputadas ao agente ímprobo, sobretudo a privação temporária dos direitos políticos, os quais são manifestação direta da cidadania do indivíduo.

Ao estar diante de uma imputação de improbidade administrativa, o julgador deve proceder a um duplo juízo. Inicialmente, realiza-se um juízo de improbidade, em que o magistrado deve analisar se a conduta do agente se amolda aos tipos legais previstos nos arts. 9º, 10 e 11, da Lei nº 8.429/1992.

Em seguida, caso avalie que o agente incorreu em uma das espécies de improbidade, o juiz deve efetuar um juízo de dosimetria. Neste momento, são apreciadas as sanções cominadas abstratamente para os atos de improbidade, devendo o aplicador analisar qual é cabível para reprimir eficazmente e de forma justa o ilícito cometido. Nessa atividade de dosimetria, os critérios da razoabilidade e

da proporcionalidade são instrumentos importantes para a interpretação e aplicação da Lei nº 8.429/1992.

Como se viu nas sentenças analisadas no terceiro capítulo deste trabalho, os magistrados por vezes deixam para tratar das sanções na parte do dispositivo da sentença, limitando-se a reproduzir as cominações previstas abstratamente no art. 12 da Lei 8.429/1992. Essa postura, contudo, não se entende como a mais adequada. É preciso que cada sanção seja analisada diante do caso concreto, a fim de verificar sua pertinência em face da conduta praticada.

A dosimetria deve ser tratada na fundamentação das sentenças, apresentando-se os motivos pelos quais cada sanção deve ser aplicada, bem como justificando a quantidade da reprimenda.

Um bom norte interpretativo é o art. 59 do Código Penal, que traz critérios para a dosimetria da sanção penal. O emprego desse dispositivo como inspiração para a dosimetria é justificada pela noção de que o direito penal e a improbidade administrativa são espécies do gênero direito sancionador.

Além dos critérios supracitados, outros podem ser adotados pelo magistrado, tais como aqueles didaticamente elencados na sentença do Processo nº 0000816-96.2013.4.05.8100, comentada anteriormente. Destarte, são critérios perfeitamente utilizáveis na dosimetria: a finalidade preventiva e repressiva das sanções; a gravidade da conduta; a presença e a intensidade do dolo e da má-fé do agente público; o número de condutas ímprobas e o prejuízo que a conduta causou à imagem do Estado.

É importante lembrar que a Lei nº 8.429/1992, em seu art. 12, parágrafo único, prevê – embora de forma tímida –, que o juiz deve adaptar as sanções ao caso concreto, considerando a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido.

Ante o exposto, sustenta-se que a dosimetria das sanções ganhe maior atenção nas sentenças condenatórias por atos de improbidade administrativa. Entendendo-se, ainda, que essa mudança de perspectiva se justifica pelo dever de observância aos diversos princípios constitucionais que resguardam a condição dos acusados, sobretudo ao se considerar o quão gravosas são as sanções decorrentes de atos de improbidade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses Difusos e Coletivos Esquemático**. São Paulo: Método, 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp 1.293.624-DF, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, 1ª turma. Julgado em 5/12/2013. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=32914181&sReg=201102735222&sData=20131219&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 30/08/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal, Rcl. 2.138-DF, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno. Julgado em 13/06/2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em: 31/08/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal, AgR no RE 579.799-SP, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma. Julgado em 02/12/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=570757>>. Acesso em: 31/08/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal, RE 439.723, Rel. Min Celso de Mello. Julgado em 24/11/2009. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6193499/recurso-extraordinario-re-439723-sp-stf>>. Acesso em: 31/08/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça, Rcl. 2.790, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial. Julgado em 02/12/2009. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=7530819&sReg=200800768899&sData=20100304&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 31/08/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 931.135-RO, Rel. Min. Eliana Calmon, 2ª Turma. Julgado em 09/12/2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4413172&sReg=200700463794&sData=20090227&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 01/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1127143, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma. Julgado em 22/06/2010. Disponível em:

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=10870791&sReg=200900429879&sData=20100803&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 01/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.171.017, Rel. Min. Sérgio Kukina, 1ª Turma. Julgado em 25/02/2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=33672765&sReg=200902427331&sData=20140306&sTipo=5&formato=PDF>. Acesso em: 01/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.192.056-DF, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, 1ª Turma. Julgado em 17/4/2012. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=21698532&sReg=201000805715&sData=20120926&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 02/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.014.161 - SC, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, 2ª Turma. Julgado em 17/08/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=11774615&sReg=200702947026&sData=20100920&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em 02/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. EREsp. 654.721-MT, Rel. Min. Eliana Calmon, 1ª Seção. Julgado em 25/08/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=9037756&sReg=200902254195&sData=20100901&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 02/09/2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. AgRg no RE 598588-RJ, Rel. Min. Eros Grau, 2ª Turma. Julgado em 15/12/2009. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=608624>>. Acesso em: 14/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1186123-SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma. Julgado em 02/12/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=11991184&sReg=201000529118&sData=20110204&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em 15/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça, REsp. 678599-MG, Rel. Min. João Otávio Noronha, 2ª Turma. Julgado em 24/10/2006. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2732626&sReg=200400986607&sData=20070515&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 15/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 960926-MG, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma. Julgado em 18/03/2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=3798451&sReg=200700667942&sData=20080401&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 16/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 892818, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma. Julgado em 11/11/2008. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=4391085&sReg=200602191826&sData=20100210&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 16/09/2014.

_____. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 631301-RS, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma. Julgado em 12/09/2006. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2624168&sReg=200400088833&sData=20060925&sTipo=5&formato=HTML>. Acesso em: 16/09/2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 324282-MT, Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, 1ª Turma. Julgado em 02/02/2002. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/IMGD?seq=83769&nreg=200100647202&dt=20020401&formato=HTML>>. Acesso em: 16/09/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo 2005.81.00.001120-9, 2ª Vara Federal. Julgado em 06/11/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0000160-76.2012.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 04/11/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0002246-54.2011.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 11/11/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0002389-72.2013.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 24/02/2014. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0004198-34.2012.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 29/08/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0008956-90.2011.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 03/04/2014. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0014428-38.2012.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 18/03/2014. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0014629-30.2012.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 30/04/2014. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0016225-49.2012.4.05.8100, 1ª Vara Federal. Julgado em 12/03/2014. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Tribunal Regional Federal da 5ª Região, Seção Judiciária do Ceará. Processo nº 0000816-96.2013.4.05.8100, 4ª Vara Federal. Julgado em 24/06/2013. Disponível em: <<http://www.jfce.jus.br/>>. Acesso em: 20/10/2014.

_____. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

_____. Consolidação das Lei do Trabalho, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452compilado.htm> Acesso em: 30/08/2014.

_____. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

_____. Código Penal, de 7 de dezembro de 1940. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

_____. Código de Trânsito Brasileiro, de 23 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9503compilado.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm> Acesso em: 30/08/2014.

_____. LEI Nº 7.106, DE 28 DE JUNHO DE 1983. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7106.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

_____. Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 30/08/2014.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9637.htm>. Acesso em: 31/08/2014.

_____. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9790.htm>. Acesso em: 31/08/2014.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 01/09/2014.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm>. Acesso em: 01/09/2014.

_____. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm>. Acesso em: 02/09/2014.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Rio de Janeiro, RJ: Forense, 1977.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

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

- DECOIMAN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2008.
- DICIONÁRIO Priberam. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/DLPO/probidade>>. Acesso em: 30 ago. 2014.
- FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2007.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- GOMES, Luiz Flávio; BIANCHINI, Alice. **Crimes De Responsabilidade Fiscal: Lei nº 10.028/2000**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. 2 v. (As ciências criminais no século XXI).
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- MARINELA, Fernanda; BOLZAN, Fabrício (Org.). **Leituras Complementares de Direito Administrativo: Advocacia Pública**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2010.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.
- _____. **Improbidade Administrativa: observações sobre a Lei nº 8.429/1992**. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998.
- PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Crimes de Responsabilidade Fiscal: Atos de Improbidade Administrativa por Violação da LRF**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- _____. **Crimes de responsabilidade dos prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2009.
- _____. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Civis, Processuais e de Responsabilidade Fiscal**. São Paulo: Atlas, 2002.
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

ROCHA, Cesar Asfor. **Breves Reflexões Críticas sobre a Ação de Improbidade Administrativa**. Ribeirão Preto: Migalhas, 2012.

RODRIGUES, Carleane Bezerra. **A Ação de Improbidade Administrativa e o Combate à Corrupção**. 2013. 72 f. TCC (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013. Disponível em: <<http://www.repositoriobib.ufc.br/00000F/00000F2C.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2014.

SANTOS, Carlos Frederico Brito dos. **Improbidade Administrativa: Reflexões sobre a Lei nº 8.429/92**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 6. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2002.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade Administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Atlas, 2010.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. 4. ed. São Paulo: RT, 2009.