



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO

ÉRICA OLIVEIRA DIAS

**ASPECTOS MATERIAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA
APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS**

CAMPINA GRANDE

2014

ÉRICA OLIVEIRA DIAS

**ASPECTOS MATERIAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA
APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.
Orientador: Me. Sérgio Cabral dos Reis.

CAMPINA GRANDE

2014

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

D541a Dias, Érica Oliveira

Aspectos materiais da lei de improbidade administrativa e sua aplicação aos agentes políticos [manuscrito] / Erica Oliveira Dias. - 2012.

25 p.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2012.

"Orientação: Prof. Me. Sérgio Cabral dos Reis, Departamento de Direito Privado".

1. Direito Constitucional e Administrativo. 2. Improbidade Administrativa. 3. Agentes Políticos. 4. Adequação Punitiva. I. Título.

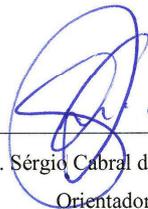
21. ed. CDD 342

ÉRICA OLIVEIRA DIAS

**ASPECTOS MATERIAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A
SUA APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade Estadual da
Paraíba, em cumprimento à exigência
para a obtenção do grau de Bacharel em
Direito.

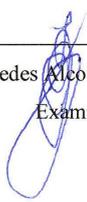
Aprovada em 11/11/2014



Prof. Me. Sérgio Cabral dos Reis / UEPB
Orientador



Prof. Hélio Santa Cruz Júnior / UEPB
Examinador



Prof. Laplace Guedes Aleforado de Carvalho / UEPB
Examinador

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	4
2	CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	6
3	SUJEITOS DO ATO DE IMPROBIDADE	7
3.1	SUJEITO ATIVO	7
3.2	SUJEITO PASSIVO	9
4	DOS TIPOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	10
4.1	DOS ATOS QUE IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (ART. 9º)	11
4.2	DOS ATOS QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO (ART. 10)	12
4.3	DOS ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 11)	12
5	DAS PENAS	14
6	APLICAÇÃO DA LEI N.º 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS	17
7	CONCLUSÃO	21

ASPECTOS MATERIAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A SUA APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS

Érica Oliveira Dias¹

RESUMO

A nova normatização constitucional da improbidade administrativa foi regulada pela Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa. Este diploma legal dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação aos princípios da Administração Pública. O presente artigo discorre sobre os aspectos materiais da citada lei, bem como trata da discussão de sua aplicabilidade aos agentes políticos que já estariam sujeitos às penalidades dos crimes de responsabilidade. A pacificação da controvérsia é exigência de segurança jurídica e a solução deve sempre buscar a concretude e a máxima efetividade do texto constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Constitucional e Administrativo. Improbidade Administrativa. Agentes Políticos. Adequação Punitiva.

1 INTRODUÇÃO

A partir do momento em que, por necessidade, o ser humano começou a se organizar societária e politicamente, delegando a um representante o poder de administrar a sociedade, mostrou-se imprescindível a imposição de limites à atuação desse administrador.

As teorias do Pacto Social explicam que o corpo social, através de ato formal, delimita a atuação da pessoa que exerce a administração, estabelecendo poderes gerenciais para que esta possa agir (poder discricionário) sem necessitar ouvir a opinião dos membros da sociedade (delegação de competência).

No Estado Democrático de Direito, o poder pertence ao povo, que delega o seu exercício, através do sufrágio (BRASIL, 1988, art. 1º, parágrafo único)², aos representantes. A estes, compete exercerem as atividades que lhes são confiadas em estrita observância ao princípio da legalidade.

¹ Graduanda em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba, UEPB. Contato pelo e-mail: odiaserica@gmail.com.

² CFEB, Art. 1º [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Além do limite imposto pelo princípio da legalidade, BRASIL (1988), no *caput* de seu artigo 37³, prevê que o administrador público deve conformar sua atuação também ao princípio da moralidade, agindo para atingir o objetivo do bem comum dentro de padrões éticos.

Quando os agentes públicos inobservam tal princípio, deixando de agir sob o amparo da moral, estabelece-se, no plano material, a improbidade administrativa, ato que gera prejuízos à ordem pública e à social, ocasionado, da mesma forma, desconfiança e descrença por parte da sociedade em relação aos seus administradores.

No Brasil, esse problema pode ser considerado grave; há, por parte dos agentes públicos, uma crise de valores, um afastamento de sua real missão – zelar pelo patrimônio comum e administrar com prudência e correção os recursos públicos. Assim, pode-se dizer que a sociedade brasileira convive com grave crise. São cada vez mais frequentes notícias sobre o envolvimento de agentes públicos e políticos em casos de corrupção, suborno, abuso de poder, dentre outras condutas as quais desvirtuam a função dos administradores públicos.

A fim de garantir o bem-estar social e a manutenção do poder da sociedade, o moderno Estado brasileiro vem editando regras para permitir à sociedade e à Justiça fiscalizar os atos de governo e punir os que mal gerenciam os recursos públicos, uma vez que os administrados têm direito à administração honesta, voltada exclusivamente a atender as demandas sociais.

Nesse sentido, Aluizio Bezerra Filho (2005, p. 17) preleciona:

O combate à improbidade administrativa institui a teoria da purificação, para, assim, excluir da vida pública ou política, aqueles deflagrados em ilicitude, com perda da função e a suspensão dos direitos políticos.

Com efeito, o espírito da lei é a composição saudável de uma categoria de agentes públicos idôneos que desempenhem suas atividades funcionais com eficiência e fidelidade aos princípios norteadores da administração pública, para desta maneira alcançar resultados positivos na gestão administrativa em favor do bem comum.

Visando dar efetividade ao princípio constitucional da moralidade, o Congresso Nacional editou, em 1992, a Lei n.º 8.429, famosa “LIA” – Lei de Improbidade Administrativa, mencionada acima pelo autor citado e que constitui, atualmente, o principal instrumento jurídico de combate à corrupção, desonestidade e má-fé na gestão pública. A

³ CFRB, 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:

“LIA” se estrutura em cinco tópicos principais, quais sejam: 1º) sujeito passivo, 2º) sujeito ativo, 3º) tipologia da improbidade, 4º) sanções e 5º) procedimentos administrativos e judiciais.

A Lei 8.429 (BRASIL, 1992), denominada também de Lei do Colarinho Branco, ao entrar em vigor, produziu mudanças notáveis na forma de se tratar dos atos de improbidade administrativa. Mesmo entendida como inovadora quanto ao tratamento do tema, causou, desde sua edição, discussões quanto a sua interpretação e sua forma de aplicação. Questões como caracterização dos “atos de improbidade administrativa” (necessidade ou não de culpabilidade para sua caracterização), sua aplicação aos agente políticos e identificação da correta ação judicial para concretizar as sanções por ela impostas, até hoje não receberam tratamento uniforme da doutrina e da jurisprudência. A par de tais dificuldades, a citada lei acabou se transformando em um dos lemas do crescimento e da moralização política e pública do País.

Ante a impossibilidade de abordar todas as questões referentes à “LIA” (BRASIL, 1992) em sede de artigo jurídico, optou-se por priorizar uma abordagem dos principais aspectos materiais da citada lei, suas peculiaridades e aspectos controversos, conferindo um especial enfoque à sua aplicação aos agentes políticos, bem como o posicionamento dos Tribunais acerca do tema.

A pesquisa será realizada a partir do método dedutivo, partindo do estudo doutrinário como premissa maior e obtendo conclusões com a análise das jurisprudências dos tribunais pátrios. Também será de grande valia a consulta à Lei n.º 8.429/1992, a qual regula de forma sistematizada a matéria objeto da presente estudo.

2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O vocábulo improbidade é de origem latina – *improbitate* – e significa, dentre outras coisas, desonestidade, falsidade, desonradez, corrupção. O vocábulo veio a ser utilizado para adjetivar a conduta do administrador desonesto.

Consiste, em síntese, na conduta antiética do agente público, na condução da coisa pública, desviando-se do princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, independentemente de causar lesão ao erário ou de se enriquecer ilicitamente. Estas ações são consideradas acessórias da conduta ímproba, que acarretam agravamento na graduação da pena imposta.

O núcleo, portanto, da ação que caracteriza a improbidade administrativa está na ilegalidade qualificada pela conduta antiética do administrador público.

Para Pazzaglini Filho (2009, p. 3):

Improbidade administrativa, pois, é mais que singela atuação em desconformidade com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé. Em suma, pela falta de probidade do agente público no desempenho da função pública.

A Lei n.º 8.429 (BRASIL, 1992) prevê as situações violadoras da probidade. Nos artigos 9º, 10 e 11, tipifica as figuras do enriquecimento ilícito, do prejuízo ao erário e da infringência aos princípios administrativos.

3 SUJEITOS DO ATO DE IMPROBIDADE

3.1 SUJEITO ATIVO

A Lei de Improbidade Administrativa previu como sujeito ativo de ato ímprobo o agente público, sendo que, ao seu lado, poderão figurar particulares colaboradores, bem como os beneficiários de tais atos.

José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 931), acerca do tema, elucida:

Denomina-se **sujeito ativo** aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para a sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. É o autor ímprobo da conduta. Em alguns casos, não pratica o ato em si, mas oferece sua colaboração, ciente da desonestidade do comportamento. Em outros, obtém benefícios do ato de improbidade, muito embora sabedor de sua origem escusa.

O legislador teve a cautela de definir o agente público, para os fins da lei, no art. 2º (BRASIL, 1992), como sendo “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente e 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”.

Assim, pode-se entender também que, pela menção legislativa a “qualquer agente público” (BRASIL, 1992, art. 1º), os atos de improbidade administrativa podem ser praticados por todas as categorias de agentes públicos, incluindo agentes políticos, servidores

estatutários, empregados públicos celetistas, contratados temporários e particulares em colaboração com a administração.

A possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos é polêmica e gera controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais. Tal questão será explicada pormenorizadamente em um tópico específico na presente pesquisa.

Servidor estatutário, por sua vez, é a pessoa investida legalmente em cargo público, com denominação própria e vencimento fixado em lei. A investidura se dá por meio de aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, na forma prevista pelo art. 37, II da Carta Magna (BRASIL, 1988), a qual também amparou aqueles servidores em exercício na data da sua promulgação há pelo menos cinco anos continuados, que não tinham sido admitidos na modalidade preceituada pelo referido dispositivo.

Empregado público é aquele que ingressa, da mesma forma, por meio de concurso público, mas para ocupar emprego público, tendo uma vinculação contratual com o Estado regida pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT. Por isso, são conhecidos como “celetistas”.

Contratado temporário é aquele contratado por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do art. 37, IX, da Carta Magna (BRASIL, 1988).

Já os particulares em colaboração, para Celso Antônio Bandeira de Mello (2009), são os sujeitos que, sem perderem a qualidade de particulares, exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico. Incluem-se no conceito os requisitados para prestação de atividade pública; os que *sponte propria* assumem a gestão da coisa pública perante situações anômalas para acudir a necessidades públicas prementes; os contratadas por locação civil de serviços; bem como os concessionários permissionários de serviços públicos e os delegados de função ou ofício público.

São considerados, da mesma forma, sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa os funcionários e dirigente de sindicatos, entidades do terceiro setor, como as assistenciais, e pessoas componentes do sistema “S”.

Por outro lado, o art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) amplia o rol dos sujeitos ativos passíveis de responsabilização, englobando, no que couber, aquele 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”.

Há que se ter em mente que o terceiro, particular pessoa física, poderá ser apenas coautor ou participante da conduta ilícita, sempre vinculado de algum modo ao agente

público, pois somente este é quem dispõe de meios eficazes para a realização da conduta lesiva.

Conforme previsto no dispositivo legal acima transcrito, a conduta do terceiro pode consistir em *induzir* ou *concorrer* para o ato ímprobo. Induzir, neste sentido, significa incutir em outrem a ideia do ilícito, quando antes era inexistente; concorrer, por sua vez, significa prestar auxílio material ao agente.

Quando o particular for beneficiário direto ou indireto do ato, só poderá ser responsabilizado se tiver ciência da origem ilícita da vantagem, ou seja, se agir de forma dolosa.

Por fim, cumpre ressaltar que o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações da “LIA” até o limite do valor da herança, consoante previsão do art. 8º (BRASIL, 1992).

3.2 SUJEITO PASSIVO

De acordo com o magistério de José dos Santos Carvalho Filho (2007, p. 929):

Sujeito passivo é a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa. Apesar do adjetivo “administrativa”, nem sempre o sujeito passivo se qualifica como pessoa eminentemente administrativa. A lei, portanto, ampliou a noção, em ordem a alcançar também algumas entidades que, sem integrarem a Administração, guardam algum tipo de conexão com ela.

Assim, são sujeitos passivos do ato de improbidade a Administração Pública direta, indireta, autárquica ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e as entidades particulares que tenham participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita, conforme prescre o art. 1º da Lei n.º 8.429/92:

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 (BRASIL, 1992).

O *caput* acima transcrito enumera os sujeitos passivos principais, compreendendo as pessoas da administração direta: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; pessoas da administração indireta: autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista; pessoa para cuja criação ou custeio o erário haja contribuído ou contribua com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; bem como as empresas incorporadas ao patrimônio público.

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 (BRASIL, 1992).

No parágrafo único acima transcrito, a lei faz menção aos sujeitos passivos secundários, dentre os quais se incluem: as entidades que recebem subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício, de órgão público; e as entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual.

A diferença em relação às entidades anteriores consiste no fato de que a tutela incide apenas sobre o seu patrimônio e a sanção patrimonial se limita exclusivamente à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. O que ultrapassar tal contribuição, deverá ser pleiteado pela entidade por outra via que não a prevista na “LIA”.

4 DOS TIPOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O legislador, na Lei nº 8.429/92, não se preocupou em conceituar a improbidade administrativa, cabendo tal encargo à doutrina, tendo se limitado a distinguir as espécies de atos de improbidade em três categorias distintas, conforme os resultados provocados para a Administração, a saber: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, que causem prejuízos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração.

Nesse sentido, os artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (BRASIL, 1992) indicam, de forma exemplificativa, os atos que configuram a conduta ímproba do administrador público.

4.1 DOS ATOS QUE IMPORTAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO (ART. 9º)

Trata-se da modalidade mais grave e vil de improbidade, pois contempla o comportamento torpe do agente público que exerce suas funções públicas de forma desonesta e imoral.

Configura-se quando o agente público auferir dolosamente vantagem patrimonial ilícita, destinada para si ou para outrem, em virtude do exercício ímprobo de cargo, mandato, função, emprego ou atividade na administração pública.

Para Marino Pazzaglini Filho, são requisitos mínimos para a caracterização da ocorrência do ato de improbidade que importe em enriquecimento ilícito:

1. **recebimento de vantagem econômica indevida** por agente público, acarretando, ou não, dano ao Erário ou ao patrimônio de entidades públicas ou de entidades privadas de interesse público (no caso de verbas públicas por estas recebidas);
2. vantagem patrimonial **decorrente de comportamento ilegal** do agente público;
3. **ciência** do agente da **ilicitude** da vantagem patrimonial pretendida e obtida; e
4. **conexão entre o exercício funcional abusivo do agente público** nas entidades indicadas no art. 1º da LIA e a **vantagem econômica indevida por ele alcançada para si ou para outrem.** (PAZZAGLINI FILHO, 2009, p.44)

Assim, percebe-se que a vantagem ilegalmente percebida deve ter caráter patrimonial, ser economicamente apreciável, e não precisa, necessariamente, causar dano ao erário. É o caso, por exemplo, do agente desonesto que recebe gratificação ou comissão para praticar ato de seu ofício.

O segundo requisito demonstra que a vantagem percebida deve ter por origem o exercício funcional abusivo, em afronta às normas que regem a boa atuação do administrador.

O terceiro tópico se refere ao elemento subjetivo do ato de improbidade administrativa, de forma que o enriquecimento ilícito só se configurará uma vez presente o dolo, a ciência da ilicitude da vantagem patrimonial auferida. Logo, não há falar em enriquecimento ilícito involuntário ou culposo.

Por fim, é indispensável o elo entre a vantagem econômica alcançada pelo agente e o desempenho de sua atividade pública. O enriquecimento ilícito dá-se em razão do exercício funcional.

4.2 DOS ATOS QUE CAUSAM PREJUÍZO AO ERÁRIO (ART. 10)

O conceito de erário é mais restrito que o conceito de patrimônio público. Enquanto este compreende o complexo de bens e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico, aquele se limita aos bens e direitos de valor econômico, ou seja, os recursos financeiros da Administração. A substância, portanto, dessa modalidade de improbidade administrativa, é a ofensa lesiva ao patrimônio público financeiro.

Para Pazzaglini, sua configuração depende dos seguintes requisitos:

1. ação ou omissão ilegal do agente público no exercício de função pública;
2. derivada de má-fé, desonestidade, (dolosa ou culposa); e
3. causadora de lesão efetiva ao Erário. (PAZZAGLINI FILHO, 2009, p. 62)

Deste modo, percebe-se que, da mesma forma que na modalidade anterior, a ilegalidade da conduta funcional é *conditio sine qua non* para se caracterizar o ato de improbidade em exame. Por conseguinte, se o agente público causar prejuízo ao Erário agindo de acordo com a lei, descabe falar em improbidade administrativa.

Importante observar que a conduta deve ser coadjuvada pela má-fé, mas, ao contrário das outras duas modalidades de improbidade, a lesão ao erário pode configurar-se também pela ação ou omissão culposa.

O último requisito, segundo o autor citado, é a ocorrência de efetivo dano material aos cofres públicos. Ressalte-se que o prejuízo presumido, o dano moral e a ausência de prova de perda patrimonial certa não caracterizam esse tipo de improbidade.

4.3 DOS ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ART. 11)

Os princípios são um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garante validade. São normas gerais e abstratas, nem sempre positivadas, entretanto, às quais todo ordenamento jurídico fundado num Estado Democrático de Direito deve respeito. Possuem três funções principais, quais sejam: fundamentadora, interpretativa e integrativa.

A Carta Magna elencou, no *caput* de seu artigo 37 (BRASIL, 1988), de modo expresse, cinco princípios que regem a Administração Pública: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Além de outros princípios esparsos na Constituição, há menção expressa a outros na Lei n.º 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo Federal), bem

como existem princípios implícitos que são implicações evidentes do próprio Estado de Direito.

A Lei de Improbidade Administrativa, no *caput* de seu art. 11 (BRASIL, 1992), dispôs que “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”.

De acordo com Pazzaglini Filho (2009, p. 102), esta modalidade de improbidade administrativa exige, para sua configuração, os seguintes requisitos:

1. ação ou omissão violadora de princípio constitucional regulador da Administração Pública;
2. comportamento funcional ilícito denotativo de desonestidade, má-fé, ou falta de probidade do agente público;
3. ação ou omissão funcional dolosa; e
4. que não decorra da transgressão de princípio constitucional, enriquecimento ilícito do agente público ímprobo ou lesão ao Erário.

Portanto, faz-se necessário que a conduta do agente público ímprobo transgrida princípio regente da Administração Pública. Ocorre que as condutas caracterizadoras das demais modalidades dos atos de improbidade administrativa também violam princípios relativos ao conteúdo de sua conduta ímproba. Dessa forma, revela-se o caráter subsidiário ou residual do presente tipo, uma vez que a sua aplicação se subordina à não aplicação das hipóteses mais graves.

Ato contínuo, pode-se extrair da norma ora em estudo que não é toda violação ao princípio da legalidade que configura a improbidade administrativa. É imprescindível à sua tipificação que o ato ilegal tenha origem em conduta desonesta, reveladora da má-fé do agente público.

Assim, percebe-se que o legislador não quis punir o agente incompetente, aquele que praticou simplesmente irregularidades anuláveis, mas sim o agente desonesto. Nesse sentido, é a jurisprudência do Egrégio Superior Tribunal de Justiça:

1. O caráter sancionador da Lei 8.429/92 é aplicável aos agente públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente:

a) importem enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário (art. 10); c) atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

2. A exegese das regras insertas no art. 11 da Lei 8.429/92, considerada a gravidade das sanções e restrições impostas ao agente público, deve ser realizada *cum granu salis*, máxime porque uma interpretação ampliativa poderá acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, posto ausente a má-fé do administrador público, preservada a moralidade administrativa e, *a fortiori*, ir além do que o legislador pretendeu.

3. A má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade administrativa quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má intenção do administrador. (*Resp 831178/MG, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 14-5-2008*)

Por fim, a norma exige, para sua configuração, o comportamento doloso do agente devidamente comprovado, o que significa que ele deve ser consciente da violação ao preceito da administração, motivado pela desonestidade.

5 DAS PENAS

A Constituição Federal, em seu art. 37, § 4º (BRASIL, 1988), dispõe que os atos 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.

Visando regulamentar e completar o elenco do citado dispositivo, o art. 12 da “LIA”, indo além da previsão constitucional, previu também outras medidas, a saber: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil 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, *in verbis*:

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:

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 (BRASIL, 1992).

Percebe-se, assim, que o legislador estabeleceu uma gradação decrescente em termos de gravidade: primeiro, os atos que acarretam enriquecimento ilícito; segundo, os que causam lesão ao erário; e terceiro, os que atentam contra os princípios da Administração.

Observa-se, da mesma forma, que a lei estabeleceu sanções fixas – perda da função pública, ressarcimento integral do dano e perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio –, bem como sanções graduadas – suspensão dos direitos políticos, multa civil 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 –, sendo que a intensidade destas últimas leva em conta a gravidade do ato de improbidade administrativa praticado, conforme comentado no parágrafo anterior.

É plenamente possível que o mesmo ato ou omissão se enquadre nas três modalidades de improbidade administrativa previstas em lei. Nesse caso, serão cabíveis as sanções previstas para a infração mais grave cometida.

O parágrafo único do art. 12 da Lei n.º 8.429 (BRASIL, 1992) estabelece critérios para orientar o juiz na fixação da pena. De acordo com o dispositivo legal, a aplicação da pena deverá ser graduada na proporção da extensão do impacto provocado no corpo social e pela dimensão do alcance patrimonial.

Importante destacar que a aplicação das mencionadas sanções independe de efetivo dano ao erário (exceto na hipótese do art. 10), bem como da aprovação ou rejeição das contas

pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas, consoante disposição do art. 21 (BRASIL, 1992).

Esse é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba:

Pena. Aplicação. Desinfluyente. Ocorrência de dano. Aprovação. Tribunal de Contas. Destaque-se a importantíssima normação contida no art. 21, asseverando que a aplicação das sanções (art. 12 e seus incisos) independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público e da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas. (TJPB – AC 2001.001845-7 – 1ª CC – Rel. Juiz Convocado Márcio Murilo da Cunha Ramos).

Grande celeuma doutrinária e jurisprudencial gira em torno da natureza jurídica das sanções prevista na lei de improbidade administrativa, e o tema está longe de ser pacificado.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (2005) afirma que a natureza das medidas previstas está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração do processo penal, e também na esfera administrativa, é possível ainda caracterizar um ilícito de natureza civil e política, pelo fato de poder implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

José dos Santos Carvalho Filho (2007), ao tratar da competência legislativa para essas sanções, diz que conquanto não tenham natureza penal, são elas de natureza política quanto à suspensão dos direitos políticos e civil para as demais.

A doutrina de Emerson Garcia (2010), entretanto, é no sentido de que as sanções do referido art. 12 (BRASIL, 1992) seriam meramente civis. Essa posição apresenta-se como a mais técnica.

Primeiro, pode-se inferir que não apresentam natureza penal uma vez que a própria Constituição Federal (BRASIL, 1988, art. 37, § 4º) ressalva a possibilidade de ação penal contra o mesmo ato caracterizador da improbidade administrativa.

Segundo, não pode tratar-se de natureza administrativa porque as sanções são aplicadas por um órgão jurisdicional, e não por um órgão hierarquicamente superior. Nesse sentido, a natureza jurídica da sanção não pode estar relacionada com o ramo do Direito do qual se origina, mas sim se a autoridade está no exercício da jurisdição – que é uma – ou no da atividade administrativa de cunho disciplinar.

Terceiro, não é natureza política porquanto o julgamento político foi reservado pela CRFB ao próprio Poder Legislativo, o que se verifica no elenco de competências atribuídas ao

Senado Federal no artigo 52 e 55, §2º (BRASIL, 1988). Além disso, a sentença no processo de improbidade administrativa impescinde de fundamentação jurídica, tal como preceitua o artigo 458 do Código de Processo Civil, exigência esta desnecessária em caso de julgamento político.

Afastado o caráter penal, administrativo e político, a natureza civil é reforçada pelo art. 18 da LIA (BRASIL, 1992), que precisa “A sentença que julgar procedente a *ação civil* [...] determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito”.

6 APLICAÇÃO DA LEI N.º 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS

Inicialmente, mostra-se importante delimitar o conceito de agentes políticos, porque, hodiernamente, as maiores controvérsias relativas à possibilidade de responsabilização por improbidade se referem aos agentes públicos sujeitos ao sistema punitivo dos crimes de responsabilidade.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2009, p. 246/247) apresenta a seguinte definição:

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.

Ressalte-se a existência de divergência doutrinária a respeito de sua abrangência, pois, de acordo com a doutrina clássica apresentada por Hely Lopes Meirelles (2001), os agentes políticos abrangeriam todos os que exercem função de Poder catalogados no texto da Constituição da República, o que incluiria, além de Ministros de Estado, aqueles que exercem cargos vitalícios, como os magistrados e integrantes do Ministério Público. Seria “o primeiro escalão do Governo”, segundo o autor, no exercício de suas atribuições constitucionais.

As doutrinas mais modernas, no entanto, são mais restritivas. Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho (2007) delimita a noção de “agentes políticos” àqueles que exercem efetivamente função política - de governo e de administração - no comando das políticas públicas. A presente pesquisa adota o entendimento dos doutrinadores modernos.

Os defensores da tese da não aplicação da “LIA” aos agentes políticos afirmam a existência do *bis in idem* entre o sistema punitivo da Lei n.º 8.429/92 e o sistema punitivo dos crimes de responsabilidade (Lei n.º 1.079/50 e Decreto-lei n.º 201/67), que consistem em “proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo” (BRASIL< 1950, art. 9º, item 7), e têm por consequência jurídica o *impeachment*, que significa o afastamento do agente político do cargo ocupado por não se mostrar apto a desempenhar suas respectivas funções, além da inabilitação para o exercício de qualquer função pública pelo prazo de até 8 (oito) anos.

Nesse sentido, decidiu o Supremo Tribunal Federal:

EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. (...) II. MÉRITO. II.1 Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei n.º 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 n.º 8.429/1992), e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei n.º 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 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 n.º 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 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. (Rcl 2138, Relator Min. NELSON JOBIM, Relator p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES (ART.38, IV, b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 13.06.2007, DJe-070,

DIVULG 17.04.2008, PUBLIC 18.04.2008, EMENT VOL-02315-01, P-00094)

Assim, na Reclamação 2138 prevaleceu o entendimento de que configura dupla sanção punir os agentes políticos por crime de responsabilidade e pela Lei de Improbidade, ante o caráter político-administrativo de ambos os sistemas punitivos.

Apesar de tal entendimento, até há poucos anos o entendimento pacificado no STF era do caráter penal das sanções pelos crimes de responsabilidade, sendo, inclusive, esse o fundamento do enunciado da jurisprudência predominante consagrado na súmula de nº 722, bem como a razão para a interpretação dada pela Corte ao art. 41-A da Lei 1.079/50, no sentido de inadmitir a legitimidade de qualquer cidadão para o oferecimento da denúncia, restringindo-a ao Ministério Público.

Ademais, a Suprema Corte, no julgamento da ADI nº 2.797/DF, ao declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.628/02, na parte em que essa introduziu o parágrafo segundo no art. 84 do Código de Processo Penal, explicitou que, por se tratar de ação de improbidade administrativa, deve ser ajuizada perante magistrado de primeiro grau em razão da sua natureza cível.

Dessa forma, inexistindo dependência entre as diferentes esferas de responsabilidade – pena, civil e administrativa –, não se pode afirmar, ao nosso sentir, que o regime previsto para punição dos crimes de responsabilidade impeça a aplicação das penas previstas na Lei n.º 8.429/92, sob pena de configurar o *bis in idem*.

Isto porque, embora se pretenda punir o mesmo fato, trata-se de punições em esferas distintas do direito. A improbidade administrativa, como explicado, relaciona-se à esfera cível, enquanto os crimes de responsabilidade, à esfera penal. A condenação do réu ímprobo no processo penal não lhe assegura o direito de não responder, pelo mesmo fato, nas esferas cível e administrativa.

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, já sedimentou o entendimento de que a Lei n. 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos:

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.** (Rcl 2790 SC 2008/0076889-9, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/12/2009, DJe 04/03/2010)

Pensar de forma diferente institucionalizaria a impunidade de agente políticos ímprobos, representando um retrocesso em matéria de fiscalização pública e zelo aos princípios que regem a Administração Pública.

Assim, conclui-se que um sistema punitivo não se sobrepuja ao outro. Havendo a prática de ato de improbidade por agente político que também configure crime de responsabilidade, deverá ser observado o princípio da adequação punitiva.

Maria Sylvia Zanella di Pietro explica:

No ententato, partindo da ideia de que os dispositivos da Constituição têm que ser interpretados de forma harmoniosa, sistemática, de modo que não leve a conclusões contraditórias, é necessário deixar de lado a interpretação puramente literal. O legislador constituinte certamente teve por objetivo impedir que os crimes praticados por autoridades de tão alto nível, podendo levar à perda do cargo, fossem julgados por autoridade outra que não o STF (para os crimes comuns) e o Senado Federal (para os crimes de responsabilidade). Não teria sentido que essa mesma pena de perda do cargo, em caso de improbidade que não caracterize crime, pudesse resultar em perda do cargo imposta por outra autoridade de nível inferior. Seria absurdo que o crime de responsabilidade (que constitui ilícito mais grave) tenha competência privilegiada para julgamento e aplicação da pena de perda do cargo, e o ato de improbidade administrativa (que pode ser ilícito menos grave, porque nem sempre constitui crime) pudesse resultar também em perda do cargo imposta por outro órgão que não o Senado Federal.

Isso não significa que a tais autoridades não se aplique a lei de improbidade administrativa. Ela aplica-se de forma limitada, porque não pode resultar em aplicação da pena de perda do cargo. Essa conclusão resulta muito clara do parágrafo único do artigo 52, que limita a competência do Senado à aplicação da pena de perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, **“sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”**. Vale dizer: sem prejuízo de sanções outras, como as que decorrem da prática de crime comum ou de ilícitos civis, como ocorre com a improbidade administrativa. (DI PIETRO, 2005, p. 723/724)

José dos Santos Carvalho Filho complementa:

Por fim, advoga-se o entendimento de que as Leis nºs 1.079/50 e 8.429/92 convivem harmoniosamente no sistema, sendo independentes as vias respectivas, mas será incabível formular na ação de improbidade pedido de

aplicação das sanções de natureza política (perda do cargo, suspensão de direitos políticos), já que elas emanam naturalmente da ação penal de apuração de crime de responsabilidade. Em compensação, subsistiriam outras sanções sem tal natureza (como, v.g., multa civil, reparação de danos, proibição de benefícios creditícios, ou fiscais, etc). Tais sanções não decorreriam de crime de responsabilidade, regulado por lei especial, mas sim de conduta de improbidade administrativa sem caracterização delituosa. De fato, examinando-se o elenco das sanções contemplado no art. 12 da Lei nº 8.429/92, é possível vislumbrar a existência, lado a lado, de sanções político-administrativas e exclusivamente administrativas. Daí a distinção feita por alguns intérpretes e que, em nosso entender, melhor se harmoniza com o sistema atualmente em vigor e com o princípio da moralidade administrativa. (CARVALHO FILHO, 2007, p. 934)

Portanto, não há *bis in idem* algum. Caso o Constituinte pretendesse estabelecer distinções o teria feito expressamente ressaltando aqueles a que ele próprio atribuiu o crime de responsabilidade. Nesse ponto, é de todo conveniente enfatizar que quem assume elevadas obrigações constitucionais deve arcar com elevado grau de responsabilidade.

Dizer que as sanções por improbidade e por crime de responsabilidade tratariam do mesmo instituto, apenas com variações semânticas, significa reduzir o artigo 37 da Constituição do Brasil a um nada jurídico, além de contrariar a própria jurisprudência pacificada na Corte Constitucional quanto às respectivas naturezas jurídicas.

7 CONCLUSÃO

A preocupação com os atos de improbidade administrativa por parte de agentes públicos é antiga. Pode-se afirmar que tem sido longo o histórico de leis as quais têm procurado coibir tal prática e punir os responsáveis por atos ilícitos, de forma que a Constituição de 1934 já legitimava qualquer cidadão a pleitear a anulação de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados e Municípios.

Entretanto, foi Constituição de 1988, denominada Cidadã, a que mais se preocupou em normatizar sobre improbidade administrativa. No art. 37, § 4º (BRASIL, 1988), inovou ao expandir o conceito de improbidade administrativa, desse modo, a sociedade passou a contar com mais um instrumento no combate à corrupção. Introduziu o conceito de ato de improbidade administrativa, o que representou evolução em termos de administração pública.

A presente pesquisa procurou abordar os principais tópicos referentes aos aspectos materiais da Lei n.º 8.429/92, apontando as controvérsias existentes, bem como o entendimento dos principais doutrinadores administrativistas e dos tribunais pátrios.

No que tange à aplicação da “LIA” aos agentes políticos, restou demonstrado que o adequamento punitivo entre o sistema relativo aos crimes de responsabilidade e o da Lei n.º 8.429/92 revela ser a interpretação mais harmoniosa com sistema vigente, bem como que melhor resguarda o princípio da moralidade administrativa.

ABSTRACT

The new constitutional norming of administrative improbity was regulated by law number 8.429, from June 2nd, 1992, also known as Administrative Improbity Law. This legal device alludes about sanctions applicable to public agents in cases of illicit enrichment, damage to the public property and violation of Public Administration principles. The present article descants on material aspects of the referred law while addressing the discussion about its applicability to political agents already subject to fines from responsibility crimes. The pacification of controversy is pre-requisite of legal security, and solution must seek the frame and effectiveness of the constitutional content.

KEY-WORDS: Constitutional and Administrative Law. Administrative Improbity. Political Agents. Punitive Adequacy.

REFERÊNCIAS

BEZERRA FILHO, Aluizio. *Lei de Improbidade Administrativa*. Curitiba: Juruá, 2005.

BRASIL. Lei n.º 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12/04/1950, p. 5425.

BRASIL. Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 03/06/1992, p. 6993.

BRASIL. Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01/02/1999, p. 1.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. – 18. ed. – Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

COSTA, José Armando da. *Contornos jurídicos da improbidade administrativa*. – 3. ed. – Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. – 18. ed. – São Paulo: Atlas, 2005.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 26.ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. – 26. ed. – São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

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

TOLOSA FILHO, Benedicto. *Comentários à lei de improbidade administrativa: (atualizado de acordo com a medida provisória nº 1.088 e a lei de responsabilidade fiscal)*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.