

OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

THE MAIN ASPECTS OF THE LAW OF ADMINISTRATIVE IMPROBITY

Renata Elisandra de Araujo
Procuradora Federal junto à Procuradoria Federal em Santa Catarina
Pós-Graduada em Direito Público pela UnB

SUMÁRIO: Introdução; 1 Os principais aspectos da Lei nº 8.429/92, de 2 de junho de 1992; 1.1 Breve esboço histórico; 1.2 Conceito de improbidade administrativa e da tipologia; 1.3 Sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade administrativa e das sanções cabíveis; 1.4 Dos prazos prescricionais; 1.5 Do procedimento administrativo e do processo judicial; 1.6 Da independência entre as instâncias administrativa e da comunicabilidade dos efeitos da decisão proferida em uma instância nas demais; 2 Considerações Finais; Referências.

RESUMO: Este trabalho analisa os principais aspectos da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, especialmente as questões relacionadas às categorias dos atos de improbidade, aos requisitos necessários à instrução do procedimento administrativo e à ação judicial de improbidade administrativa e a independência e comunicabilidade entre as instâncias administrativa, cível e penal. Seu principal objetivo consiste em trazer à discussão os aspectos controversos relacionados à aplicação da Lei de Improbidade aos agentes que, ao exercerem atividades de gestão do patrimônio público, causam prejuízos de toda ordem à Administração Pública, conseqüentemente, à toda população brasileira.

PALAVRAS-CHAVES: Ação de Improbidade Administrativa. Aspectos materiais e processuais.

SUBSTRACT: This paper analyzes the main aspects of misconduct law Administrative, Law nº. 8429 of June 2, 1992, especially issues related to categories of acts of misconduct, the standards, required for the administrative procedure and judicial action of administrative misconduct and independence and responsiveness between the administrative authorities, civil and criminal matters. Its main objective is to stimulate discussion of the controversial aspects related to the misconduct law enforcement agents who, in exercising management activities of public property, causing losses of all kinds to government, therefore, the entire brazilian population.

KEYWORDS: Administrative Action Misconduct. Substantive and Procedural Aspects.

INTRODUÇÃO

Desde a sua vigência, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, lei de improbidade administrativa, tem se mostrado como um dos principais instrumentos de defesa do patrimônio público e da moralidade e eficiência no desempenho na gestão dos recursos públicos.

A publicação da Lei de Improbidade Administrativa ocorreu num momento em que a sociedade brasileira clamava pela instituição de medidas efetivas de moralização e ética no setor público, de combate à corrupção e de punição daqueles que atuam em prol dos interesses pessoais em detrimento do interesse público, ocasionando, na maioria das vezes, prejuízos ao erário e à reputação da Administração.

Em seus cinco capítulos, a lei estabelece os principais aspectos materiais e processuais necessários à apuração dos atos de improbidade administrativa e punição dos responsáveis, como: definição dos sujeitos ativos e passivos, as espécies dos atos de improbidade, as penas aplicáveis, o procedimento administrativo e processo judicial e dos prazos prescricionais.

Devido à impossibilidade de abordar todas as questões referentes à ação de improbidade administrativa em sede de artigo jurídico, optou-se por priorizar uma abordagem dos aspectos gerais da lei de improbidade, suas peculiaridades e aspectos controversos, conferindo um especial enfoque aos elementos necessários à caracterização dos atos de improbidade em suas diversas espécies e à definição dos sujeitos ativos e passivos.

Também serão abordados os elementos necessários à instrução do procedimento administrativo, do processo judicial, as medidas cautelares para garantia do ressarcimento do patrimônio público.

Por fim, verificar-se-á a possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade administrativa simultaneamente ao ajuizamento de ação penal e à instauração de processo administrativo disciplinar relativamente aos mesmos fatos, em razão da previsão contida no art. 12 da Lei nº 8429/92, acerca da independência das sanções aplicáveis em cada uma dessas instâncias.

1 OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI Nº 8.429/92, DE 2 DE JUNHO DE 1992

1.1 BREVE ESBOÇO HISTÓRICO

Este estudo não tem a pretensão de analisar o processo histórico de normatização das condutas que configuram improbidade

administrativa, até porque não há espaço para tanto, contudo, pode-se dizer, em poucas linhas, que a punição das condutas lesivas ao patrimônio público foi prevista, em sede constitucional, inicialmente, pela Constituição de 1946¹, cujas normas foram reproduzidas, quase que literalmente, pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.

Segundo José dos Santos de Carvalho Filho, em se tratando de legislação infraconstitucional, alguns diplomas normativos trataram de forma tímida e incompleta da questão da improbidade administrativa, sempre se referindo ao sequestro e ao perdimento de bens de responsáveis por condutas lesivas ao patrimônio público ou geradoras de enriquecimento ilícito. Dentre esses diplomas destacam-se: o Decreto-Lei nº 3240, de 8 de maio de 1941, a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957, a Lei nº 3.502, de 21 de janeiro de 1958 e o Decreto-Lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968².

Uma abordagem completa somente adveio com a Constituição Federal de 1988, que deu novo contorno à moralidade administrativa, consagrando-a em princípio constitucional regente das atividades de toda Administração Pública, prevendo, de antemão, em seu art. 37, § 4º, que os atos de improbidade administrativa serão punidos com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

No intento de regulamentar a previsão constitucional e coibir efetivamente a prática de atos de improbidade, foi promulgada a Lei nº 8.429/92, que disciplinou os atos de improbidade administrativa, os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade, as sanções cabíveis, bem como os procedimentos administrativos e judiciais aplicáveis.

1.2 DO CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA TIPOLOGIA PREVISTA NA LEI Nº 8.429/92

A Lei nº 8.429/92 não apresentou um conceito específico para a improbidade administrativa, limitando-se a distinguir as espécies de atos de improbidade em três categorias distintas, conforme os resultados

1 Art.141 § 31, da Constituição de 1946, continha os seguintes dizeres: “§ 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica,”

2 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. Rev. Ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.927.

3 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Proibidade Administrativa. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p.103. 106-109.

provocados para a Administração, a saber: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração.

Diante da ausência de um conceito legal de improbidade administrativa, boa parte dos doutrinadores procura formular um conceito que melhor reflita o objetivo das normas constitucionais e infraconstitucionais.

Neste intento, muitos doutrinadores procuram diferenciar o conceito de improbidade do conceito de moralidade em razão do fato de ter a Constituição se referido à probidade administrativa e à moralidade em dispositivos diversos. Dentre esses doutrinadores está Wallace Paiva Martins que considera a probidade administrativa um subprincípio do princípio da moralidade dotado de contorno próprio de função instrumentalizadora da moralidade por meio da Lei nº 8429/92⁴.

Outros autores, no entanto, como é o caso de Maria Sylvania Zanella Di Pietro e Emerson Garcia e Rogério Pacheco, entendem que probidade, como princípio regente dos atos da administração, é um conceito mais amplo que o de moralidade, pois submete os atos administrativos à observância de todo o ordenamento jurídico, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade⁵⁶.

Existe, também, uma terceira corrente doutrinária, a qual se filia José dos Santos Carvalho Filho, defensora da inexistência de diferença semântica entre o significado das expressões moralidade e probidade e que essas expressões podem ser utilizadas para o mesmo fim de preservação da moralidade administrativa⁷.

Essa terceira corrente doutrinária mostra-se mais coerente aos propósitos da Constituição, pois efetivamente não há necessidade de se distinguir os sentidos dos termos probidade e moralidade já que ambos buscam o mesmo objetivo que é a eficiência e zelo na administração e gestão do patrimônio público.

Conforme mencionado anteriormente, a Lei nº 8.429/92, ao definir a tipificação dos atos de improbidade administrativa, instituiu termos genéricos e abrangentes para a definição e qualificação das condutas ímprobas, agrupando-os em três categorias, conforme o bem jurídico atingido:

4 GARCIA, Emerson ; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4 ed. Rev.Ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.45.

5 DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p.805-806.

6 CARVALHO FILHO, op. cit., p. 927.

7 CARVALHO FILHO, op. cit., p.937.

- a) atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito;
- b) atos de improbidade que causam prejuízo ao erário;
- c) atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito estão elencados no art. 9º da Lei nº 8.429/92 e consistem naquelas condutas comissivas que resultam na obtenção de vantagem patrimonial indevida, ilícita, em razão do cargo, mandato, função ou emprego público ou da função pública em geral.

De acordo com a Lei de Improbidade, não há necessidade de que tais condutas acarretem dano ao erário, sendo suficiente o recebimento de vantagem indevida que não decorra da contraprestação legal pelos serviços prestados.

O enquadramento de determinado ato nas hipóteses previstas no dispositivo acima mencionado depende da comprovação da existência do elemento subjetivo do agente, ou seja, depende da intenção de auferir vantagem indevida (dolo), não se admitindo a punição nos casos em que o enriquecimento ilícito decorra de conduta culposa.

Não se admite, também, a punição da tentativa da prática de atos que importem enriquecimento ilícito, pois somente haverá a improbidade no caso de consumação da conduta. A tentativa da prática desses atos poderá, no entanto, ser considerada como afronta aos princípios da Administração pública, passível de ser enquadrada na tipologia do art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, por sua vez, são as ações e omissões dolosas ou culposas causadoras de perda patrimonial, desvio, apropriação ou malversação dos bens públicos pertencentes às entidades públicas descritas no art. 1º da Lei nº 8.429/92.

Da leitura do art. 5º, combinada com caput do art. 10 da Lei de Improbidade, constata-se a intenção do legislador, diversamente das hipóteses que configuram enriquecimento ilícito, de punir as lesões ao patrimônio público decorrentes de condutas culposas do agente público, consubstanciadas nas ações ou omissões na aplicação das regras de gestão dos recursos, bens e direitos que formam o patrimônio público.

O legislador pátrio conferiu um sentido amplo à expressão patrimônio público para que ela resguarde a proteção de outros bens

e valores jurídicos pertencentes à Administração Pública, além do patrimônio econômico-financeiro⁸, notadamente bens de natureza moral, econômica, ambiental, estética, artística, histórica, turística e cultural.

Essa amplitude da noção de patrimônio público passível de proteção pela aplicação da Lei nº 8.429/92 é reconhecida por Emerson Garcia e Rogério Pacheco nos seguintes termos⁹:

Como se vê, o sistema instituído pela Lei nº 8.429/92 não visa unicamente a proteger a parcela de natureza econômico-financeira do patrimônio público, sendo ampla e irrestrita a abordagem deste, o que exige uma proteção igualmente ampla e irrestrita, sem exclusões dissonantes do sistema.

Afora a interpretação sistemática, afigura-se igualmente acolhedor o resultado de uma exegese teleológica. Neste sentido o a ratio do art.10 Lei nº8.429/1992 é clara: proteger o patrimônio (de natureza econômica ou não) das entidades mencionadas no art.1º, sujeitando o agente cuja conduta se subsuma à tipologia legal às sanções do art.12 II.

Consequentemente, podem ser assentadas as seguintes conclusões: ao vocábulo erário, constante do art.10, caput, da Lei nº 8.429/1992, deve-se atribuir a função de elemento designativo dos entes elencados no art.1º, vale dizer, dos sujeitos passivos dos atos de improbidade; b) a expressão perda patrimonial, também constante do referido dispositivo, alcança qualquer lesão causada ao patrimônio público, concebido em sua inteireza.

Da mesma forma, o legislador também objetivou conferir uma interpretação ampla à palavra erário para que seja punida qualquer lesão que afete o patrimônio das entidades da Administração direta e indireta, bem como daquelas pessoas jurídicas de direito privado para as quais o erário haja concorrido nos percentuais definidos no art.1º, *caput* e parágrafo único da Lei nº 8.429/92.

Por ora, cabe registrar que a configuração de atos de improbidade como causadores de danos ao erário independe da ocorrência de enriquecimento ilícito do agente. Assim, a ação ou omissão pode provocar lesão ao patrimônio público sem que haja enriquecimento indevido de algum agente público, como ocorre no caso em que o agente

8 GARCIA; ALVES, op. cit., p.253-254.

9 CARVALHO FILHO, op. cit., p.937.

realiza operação financeira sem a observância das normas aplicáveis (art. 10, inciso VI)¹⁰.

Ademais, a configuração de lesão ao patrimônio também não depende da comprovação de redução do patrimônio da entidade, haja vista a existência de diversas hipóteses de lesividade presumida na legislação, como ocorre nas hipóteses previstas no art.4º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular), em que a infração das normas vigentes acarretará a nulidade do ato que não produzirá efeitos jurídicos válidos.

Não se pode olvidar, porém, que a ocorrência de lesão ao patrimônio público é pressuposto para o enquadramento nas hipóteses previstas no art.10, o que é reforçado pelo teor do art.12, II da Lei de Improbidade¹¹.

Sob outro prisma, importante consignar que o aplicador da lei deve analisar cuidadosamente as especificidades de cada caso em concreto, para não correr o risco de classificar equivocadamente algumas condutas como ímprobas. Isso porque diversas atividades estatais, especialmente aquelas relacionadas a planos econômicos e implantação de políticas públicas de alto custo financeiro, como a utilização de novas tecnologias para desenvolvimento da saúde e dos meios de transporte, envolvem riscos cujas consequências não podem ser previstas antecipadamente. Em tais casos, sempre há que se verificar se os agentes políticos e públicos atuaram em conformidade com a legislação pertinente¹².

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, ao seu turno são as ações e omissões violadoras dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas e estão descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/92.

É de conhecimento geral que as atividades dos agentes administrativos estão necessariamente subordinadas à observância dos princípios regentes da atividade estatal, em razão da expressa determinação prevista no art.37 da Constituição Federal.

Neste diapasão, o art 4º da Lei nº 8.429/92 estipula que todos aqueles que atuam em nome da Administração estão obrigados a seguir, no desempenho de suas atribuições, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

10 GARCIA; ALVES, op. cit., p.250-251

11 Ibid. p.249.

12 GARCIA, op. cit., p. 259.

Com efeito, a Lei nº 8.429/92 considerou como atos de improbidade as condutas dos agentes públicos que afrontem os princípios da Administração Pública e violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às entidades e órgãos que representem.

O enquadramento dos atos de improbidade como violadores dos princípios da Administração Pública prescinde da ocorrência de enriquecimento ilícito do agente e de prejuízo ao erário, o que faz com que a aplicação do art. 11 ocorra em caráter residual, incidindo somente naqueles casos em que o ato ímprobo não acarrete enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimônio público.

Pode se afirmar, então, com respaldo na doutrina de Emerson Garcia, que o art.11 da lei nº 8.429/92 é uma “norma de reserva”, aplicável somente quando a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou propiciado o enriquecimento ilícito do agente e desde que comprovada a inobservância dos princípios regentes da atividade estatal¹³.

À semelhança dos atos que ensejam enriquecimento ilícito, exige-se a presença do elemento subjetivo dolo para o enquadramento da conduta como sendo violadora aos princípios da Administração Pública, não se podendo penalizar o agente que, por meio de conduta imprudente, negligente ou imperita, violou tais princípios.

Neste ponto, vale ressaltar o que foi dito a respeito da necessidade de análise criteriosa por parte dos aplicadores de direito ao proceder ao enquadramento de uma conduta como improbidade administrativa por lesão ao patrimônio público, enfatizando que tais cuidados devem ser redobrados na classificação dos atos ímprobos violadores dos princípios da Administração Pública, em razão do maior grau de generalidade e abstração desses princípios em relação às regras¹⁴.

Os aplicadores de direito devem, então, agir com muita prudência na tipificação das condutas dos agentes públicos nas hipóteses de improbidade previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, para evitar a classificação errônea de atos administrativos que não passam de meras irregularidades, passíveis de correção na via administrativa.

Para alcançar tal desiderato, os operadores do direito terão que conferir uma interpretação à norma geral que se amolde às especificidades do caso concreto, podendo se utilizar da aplicação do

13 GARCIA; ALVES, op.cit. p. 255.

14 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 160.

princípio da razoabilidade. Poderão, também, com fulcro no princípio da proporcionalidade, considerar as circunstâncias em que a conduta foi praticada e as conseqüências advindas para a Administração, analisando, nesse ponto, a relação de causalidade entre o efeito de uma ação (meio) e a promoção de um fim¹⁵.

Outro não é o entendimento de José dos Carvalho Filho que foi expresso nos seguintes termos ¹⁶:

Outro comentário que se faz necessário é o de que bem maior deve ser a prudência do aplicador da lei à ocasião em que for enquadrada a conduta como de improbidade e também quando tiver que ser aplicada a penalidade. Mais do que nunca aqui será inevitável o recurso aos princípios da razoabilidade, para aferir se a real gravidade do comportamento, e da proporcionalidade, a fim de proceder-se á dosimetria punitiva. Fora de semelhantes parâmetros, a atuação da autoridade refletirá abuso de poder.

Nota-se, portanto, diante das considerações apresentadas, a importância de se efetuar uma análise cautelosa sobre a possibilidade ou não de enquadramento da conduta do agente público em quaisquer dos tipos contidos nos arts. 9º a 11 da Lei nº 8.429/92, a fim de evitar a punição excessiva de atos insignificantes que não passam de pequenas irregularidades.

Não se pode deixar de registrar, ademais, que as condutas específicas elencadas nos arts. 9º a 11º são situações jurídicas exemplificadoras das condutas genéricas previstas no caput dos artigos, podendo existir outras condutas que, embora não se enquadrem na lista apresentada, inserem-se na cabeça do dispositivo.¹⁷

1.3 SUJEITOS ATIVOS E PASSIVOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DAS SANÇÕES CABÍVEIS

Os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa foram elencados no art.1º da Lei nº 8.429/92 e correspondem às pessoas jurídicas titulares do patrimônio público violado ou lesado pelo ato de improbidade administrativa, sejam elas pertencentes à administração direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, Estados ou Municípios, ou, ainda, empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

15 CARVALHO FILHO, op. cit., p. 938-939.

16 CARVALHO FILHO, op cit., p.935.

17 Lei nº 8.429/92, ART. 1º

De acordo com o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.429/92, também estão sujeitos às penas da lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio da 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 50% do patrimônio, restando restrita a sanção patrimonial nestes casos, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves ensinam que a identificação do sujeito passivo deve ser a primeira medida a ser tomada, precedendo, então, a análise da condição do agente passivo, pois somente serão considerados atos de improbidade, para os fins da Lei nº 8.429/92, os praticados em detrimento das pessoas jurídicas elencadas no caput e parágrafo único do referido dispositivo¹⁸.

Por outro lado, os sujeitos ativos dos atos de improbidade, ou seja, os responsáveis pelas condutas lesivas à Administração Pública, são os agentes públicos ou terceiros.

De leitura do art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa, observa-se a preocupação do legislador em definir e especificar o agente público, como sendo 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 públicas da Administração Direta e Indireta.¹⁹

Da mesma forma, Lei nº 8.429/92 teve o cuidado de apresentar a definição dos terceiros que estão sujeitos às suas disposições ao asseverar, em seu art. 3º, definir como tal todos aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato ímprobo ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indireta.

Com relação à responsabilização de terceiros por atos de improbidade administrativa, vale registrar o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho no sentido de que o terceiro somente poderá ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa se tiver ciência da origem ilícita da vantagem, jamais podendo ser responsabilizado por conduta culposa²⁰.

No que pertine às sanções aplicáveis aos responsáveis pelos atos de improbidade administrativa, vale consignar que o art. 12 da Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de

18 GARCIA, op. cit., p.183.

19 DI PIETRO, op. cit., p.815.

20 CARVALHO FILHO, op. cit., p. 935.

2009, prevê a aplicação de diversas sanções aos agentes ímprobos que variam conforme a tipologia do ato de improbidade levado a termo e podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

Independentemente da categoria do ato de improbidade, a Lei nº 8429/92 estipulou as seguintes cominações: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios.

A fixação das sanções cabíveis dentre as previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 ficará a cargo do juízo competente para a apreciação e julgamento da ação de improbidade administrativa que, deverá, de acordo com o parágrafo único desse dispositivo, considerar a extensão do dano causado, assim como o proveito material obtido pelo agente.

1.4 DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS

Com relação aos prazos prescricionais para aplicação das sanções cabíveis, vislumbra-se que Lei nº 8.429/92 determinou, em seu art. 23, o prazo prescricional de cinco anos após o término do exercício de mandato, cargo em comissão ou de função de confiança. Nos casos de agentes ocupantes de cargo efetivo ou emprego, aplicam-se os prazos prescricionais definidos em lei específica para falta disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.

A prescrição elencada no art. 23 da Lei nº 8.429/92 se restringe à apuração das faltas funcionais cometidas pelos servidores públicos, sem atingir, no entanto, o direito de ressarcimento de danos causados ao patrimônio das entidades previstas no art.1º da Lei. Isso porque, de acordo com art.37, § 5º, da Constituição Federal, as ações que visam o ressarcimento dos danos causados ao erário são imprescritíveis.

A questão referente à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, embora ainda não pacificada²¹, vem sendo amplamente defendida pela doutrina e jurisprudência dos tribunais^{22, 23}, já tendo sido, inclusive, apreciada pelo Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Mandado de Segurança 26210-9-DF, publicado no

21 Deixa-se de expor a tese defendida pelos opositores da imprescritibilidade das ações de ressarcimento por se tratar de tema que foge ao propósito deste estudo.

22 FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2007. p.331

23 MARTINS JÚNIOR, op. cit., p.338.

DJe nº 192 de 10/10/08, manifestou-se pela imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário²⁴.

Verifica-se, então, que aplicação das sanções da ação de improbidade administrativa está sujeita ao prazo prescricional de cinco anos, conforme as regras do art.23 da Lei, enquanto as ações cíveis de ressarcimento ao erário pelos danos e prejuízos causados pelos agentes públicos são imprescritíveis. Assim, em caso de impossibilidade de ajuizamento de ação em razão do decurso do prazo prescricional, restará, ao menos, a possibilidade de recuperação dos danos causados ao erário por meio da ação de ressarcimento, que como visto, não está sujeita a prazo prescricional.

1.5 DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, DO PROCESSO JUDICIAL E DAS SANÇÕES CABÍVEIS

A Lei nº 8429/92, em seu capítulo V, disciplinou um procedimento administrativo específico para apuração dos atos de improbidade administrativa no âmbito interno da Administração.

Nos termos do art.14 da Lei nº 8.429/92, qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. Essa representação deverá ser formulada por escrito ou reduzida a termo e devidamente assinada pelo representante, que também deverá se qualificar, apresentar as informações sobre o fato, sua autoria e as provas disponíveis de que tenha conhecimento.

A autoridade administrativa competente deve, necessariamente, pronunciar-se sobre o conteúdo da representação, podendo, contudo, rejeitá-la, por meio despacho devidamente fundamentado, desde que ausentes as formalidades descritas na Lei de Improbidade. Rejeitada a representação, poderá a autoridade promover, de ofício, a apuração dos fatos representados²⁵, se entender que existem indícios da prática de conduta ímproba.

A rejeição da representação por falta das formalidades previstas no § 1º do art.14 da Lei nº 8.429/92 não impede nova representação ao Ministério Público²⁶. Nesse caso, o Ministério Público poderá instaurar inquérito civil, se não dispuser de elementos suficientes para o ajuizamento direto da ação de improbidade.

24 STF, 26210-9 –DF,Rel. Ricardo Lewandowski, *PLENO*, DJe nº 192 de 10/10/08, DIVULGADO EM 09/10/2008, PUBLICAÇÃO:10/10/2008.

25 GARCIA; ALVES, op. cit., p.37-538.

26 Lei nº 8.429/92 Art. 14, § 2º

Caso o representado seja servidor público federal, a autoridade administrativa deverá instaurar procedimento administrativo disciplinar, na forma dos arts. 142 a 182 da Lei nº 8.112/91²⁷.

Após a instauração de processo administrativo para apurar a prática de ato de improbidade, a comissão processante deverá noticiar tal fato ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas²⁸, oferecendo-lhes a oportunidade de indicar representantes para acompanhar o procedimento administrativo.

A omissão na adoção de tais deveres por parte da autoridade administrativa e o indeferimento teratológico da representação podem conduzir, segundo a lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, “à responsabilização administrativa e criminal da autoridade (art.319 do CP), nesta última hipótese, desde que caracterizados o interesse ou sentimento pessoal²⁹.”

Nos casos em que for comprovada a existência de fundados indícios de responsabilidade, a comissão processante representará ao Ministério Público ou à Procuradoria junto ao órgão da Administração lesado para o ajuizamento de ação cautelar perante juízo competente, com pedido de decretação do sequestro de bens do agente público ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público, nos termos do art. 16, caput, da Lei nº 8.429/92. O mesmo dispositivo prevê, também, a possibilidade de formulação do pedido de sequestro de bens e a adoção de outras medidas de indisponibilidade de bens e valores como o bloqueio de ativos, inclusive no exterior, se necessárias à recuperação do patrimônio,

Não se pode olvidar, entretanto, que a ação cautelar somente será conhecida e provida se houver a comprovação dos pressupostos: *fumus boni iuris e periculum in mora*, o que significa que o autor deverá demonstrar a probabilidade da existência do seu direito e a necessidade de concessão imediata da cautelar a fim a afastar o risco efetivo de perecimento ou dilapidação dos bens durante o período de instrução processual da ação principal³⁰:

No tocante à dimensão da medida cautelar, o Ministério Público ou a Pessoa Jurídica de Direito Público interessada há que se certificar que a indisponibilidade dos bens seja restrita aos bens que assegurem a reparação integral da lesão ao patrimônio público ou à perda do

27 Lei nº 8.429/92, ART. 14, § 1º e 3º

28 Lei nº 8.429/92, Art.15

29 GARCIA; ALVES, op. cit., p.37-p.538

30 PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p.191.

acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito, mediante apuração prévia dos valores dos danos.

O autor da ação de improbidade também deve se certificar que o requerimento de indisponibilidade de bens, seja na hipótese de enriquecimento ilícito (art.9º), seja na de lesão ao erário (art.10), seja adstrito aos bens adquiridos posteriormente ao ato de improbidade administrativa que foi imputado ao agente público ou terceiro³¹.

Após o ajuizamento da medida cautelar, o Ministério Público ou a Pessoa Jurídica interessada deverá propor a ação principal no prazo de trinta dias da efetivação da medida³², se assegurando de que a instrução probatória seja a mais completa possível e que abarque todos os meios de provas previstos no art.332 e seguintes do Código de Processo Civil, notadamente, produção de farta prova documental, depoimento pessoal dos requeridos, prova testemunhal e pericial.

Questão interessante que desperta os debates entre os doutrinadores e aplicadores do direito reside na controvérsia acerca da existência a ou não de um tipo de ação mais adequado para punição dos atos de improbidade administrativa.

Alguns autores como Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves³³ defendem a utilização da ação civil pública para apuração e punição dos atos de improbidade administrativa. Na mesma linha de entendimento, Waldo Fazzio Júnior considera que a ação de improbidade é um tipo de ação civil pública, haja vista que os bens jurídicos por ela tutelados configuram interesses difusos e coletivos, passíveis de serem defendidos pelo Ministério Público, com fundamento no art. 129 da Constituição Federal e na Lei nº 7.347/85³⁴.

Por outro lado, outros doutrinadores, como José de Santos Carvalho Filho e Marino Pazzaglini Filho, consideram que a ação de improbidade administrativa segue procedimento previsto na Lei nº 8.429/92 que se mostra diferente do procedimento específico de proteção de direitos difusos e coletivos definido pela Lei nº 7.347/85, lei da ação civil pública³⁵. Todavia, ambos autores acreditam, com propriedade, que essa controvérsia doutrinária não adquire maior importância na seara jurídica, porquanto, de acordo com a lição de José dos Santos Carvalho

31 PAZZAGLINI FILHO, op. cit. p 192-193

32 Lei nº 8.429/92, ART. 17

33 GARCIA; ALVES, op. cit., p.604-606.

34 FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2007. p.291-298

35 PAZZAGLINI FILHO, op. cit., p.197.

Filho, “*o nomen juris da ação não afeta seu procedimento, nem a pretensão que nela se formula, nem a decisão a ser proferida*”³⁶.

Este também é o pensamento Marino Pazzaglini Filho proferido nos seguintes termos³⁷:

Entretanto, sua denominação não tem relevância jurídica, pois o direito de ação independe da titulação para sua existência e formulação. Ao invés, é genérico e irrestringível segundo a norma constitucional que resguarda proteção a todos os direitos individuais, coletivos e difusos, não excluindo da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a eles (art.5º,XXXV).

Há que se destacar, ademais, que Lei nº 8.429/92 buscou preservar a indisponibilidade dos interesses públicos ao vedar expressamente, em seu art. 17, § 1º, a realização de transação, acordo ou conciliação nas ações para apuração de atos de improbidade. Dessa proibição legal, pode-se concluir que também não há possibilidade de desistência da ação pela parte postulante, embora não haja previsão normativa expressa nesse sentido.

O mesmo espírito de proteção do patrimônio público e de garantia da efetividade e integralidade da recomposição dos valores desviados do erário também está consignado no art. 17, §2º, da Lei nº 8.429/92, segundo o qual Fazenda Pública deverá promover as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

Ainda com o escopo de proteção do patrimônio público, há também a determinação do art. 17, § 5º, da Lei nº 8.429/92, segundo a qual a propositura de ação de improbidade prevenirá a jurisdição do juízo para todas as causas posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir e o mesmo objeto.

A instituição da prevenção do juízo da ação de improbidade em relação às demais ações judiciais com objetos similares visa afastar a possibilidade de trâmites de ações conexas em juízos diversos que pudessem resultar em decisões judiciais conflitantes.

Sob outra vertente, constata-se que a Lei de Improbidade se preocupou em afastar a possibilidade de ajuizamento de ações de improbidade sem fundamento, ao asseverar, em seu art.17, § 6º, que a ação judicial deverá ser instruída com documentação robusta, reveladora de indícios suficientes da existência de ato de improbidade ou com

36 CARVALHO FILHO, op. cit., p.935.

37 PAZZAGLINI FILHO, op. cit. p 198.

fundamentos consistentes acerca da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.

Outra precaução com objetivo de evitar o ajuizamento de ações sem fundamento, consiste na instituição de uma fase preliminar de defesa prévia, a ser seguida antes do recebimento da petição inicial. De acordo com a regra do art. 17, § 7º, primeiramente o juízo notificará o requerido para apresentar manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de 15 quinze dias. Trata-se de um juízo de admissibilidade da ação civil de improbidade cujo descumprimento acarretará a nulidade do processo, conforme a doutrina de Marino Pazzaglini Filho ³⁸.

De posse das manifestações do requerido, o juiz poderá, em decisão fundamentada, rejeitar a ação de improbidade, desde que caracterizada a inexistência do ato de improbidade, a inadequação da via eleita ou a impossibilidade de julgamento procedente da ação³⁹.

De modo contrário, havendo indícios da prática de ato de improbidade, o juízo receberá a petição inicial e determinará a citação do réu para apresentar contestação, ficando facultado ao requerido impugnar tal ato judicial por meio de agravo de instrumento.

O objetivo da Lei de Improbidade administrativa de evitar o ajuizamento e processamento de ações de improbidade desarrazoadas também está presente nas disposições do § 12º do art. 17, que determinam que, em qualquer fase do processo, constatada a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento de mérito com fundamento no art. 267 do Código de Processo Civil.

Além das sanções de caráter cível, os responsáveis por representações desprovidas de fundamento serão submetidos às sanções penais previstas no art. 19 da Lei nº 8.429/92 que consideram crime, sujeito à pena de detenção de seis a 10 dez meses e multa e ao pagamento de danos morais e materiais em favor dos acusados, a formulação de representação por ato de improbidade administrativa contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia souber de sua inocência.

Com o intuito de assegurar a observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, a Lei de Improbidade, em seu art. 20, estipulou que a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos somente se concretizarão após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Para tanto, a autoridade administrativa ou

38 PAZZAGLINI FILHO, op. cit. p.197.02.

39 Lei nº 8.429/92, ART.17.

judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do cargo, emprego, ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Importante consignar, também, a previsão contida no art. 21 da Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009, no sentido de que a ação de improbidade e seus consectários independem da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento, e da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

A previsão normativa do art. 21 da Lei nº 8.429/92 revela que a aprovação ou rejeição das contas pelos órgãos técnicos auxiliares do Poder Legislativo não têm o condão de afastar o controle jurisdicional previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição. Isso porque a decisão da Corte de Contas que aprecia as contas dos agentes públicos faz coisa julgada administrativa, exaurindo as instâncias administrativas e impedindo a revisão nessa esfera, não podendo, entretanto, ser excluída da apreciação pelo Poder Judiciário, em razão da incidência do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição segundo o qual a lei não poderá excluir, da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito⁴⁰.

1.6 DA INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E DA COMUNICABILIDADE DOS EFEITOS DA DECISÃO PROFERIDA EM UMA INSTÂNCIA NAS DEMAIS.

Segundo o art.12 da Lei nº 8.429/92 as cominações pela prática de atos de improbidade administrativa são independentes das sanções penais, civis e administrativas cabíveis e as sanções previstas em seus incisos I, II e III podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato⁴¹.

O preceito normativo em tela consigna expressamente que as condutas ilícitas dos agentes públicos podem ensejar a sua responsabilização no âmbito penal, civil e administrativo, o que significa que esses agentes podem ser responsabilizados de forma individualizada em cada uma dessas esferas e que aplicação de sanção em determinada esfera não afasta as sanções passíveis de aplicação nas demais⁴².

Ainda que a conduta do agente seja única, ele poderá ser punido com uma sanção de natureza penal, caso haja integral subsunção de

40 FAZZIO JÚNIOR, op. cit., p.291-298.

41 Redação alterada pela Lei n 12.120, de 15 de dezembro de 2009.

42 GARCIA; ALVES, op. cit., p.476

seu ato à determinada norma penal; com uma sanção administrativa, se restar caracterizado ilícito dessa natureza e com uma sanção civil, de natureza supletiva, com vistas à complementação do ressarcimento dos danos causados ao erário^{43 44}.

Assim, existe a possibilidade de ajuizamento da ação de improbidade administrativa, simultaneamente ou sucessivamente ao trâmite da ação penal condenatória, sem que se possa alegar litispendência e nem prejudicialidade entre essas instâncias.

Destarte, o agente público que estiver sendo processado nas esferas administrativa, cível e penal não poderá alegar a existência de punição excessiva pelo mesmo fato, *bis in idem*, na cumulação das sanções da ação penal condenatória e da ação de improbidade, eis que tais cominações têm natureza jurídica diversa e são proferidas por juízos distintos, não existindo subordinação entre as instâncias⁴⁵.

Da mesma forma, existe a possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar pela Administração, para apuração de falta disciplinar e aplicação das sanções cabíveis ao servidor faltoso, independentemente da existência de processo penal ou processo cível, sem a necessidade de se aguardar a instauração ou trânsito em julgado desses processos judiciais⁴⁶.

A previsão legal de cumulação de sanções não permite, porém, que uma mesma sanção seja aplicada em cada uma das esferas de forma cumulativa, em duplicidade. Isso significa que uma sanção aplicada numa esfera não pode ser aplicada novamente em outra esfera, sob pena de punição excessiva ao agente. Dessa forma, se a Administração Pública determinar, após a conclusão do procedimento administrativo disciplinar, o ressarcimento do dano, essa sanção não poderá ser aplicada novamente pelo juízo cível ou criminal. Para exemplificar tal assertiva, importante trazer a lume os seguintes exemplos apresentados por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves⁴⁷:

O ressarcimento integral do dano, elencado entre as sanções do art.12 da Lei nº 8.429/1992, somente será passível de determinação até a recomposição do *status quo*. Atingido esse limite em uma instância, não haverá que se falar em novo

43 GARCIA; ALVES, op. cit., p.476.

44 No mesmo sentido está a doutrina de Waldo Fazzio Junior proferida na obra Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência. Atlas São Paulo, 2007 p.370.

45 MARTINS JÚNIOR, op. cit., p 343.

46 Esse entendimento encontra respaldo em diversos julgados do STF, como no caso do Acórdão pelo Plenário nos autos MS 22899 AgR/SP, DJ 16/05/2003, p.0092.

47 GARCIA, GARCIA; ALVES, op. cit., p.476.

ressarcimento. No que concerne à sanção de perda de função, restando imutável a decisão que aplicou, ela não mais poderá ser aplicada em outra instância, já que esta não pode aplicar a perda do que o ímprobo já não possui mais.

A independência entre as instâncias administrativa, civil e penal que, como visto, permite o ajuizamento simultâneo de várias ações para a apuração das mesmas condutas fatos, não tem o condão de evitar a interferência dos efeitos da decisão proferida em uma instância nas demais, conforme a gradação estipulado no ordenamento jurídico brasileiro.

De acordo com essa a gradação, a decisão transitada em julgado na esfera penal poderá expandir seus efeitos na seara cível e administrativa.

Com efeito, a decisão final proferida na ação penal estenderá seus efeitos sobre a esfera civil sempre que fundamentada nos arts. 65 e 386 I e VI, incisos do Código de Processo Penal, ou seja, sempre que o ato tenha sido praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal, ou no exercício regular de direito ou ainda, que tenha decidido pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria. Esses efeitos, contudo, somente alcançarão os fatos discutidos na ação penal, possibilitando a discussão, na esfera cível, a valoração de outros fatos que não tenham sido apresentados na instância penal.

No entanto, a decisão penal absolutória em razão da falta de provas da existência do fato, da extinção da punibilidade, de não constituir o fato infração penal ou não ter existido prova de ter o réu participado da infração penal⁴⁸, não impede a discussão e valoração dos mesmos fatos, na esfera cível.

A sentença proferida na esfera cível, por sua vez, repercutirá, necessariamente, na seara administrativa, quando concluir pela inexistência do fato ou que a autoria não possa ser atribuída ao agente responsabilizado. De onde se afere que a Administração não poderá aplicar, em processo administrativo, penalidade ao agente com fundamento no mesmo fato decidido pelo Poder Judiciário em razão de ser este o poder competente, por expressa disposição constitucional contida no art.5º, inciso XXXV, para proferir a decisão final sobre qualquer lesão ou ameaça ao direito⁴⁹.

Constata-se, dessa forma, que processo de natureza cível sempre poderá analisar os elementos fáticos que embasaram a sanção

48 Arts. 67 e 386, II, III, V e VII do Código de Processo Penal.

49 GARCIA; ALVES, op. cit., p.479.

proferida na esfera administrativa, podendo verificar, também, se existem fundamentos para a condenação, se houve a observância do contraditório e da ampla defesa e se a Administração observou o princípio da proporcionalidade na fixação das penas dentre as cabíveis. O juízo civil, contudo, não dispõe de competência para adentrar no mérito administrativo, interferindo na escolha da sanção aplicável entre as cominadas, na dosimetria da pena e na conveniência da sua aplicação ou não, a menos que a individualização da sanção tenha ofendido o princípio da proporcionalidade, pois tal interferência configura violação ao princípio constitucional da separação dos poderes previsto no art. 2º da Constituição da República⁵⁰.

2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As razões e fundamentos apresentados levam à conclusão de que a Lei nº 8.429/92 é o principal instrumento processual de busca da moralidade administrativa e de combate à corrupção na medida em que disciplina os pressupostos necessários à responsabilização dos agentes públicos e terceiros beneficiários por condutas que resultaram em enriquecimento ilícito, que causaram prejuízos ao patrimônio público ou que violaram os princípios da Administração Pública.

Como visto, a lei de improbidade administrativa busca resguardar o patrimônio público de todas as pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado, instituídas graças o aporte de recursos públicos, da forma mais ampla possível, sendo suficiente a existência de lesão aos bens e interesses de natureza moral, econômica, ambiental, estética, artística, histórica, turística e cultural.

Para alcançar esse desiderato, o Ministério Público ou a Procuradoria Jurídica junto à Pessoa Jurídica de Direito Público interessada poderá requerer em Juízo a indisponibilidade dos bens do indiciado com vistas a assegurar o ressarcimento integral do dano.

Outrossim, o Ministério Público ou a Procuradoria Jurídica junto à Pessoa Jurídica de Direito Público interessada também poderá ajuizar medida cautelar com pedido de sequestro dos bens do acusado, responsabilizando-se, por consequência, em ajuizar a ação principal, no prazo de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Constata-se, do exposto, que a Lei nº 8.429/92 objetiva a aplicação cumulativa, aos agentes ímprobos, das sanções de perda dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio; ressarcimento do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa, conforme a gravidade da conduta ímproba e

50 GARCIA; ALVES, op. cit. p. 479

conforme a gradação estipulada pelo art.12. Sanções essas, que são aplicáveis independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica; respeitando-se, porém, a possibilidade de interpenetração dos efeitos da decisão transitada em julgado em uma esfera na outra, também em conformidade com as normas previstas no ordenamento jurídico pátrio.

Sob outro enfoque, vislumbra-se o legislador instituiu diversas medidas para evitar o ajuizamento de ações de improbidade desprovidas de fundamento e de indícios mínimos da prática de conduta ímproba que visam apuração de fatos que não passam de meras irregularidades, passíveis de correção, dentre as quais se destacam: a) a instituição de uma fase preliminar de defesa prévia, a ser seguida antes do recebimento da petição inicial (art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92); b) possibilidade de extinguir o processo sem julgamento do mérito em qualquer fase do processo, quando reconhecida a inadequação da ação de improbidade (art. 17, § 11, da Lei nº 8.429/92); e c) criminalização da representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente (art. 19, da Lei nº 8.429/92).

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2007.

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

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.