

CURSO DE DIREITO

Luciano Machado Carvalho

**A INCIDÊNCIA DA LEI 8.429/92 NOS ATOS DE IMPROBIDADE E OS PONTOS
CONTROVERTIDOS DOS TRIBUNAIS SUPERIORES**

Capão da Canoa

2017

Luciano Machado Carvalho

**A INCIDÊNCIA DA LEI 8.429/92 NOS ATOS DE IMPROBIDADE E OS PONTOS
CONTROVERTIDOS DOS TRIBUNAIS SUPERIORES**

Trabalho de conclusão apresentado ao Curso de
Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul,
campus Capão da Canoa para a obtenção do título de
Bacharel em Direito

Orientadora: Professora Me. Ana Helena K. Hoefel

Capão da Canoa

2017

TERMO DE ENCAMINHAMENTO DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO PARA BANCA

Com o objetivo de atender o disposto nos Artigos 20, 21, 22 e 23 e seus incisos, do Regulamento do Trabalho de Conclusão do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz – UNISC –, considero o trabalho de conclusão de curso, modalidade monografia, do acadêmico Luciano Machado Carvalho adequado para ser inserido na pauta de apresentações de TCCs do Curso de Direito.

Capão da Canoa, dezembro de 2017.

Profa. Ms. Ana Helena K. Hoefel

Orientadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa Sílvia, que sempre esteve comigo, com seu apoio incondicional, transmitindo-me segurança e a certeza de que nunca estive só em toda esta jornada.

À minha professora-orientadora Ana Helena K. Hoefel, pela paciência e por acreditar na minha capacidade.

Aos professores, e colegas, que foram fundamentais nesta caminhada.

De forma muito especial, à minha colega Luciane Caon Bragaglia, assessora do Ministério Público Federal, pela incansável ajuda.

[...]sem eleição não há democracia, mas sem a responsabilidade efetiva dos eleitos a democracia não passará de forma disfarçada de autocracia. Autocracia eletiva e temporária, mas autocracia.

Paulo Brossard

RESUMO

O presente trabalho consiste em verificar a aplicação efetiva da Lei 8.429/92 – lei que qualifica os atos de improbidade cometidos no âmbito da administração pública e regulamenta as respectivas sanções, expondo as visões doutrinárias predominantes sobre a matéria e buscando trazer à baila os principais entendimentos jurisprudenciais e doutrinários sobre o tema, a fim de compreender a maneira como a referida lei está sendo aplicada pelo Poder Judiciário, e, ainda, salientar os pontos controvertidos na jurisprudência e a necessidade de uniformização desta jurisprudência em nome do interesse público. O grande gatilho para os atos de improbidade é o hábito, arraigado na administração pública, do agente tratar a coisa pública como se fosse privada, confundindo o erário com patrimônio pessoal. A consequência, é o uso da máquina pública para benefício próprio, resultando em enriquecimento ilícito, em fonte de empregos e favorecimentos para amigos, parentes e correligionários, superfaturamento de obras públicas, desvio de verbas, fraudes em licitações e toda a sorte de atos que comprometem de maneira direta a qualidade na administração pública, atingindo, em especial, os administrados em situação de vulnerabilidade social, que são os mais necessitados da assistência do poder público. Além disso, os atos de improbidade corroem as finanças públicas, abalam a estabilidade política em todas as esferas de governo, causam descrédito e revolta da população contra políticos e gestores públicos. Destarte, o presente trabalho, utilizando-se das técnicas atinentes à pesquisa bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, objetiva esclarecer e ampliar o conhecimento em relação aos atos de improbidade administrativa, com uma visão atual e ampla sobre os atos de improbidade e a adequação da sanção correspondente.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Pontos controvertidos. Princípios da administração.

ABSTRACT

The present work consists of verifying the effective enforcement of the Law 8.429/92 which qualifies the improbity acts made under the public administration and regulates its respective sanctions, stating the predominant doctrine views about the subject and seeking to bring up the majors understanding of jurisprudence and doctrine about the matter, in order to comprehend the way which said law is being applied by the Judiciary branch, and, furthermore, to emphasize the jurisprudence controversial points and the need to standardize this jurisprudence in name of public interest. The biggest trigger to those improbity acts is the habit, deeply rooted in the public administration, of the official to handle the public affair as it was private, confusing the public purse with personal property. The consequence, is the use of the public machine for their own benefit, resulting in unjust enrichment, in a source of jobs and favors to friends, relatives and fellow adapters, overbilling public works, misappropriation of public funds, bid rigging and all sorts of acts that compromise in a direct manner the quality of public administration, reaching, in particular, the citizens in situations of social vulnerability, which are the most needy of the public authorities' assistance. Also, improbity acts undermine the public finances, shake political stability in all government spheres, discredit and revolt the population against politics and public managers. Therefore, this present work, employing techniques related to bibliographical, doctrine and jurisprudential research, aims to clarify and amplify the knowledge in relation to administrative improbity acts, with a current and broad view about improbity acts and adequacy for the corresponding sanction.

Keywords: Administrative Improbity. Controversial points. Administrative principles.

Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	12
2.1 Da evolução histórica e legislativa.....	13
2.2 Sujeito ativo do ato de improbidade.....	17
2.3 Espécies de atos de improbidade administrativa.....	18
2.4 Dos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito.....	19
2.5 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário. .	19
2.6 Dos atos de improbidade administrativa decorrente de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.....	20
2.7 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.....	21
3 DAS SANÇÕES APLICADAS.....	23
3.1 Sanções por enriquecimento ilícito.....	23
3.2 Sanções por atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.....	24
3.3 Das sanções previstas para os atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.....	24
3.4 Das sanções previstas para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.....	25
4 DA AÇÃO DE IMPROBIDADE.....	26
4.1 Do cabimento da Ação Civil Pública.....	26
4.2 Da jurisdição e da competência.....	28
4.3 Da competência originária dos Tribunais Superiores.....	31
4.4 Da (in)existência do foro por prerrogativa de função.....	34
4.5 Da legitimidade ativa.....	36
4.6 Da legitimidade passiva.....	37

5 DOS PONTOS CONTROVERTIDOS NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES.....	38
5.1 Do <i>In Dubio Pro Societate</i>.....	38
5.2 Fungibilidade em recursos.....	40
5.3 Da participação de 3º na prática do ato de improbidade.....	40
5.4 Da indisponibilidade de bens.....	42
5.5 Reexame necessário.....	43
5.6 Possibilidade de cumulação de título extrajudicial (TCU) e sentença condenatória em Ação Civil Pública.....	45
5.7 Fixação da penalidade abaixo do mínimo legal.....	46
5.8 Da desnecessidade de efetivo dano ao erário.....	47
5.9 Da aplicação do princípio da insignificância nos atos de improbidade.....	48
6 CONCLUSÃO.....	52
REFERÊNCIAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

Diante da atual situação política e social vivenciada atualmente em todo o país, chama a atenção as inúmeras espécies de atos cometidos por agentes públicos que são, ou poderiam ser, enquadrados como atos de improbidade administrativa, previstos na Lei 8.429/92. Nesse sentido, o presente trabalho, utilizando-se do método indutivo, pretende trazer uma relação, ainda que exemplificativa, dos atos de improbidade, cometidos por agentes ou por terceiros, assim como das respectivas sanções, iniciando por um conceito histórico dos atos de improbidade, assim como a evolução legislativa ocorrida ao longo da história com objetivando prevenir e punir os agentes públicos responsáveis por atos que a lei, junto aos princípios morais, determinaram como ímprobos.

São muitas as espécies de atos de improbidade administrativa, sendo que todas elas causam reflexo social imediato. Desde a violação aos princípios da administração pública até as consideradas mais graves, como o enriquecimento ilícito, possuem consequências imediatas ao cidadão, atingindo direitos fundamentais, como a educação, saúde, segurança e trabalho.

Assim, fim de colaborar com a compreensão do conceito de improbidade administrativa, o presente trabalho faz uma amostragem, em seus dois primeiros capítulos, da evolução histórica e legislativa que visa, ao longo do tempo, combater os atos atentatórios aos princípios administrativos, sejam eles explícitos ou implícitos. Ainda, buscar-se-á a descrição das espécies de atos de improbidade administrativa, assim como dos sujeitos legitimados a figurar no polo ativo da ação de improbidade e a possibilidade de cometimento de atos de ímprobo por terceiro particular.

No terceiro capítulo, serão abordadas as sanções previstas para cada espécie de ato descrito nos arts. 9º, 10, 10-A e 11 da Lei 8.429/92, respectivamente, as sanções para os atos de improbidade que caracterizem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, e, por fim, das sanções previstas para os atos que atentem contra os princípios da administração pública.

O quarto capítulo, discorre sobre a ação de improbidade, do cabimento do manejo de Ação Civil Pública como forma de combate à improbidade administrativa, posto que há divergência doutrinária em relação à natureza jurídica da ação de improbidade. No

mesmo capítulo é feita uma abordagem sobre a justiça competente para a propositura da ação de improbidade, passando pelas situações que seguem rito próprio, estabelecidas pela própria Constituição, quando se tratar de casos que envolvam pedidos de perda de cargo ou função ou suspensão de direitos políticos. Ainda, será tratado sobre a possibilidade de foro especial por prerrogativa de função nos atos ímprobos cometidos por autoridades regidas por norma especial de responsabilidade. Por fim, serão tratadas com maior profundidade as figuras dos sujeitos ativos e passivos na ação de improbidade.

O quinto capítulo trará um estudo sobre os pontos controvertidos e pacíficos na jurisprudência dos Tribunais Superiores em julgamentos de atos de improbidade, mostrando as divergências nos entendimentos em relação a pontos importantes como do *in dubio pro societate*, da possibilidade de fungibilidade em recursos, necessidade de reexame necessário nas sentenças de improcedência em casos de improbidade, fixação das penalidades abaixo do mínimo legal, da necessidade, ou não, de efetivo dano ao erário para a condenação por improbidade e, finalizando, sobre a viabilidade da aplicação do princípio da insignificância no atos de improbidade.

Em vista disso, o tema abordado visa fortalecer a compreensão de que é fundamental uma lei robusta que cumpra efetivamente o objetivo de proteger o bem jurídico que se propôs tutelar, ou seja, os princípios da administração pública, que são traduzidos perante o administrado na forma de acesso ao serviço público adequado e digno, ou, ainda, na forma de desenvolvimento econômico e social amplo resultante de políticas públicas que não visem a satisfação de nenhum outro interesse que não o bem comum.

2 DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei 8.429/92 trata como ato de improbidade administrativa qualquer conduta do agente público, ou de terceiro que possua algum vínculo, ainda que precário, com a administração pública, que viole os princípios da administração pública, cause enriquecimento ilícito, dano ao erário, ou, ainda qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003, a qual dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal (incluído pela Lei Complementar nº 157/2016).

Existem na Constituição Federal de 1988, além art. 37, § 4º, que estabelece algumas sanções em casos de improbidade, diversos dispositivos que tratam da improbidade, como o artigo 14, § 9º, que cuida da improbidade administrativa em período eleitoral, artigo 15, V, que veda a cassação de direitos políticos, permitindo apenas a suspensão em caso de improbidade, artigo 85, V, que tipifica a improbidade do Presidente da República como crime de responsabilidade.

Os atos de improbidade administrativa podem ser definidos como a violação dos princípios da administração pública, elencados no art. 37, caput, da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Conforme apregoa Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹, além dos elencados de maneira expressa no caput do art. 37 da Carta Maior, também devem ser observados os princípios subentendidos da ética, da lealdade e da boa-fé, a fim de assegurar a boa administração e a disciplina interna na administração pública.

Logo, conforme a autora, os princípios da administração pública são fundamentos norteadores em todas as esferas geridas pelo poder público, sejam diretas ou indiretas. Destarte, qualquer conduta contrária a estes poderá ser enquadrada como ofensa à probidade administrativa, posto que são considerados normas jurídicas primárias e devem ser levados em consideração mesmo nas hipóteses em que existam regras jurídicas sobre determinado assunto.

¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 889.

2.1 Da evolução histórica e legislativa

A moralidade administrativa vem sendo objeto de preocupação do sistema jurídico-penal no Brasil desde o período colonial, quando as Ordenações Filipinas, vigentes no Brasil até a entrada em vigor do Código Criminal de 1830, proibiam qualquer autoridade pública de receber presentes ou “dádivas”, sob pena de cassação do ofício e pagamento de multa na proporção de vinte por um. Tal multa seria dividida da seguinte forma: metade para quem acusasse e outra metade para o tesouro português.²

A Constituição Imperial de 1824 dispunha, no seu art. 133, que os Ministros de Estado poderiam ser responsabilizados por traição, peita (aceitar presente oferecido como suborno), concussão, suborno, abuso de poder, falta de observância da lei, ou ainda, seriam igualmente penalizados os que obrassem contra a liberdade, segurança ou propriedade dos cidadãos, ou por qualquer dissipação dos bens públicos.

A responsabilização do funcionário público por abusos e omissões estava expressa no art. 179, inciso XXXIX, daquele Diploma Legal, que assim estabelecia: “Os Empregados Publicos são strictamente responsaveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercicio das suas funcções, e por não fazerem effectivamente responsaveis aos seus subalternos” (Sic). Ao cidadão era reservado, no art. 179, inciso XXX, o direito de apresentar por escrito, aos poderes Legislativo e Judiciário, reclamações, queixas ou petições. E até mesmo expor qualquer infração ao Imperador, requerendo a responsabilização do infrator.³

Não obstante, a pessoa do Imperador era isenta de prestar qualquer espécie de conta, sendo de seu livre arbítrio o uso do erário. Tal interpretação se infere do art. 99 da já citada Constituição, que assim dispunha: “A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma” (Sic). Assim, percebe-se que o Imperador era a personificação do próprio Estado, e mais, conforme o expresso no texto constitucional da época, sua figura era sagrada, a quem eram concedidas todas as benesses e a quem não era atribuída nenhuma responsabilidade administrativa.

Logo após a proclamação da República em 1889, fora promulgada, no ano de 1891, a primeira Constituição Republicana do Brasil, que por sua vez, fora ainda, a primeira Constituição a usar o termo “Probidade”, originário do latim *probitas* ou *probus*, que

²MARQUES, Silvio Antônio. *improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 28.

³PLANALTO. Constituição (1824). Constituição Política do Imperio do Brazil. Disponível em: <<https://goo.gl/pxDQoU>>. Acesso em: 13 jun.2017.

designava retidão, honradez, integridade. Dispunha a Constituição Republicana no seu art. 54, § 6º que: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: [...] § 6º) a probidade da administração”.

O texto constitucional de 1934, que sucedera a constituição de 1891, seguiu, quase na literalidade, o texto da Constituição anterior, prevendo como crimes de responsabilidade do Presidente da República, entre outros os crimes que atentassem contra a probidade da administração, a guarda e emprego constitucional de dinheiros públicos e as leis orçamentárias. Ademais, a mesma lei responsabilizava os Ministros de Estado pelos atos que subscrevessem, ainda que em conjunto com o Presidente da República, bem como permitia a qualquer pessoa representar, mediante petição às autoridades competentes, contra atos considerados abusos de autoridade, ou para pleitear a nulidade ou anulação de atos lesivos ao patrimônio da União.⁴

O art. 141, § 31⁵, segunda parte, da Constituição de 1946, dispunha: “A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bem, no caso, de enriquecimento ilícito por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”⁶

Com fundamento na segunda parte do art. 141, § 31 da Constituição Federal de 1946, foi promulgada em 1º de junho de 1957, a Lei 3.164/57, conhecida como Lei Pitombo Godói Ilha, a qual dispunha em seu art. 1º: “Art. 1º São sujeitos a sequestro e à sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido”. Com base no texto legal, verifica-se que a preocupação do legislador da época era sancionar os servidores públicos em caso de enriquecimento ilícito pelo uso da função ou cargo ou a custa do erário.

Ato contínuo, em 21 de dezembro de 1958, foi promulgada a Lei 3.502/1958, denominada Lei Bilac Pinto, que se propôs a regular o sequestro e o perdimento de bens

⁴MARQUES, Silvio Antônio. *improbidade administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 32.

⁵Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

§ 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 sequestro 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** (grifos meus).

⁶NEVES, Daniel Amorim. Neves – *Manual de improbidade administrativa.pdf*, 2014. Disponível em <<https://goo.gl/6APvUN>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função, vindo complementar o disposto na lei 3.164/57, prevendo, detalhadamente, as hipóteses de enriquecimento ilícito, tal qual a atual Lei 8.429/92. Assim expressava o art. 1º da Lei 3.502/58: “Art. 1º O servidor público, ou o dirigente, ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiar de enriquecimento ilícito ficará sujeito ao sequestro e perda dos respectivos bens ou valores”.

Posteriormente, em 21 de dezembro de 1958, foi promulgada a Lei 3.502/1958, denominada Lei Bilac Pinto, que se propôs a regular o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função, ou seja, veio complementar o disposto na lei 3.164/57, prevendo, detalhadamente, as hipóteses de enriquecimento ilícito, tal qual a atual Lei 8.429/92. O art. 1º da Lei 3.502/58 expressava que o servidor público, ou o dirigente, ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiar de enriquecimento ilícito ficará sujeito ao sequestro e perda dos respectivos bens ou valores.⁷

Ainda, a Lei Bilac Pinto, operando como instrumento regulador da Lei Pitombo Godói, assentou o conceito de servidor público no se art. 1º, § 1º, bem como estabeleceu ainda, em seu art. 5º, a legitimidade ativa para ofertar a ação, definindo os polos da mesma. Não obstante a omissão do referido diploma legal, a legitimidade ativa do Ministério Público e de qualquer pessoa do povo, para a propositura da ação, encontrava seu fundamento legal plasmado no art. 1º, § 2º, da Lei 3.164/57. Importa salientar que as Leis 3.164/57 e 3.502/58 somente foram revogadas pelo art. 25 de Lei 8.429/92

Importa ressaltar que, além das normas anteriores, que antecederam a atual Lei de improbidade, durante os governos militares foram outorgados outros atos normativos que declinavam poderes quase absolutos aos chefes do executivo para estabelecer sanções em caso de enriquecimento ilícito. Nesse contexto dispunham os arts. 4º e 8º do Ato Institucional 5/1968, que de forma antidemocrática e arbitrária conferiam ao Presidente da República poderes para suspender os direitos políticos de qualquer cidadão por 10 anos, cassar mandatos eletivos federais, estaduais e municipais (art. 4º) e, ainda, decretar o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido ilicitamente no exercício do cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis (art. 8º).

⁷LEI No 3.502, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1958.Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: <<https://goo.gl/gpLU9Z>>. Acesso em: 11 out. 2017.

Na sequência, fora editado o Decreto-lei 359/1969 para instituir no Ministério de Justiça a Comissão Geral de Investigações, cuja finalidade era promover a investigação sumária para o confisco de bens daqueles acusados de se enriquecerem ilicitamente no exercício de cargo ou função pública, da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios ou dos Municípios, inclusive de empregos das respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista.

Segundo o art. 6.º do Decreto-lei 359/1969, o enriquecimento ilícito era conceituado como “a aquisição de bens, dinheiros ou valores, por quem tenha exercido ou exerça cargo ou função pública da União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios, assim como das respectivas autarquias, empresas públicas ou sociedades de economia mista, sem que, à época da aquisição, dispusesse de idoneidade financeira para fazê-lo, à vista da declaração de rendimentos apresentada para fins de pagamento do imposto de renda”. O Decreto em comento ampliou o conceito de “enriquecimento ilícito”, consagrado nas Leis 3.164/1957 e 3.502/1958, para abranger a evolução patrimonial desproporcional do agente público, quando ressalta, na última parte do seu art. 6º, que toda a aquisição de bens por parte do agente público, sem idoneidade financeira para tanto, seria caracterizado como enriquecimento ilícito.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988 trata da improbidade administrativa no seu art. 37 § 4º, o qual dispõe que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens, o ressarcimento do prejuízo sofrido pelo erário,(quando houver), sem prejuízo da ação penal cabível. O referido dispositivo constitucional deu origem à Lei 8.429/92, que regulamentou o tema ao dispor 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.

Percebe-se, diante desta evolução histórica, a contínua preocupação do legislador em editar normas na tentativa de prevenir os atos de improbidade, em especial os atos que resultem em enriquecimento ilícito do agente.

2.2 Sujeito ativo do ato de improbidade

Considera-se sujeito ativo do ato de improbidade qualquer agente público de quaisquer dos poderes do Estado e/ou terceiros coautores que participem ou que venham a se beneficiar do ato de improbidade.

A Lei 8.429/92 define o agente público como todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (art. 2º).

No entanto, não somente o agente público possui aptidão para ocupar o polo ativo na ação de Improbidade, conforme o mencionado acima, aquele que, não estando na condição de agente público, porém, agindo em concurso com este, praticar quaisquer das condutas previstas na Lei 8.429/92 estará sujeito às sanções estabelecidas na Lei de Improbidade, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Ressalta-se, porém, que somente caracterizará ato de improbidade praticado por terceiro, se o mesmo for praticado em conjunto com o agente público. Caso praticado por agente estranho à função pública de maneira isolada, poderá tipificar outra espécie de delito a ser enquadrado na esfera cível ou penal, porém não haverá ato de improbidade dada a disposição trazida no art. 3º da lei em comento, a qual estabelece que estão sujeitos às disposições ali previstas todo àquele que, mesmo não sendo agente público, induza (o agente) ou concorra (com o agente) para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie de forma direta ou indireta.

Salienta-se, ainda, que para imputação de responsabilidade de terceiro por ato de improbidade administrativa é imprescindível a apuração de responsabilidade subjetiva. Com efeito, para que terceiro venha a ser responsabilizado há a necessidade de comprovação de sua má-fé, de seu dolo, ou melhor, de sua intenção de lesar o patrimônio público ou de locupletar-se ilicitamente, cabendo ao autor da ação tal ônus, sob pena de ser adotada a teoria da responsabilidade objetiva.⁸

⁸GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. *Comentário à Lei de Improbidade Adiministrativa*. 1ª ed. em e-book baseada na 3ª edição impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. Disponível em: <<https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>>. Acesso em: 26 set. 2017.

2.3 Espécies de atos de improbidade administrativa

Os atos de improbidade administrativa foram divididos pela Lei 8.429/92, inicialmente, em três espécies: dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito (art. 9), dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário (art. 10); dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública (art. 11). Posteriormente, a Lei Complementar nº 157/2016, incluiu como Atos de Improbidade Administrativa aqueles Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário (art. 10-A).

Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, o elemento subjetivo exigido, para perfectibilizar o ato de improbidade expressos nos arts.9, 10-A e 11, é o dolo, ao passo que, os atos de improbidade administrativa que causam prejuízos ao erário, expressos no art. 10 da Lei 8.429/92, podem ser cometidos de forma dolosa ou culposa.

ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CUMULAÇÃO INDEVIDA DE CARGOS PÚBLICOS. ANÁLISE DOS ELEMENTOS CARACTERIZADORES DO ATO DE IMPROBIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. 1. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa, o mesmo não ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma Lei (enriquecimento ilícito e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública), os quais se prendem ao elemento volitivo do agente (critério subjetivo), exigindo-se o dolo. 2. Rever as conclusões do Tribunal de origem sobre a existência de dolo na conduta do agente, bem como os elementos que ensejaram os atos de improbidade implica o reexame dos elementos fático-probatórios, o que não é possível pela via eleita (Súmula 7/STJ). 3. Agravo regimental a que se nega provimento. AgRg no AREsp 666459 / SP AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2015/0040304-0 T2 – Rel. Ministro OG FERNANDES (1139) Segunda Turma, 23/06/2015.⁹

Para confirmar a regra, o art. 10 da Lei 8.429/92 estabelece uma exceção para os atos que, por ação ou omissão, dolosa ou culposa, causarem prejuízo ao erário.

⁹SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (STJ – AgRg no AREsp 666459 / SP AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2015/0040304-0 T2 – Segunda Turma. Rel. Ministro OG FERNANDES), 23/06/2015. Acesso em: 23 set. 2017.

2.4 Dos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito

A Lei 8.429/92 define, em seu art. 9º, como ato de improbidade administrativa constitutivo de enriquecimento ilícito quando o agente público, servidor ou não, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade na 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.

Entende-se por enriquecimento ilícito na administração pública quando o agente público percebe vantagem indevida para, no uso de suas funções, por meio de ação ou omissão, permitir a prática de atos ilícitos por terceiros, ou quando retira vantagem do patrimônio público, fazendo uso deste para ampliar seu patrimônio ou de terceiro.¹⁰

O elemento subjetivo exigido para a espécie é o dolo, não se admitindo a modalidade culposa, sendo desnecessário que ocorra prejuízo financeiro à administração pública, bastando o uso do cargo ou função para a obtenção de vantagem que resultem em aumento de patrimônio, do agente ou de outrem, de forma atentatória aos princípios éticos e morais norteadores da administração pública.

Segundo Hely Lopes Meirelles, quando o aumento de patrimônio é desproporcional aos rendimentos auferidos pelo agente, a ilicitude de tal enriquecimento é presumida, cabendo a inversão do ônus da prova, ou seja, incumbe ao agente provar a origem lícita do aumento de patrimônio.¹¹

2.5 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

A origem da palavra “erário” remonta ao latim, *aerarium*, que significava o local onde era guardado o tesouro público. Atualmente, *erário* é o conjunto de bens que, materiais ou imateriais, que compõe o patrimônio público.

Hodiernamente, portanto, *erário* abarca não somente o significado de tesouro, que são os valores decorrentes de arrecadação fiscal, previdenciária e outras fontes, compreendendo o conjunto de recursos financeiros de um país, mas significa *patrimônio*

¹⁰FILHO, Marçal Justein. *Curso de Direito Administrativo*, 9 ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2013, p.1085.

¹¹Meirelles, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 535.

público em sentido lato, que diz respeito não somente a bens de valor econômico, mas também ao patrimônio cultural, artístico, estético e paisagístico, o que não possui um valor possível de ser quantificado economicamente.

Os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário estão descritos no art. 10 da Lei 8.429/92 como qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que ensejar perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º daquela Lei, ou seja, 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.

Nesse sentido:

Se no art. 9.º da Lei de Improbidade Administrativa o legislador disciplina situações nas quais há o enriquecimento ilícito como nota principal, ou seja, uma vantagem patrimonial/econômica em favor do agente público, as hipóteses do art. 10 correspondem a atos (ações ou omissões) que causam lesão ao erário, aqui entendido perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento e a dilapidação de bens ou haveres das pessoas indicadas no art. 1º.¹²

O art. 10 da Lei 8.429/92 traz expressa a exceção ao elemento subjetivo, admitindo, em caso de ato que cause dano ao erário, a conduta culposa do agente para a tipificação do ato causador de prejuízo ao erário.

2.6 Dos atos de improbidade administrativa decorrente de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário

Inseridos pela Lei Complementar 157/2016, aparecem como novidade na Lei 8.429/92 os atos de improbidade decorrentes da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário. Tais atos referem-se ao disposto no caput e no §1º do art. 8-A, da Lei Complementar 116/2003, conhecida como *Lei do ISSQN*, já que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências.

Conforme o disposto no *caput* do art. 8º-A da LC 157/2003, a alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento), ainda, o § 1º da

¹²GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. *Comentário à Lei de Improbidade Adiministrativa*. 1º ed. em e-book baseada na 3 ed. impressa. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2014. Disponível em <<https://proview.thomsonreuters.com/library.html#/library>>. Acesso em 14 set. 2017.

referida lei expressa que o imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no *caput*, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a aquela Lei Complementar.

Desse modo, o artigo 8º-A ao qual se refere o art. 10-A da Lei 8.429/92, tratou de estipular uma regra a ser seguida pelos municípios e pelo Distrito Federal, qual seja, alíquota mínima de 2% para o ISS, isto é, não poderá haver por parte destes entes a edição de legislação que preveja alíquota inferior, tendo referida regra o objetivo de evitar a “guerra fiscal” entre municípios que visavam atrair novas empresas.

Logo, de acordo com o disposto no art. 10-A da Lei 8.429/92, passa a ser considerado ato ímprobo a concessão de benefício financeiro ou tributário que contrarie a alíquota mínima disposta no novo art. 8º-A da LC 116/03 (alíquota mínima de 2% para ISS).

José do Santos Carvalho Filho, em recente artigo publicado na revista eletrônica GENJURÍDICO.com.br, destaca que, por não fazer expressa menção à modalidade culposa, tal como ocorreu no art. 10 para os atos que causam lesão ao patrimônio público, essa nova espécie de improbidade exige exclusivamente a conduta dolosa do agente para configurar ato de improbidade administrativa, haja vista que, se o legislador pretendesse admitir a culpa, tê-la ia referido expressamente no dispositivo, fato que, como visto, não ocorreu.¹³

2.7 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública

A Constituição Federal estabelece no *caput* do art. 37 os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como os norteadores a serem seguidos pela administração pública. Por sua vez, o *caput* do art. 11 da Lei 8.429/92, determina que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade,

¹³FILHO. José dos Santos Carvalho. *Elemento subjetivo na nova categoria de atos de improbidade*, 2017. Disponível em <<https://goo.gl/D7YL25>> Acesso em:23 set. 2017.

imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, além do disposto nos nove incisos que o integram.¹⁴

De acordo com Silvio Antônio Marques¹⁵, o caput do art. 11 da Lei 8.429/92 contém uma fórmula genérica, que por si só enuncia uma conduta ímproba, mas que também se aplica aos seus sete incisos originais e aos incisos VIII e IX¹⁶ incluídos posteriormente, e ainda, aos arts. 9º, 10 e 10-A, ou seja, se o agente público obtém vantagem indevida, exemplifica o autor, a título de propina de particular (art. 9º, I), ou se ele frustra a licitude de procedimento licitatório (art. 10, VIII), por óbvio infringirá alguns princípios administrativos.

Rafael Carvalho Rezende de Oliveira ensina que o requisito basilar para a caracterização do ato de improbidade é a ofensa aos princípios administrativos, expressos ou implícitos, independente se houve enriquecimento ilícito ou lesão ao erário. Outrossim, salienta que deve ser comprovado o dolo do agente, assim como o nexo de causalidade entre a ação ou a omissão e a respectiva violação aos princípios.¹⁷

¹⁴Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

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

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

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

IV – negar publicidade aos atos oficiais;

V – frustrar a licitude de concurso público;

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

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

VIII – descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

IX – deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação

¹⁵Marques, Silvio Antônio. *Improbidade Administrativa: Ação Civil e Cooperação Jurídica Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 28.

¹⁶Incisos VIII e IX incluídos respectivamente, pelas Leis nº 13.019, de 2014 e 13.146/2015, que enquadram em no referido art. o ato de descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas (inciso VIII), e deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação (inciso IX).

¹⁷Neves, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Improbidade Administrativa*. Rafael Carvalho Rezende Oliveira. 4 ed. rev. Ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2016, p. 89-90.

3 DAS SANÇÕES APLICADAS

As penalidades elencadas no art. 12, da Lei 8.429/992¹⁸, trazem a possibilidade da cominação de sanções de natureza civil, administrativa e políticas, que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, sem prejuízo das sanções penais cabíveis de acordo com a gravidade do fato, sem que isso venha a caracterizar dupla punição. Importa destacar que uma absolvição na esfera penal não implicará, necessariamente, em absolvição nas demais esferas que, porventura, o ato tenha sido enquadrado.

Em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, os incisos, I, II, III e IV, trazem as sanções distribuídas de acordo com a gravidade do ato cometido.

Acentua-se que, independentemente do ato de improbidade praticado pelo agente, a aplicação das sanções previstas pela Lei 8.429/92 não dependem da efetiva ocorrência do dano ao patrimônio público (exceto quanto à pena de ressarcimento) ou da efetiva aprovação ou rejeição das contas pelos órgãos de controle interno ou pelo Tribunal de Contas.

3.1 Sanções por enriquecimento ilícito.

Nas hipóteses de enriquecimento ilícito, previstas no art. 9º, o agente poderá sujeitar-se à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio,

¹⁸ 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.

IV – na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

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.

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 - (art. 12, I).

Percebe-se que a Lei de Improbidade estabelece para os atos de enriquecimento ilícito as sanções mais gravosas, justamente pelo fato de o legislador considerar o enriquecimento ilícito como a prática mais nociva aos princípios da administração pública.

3.2 Sanções por atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

As sanções previstas para os atos de improbidade que causem prejuízo ao erário encontram-se expressas no art. 10, prevendo o 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 (art. 12, II).

3.3 Das sanções previstas para os atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário

Incluídos pela Lei Complementar 157/2016, os atos de improbidade decorrentes de concessão e/ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, ou seja, conceder reduções e/ou isenções indevidas no ISSQN¹⁹, em detrimento ao erário, a fim de favorecer pessoa jurídica ou profissional autônomo, acarretam nas penalidades estabelecidas no inciso IV, do art. 12, quais sejam, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.

¹⁹Conforme o informado pela universidade Sige Cloud; 2015: o imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), com exceção dos impostos compreendidos em circulação de mercadorias (ICMS), somente os municípios têm competência para instituí-lo ou modificá-lo, sendo que cada prefeitura poderá alterar a alíquota de cada serviço.(ISSQN ou ISS), (Art.156, III, da Constituição Federal). Disponível em <<https://goo.gl/fj5Dya>>. Acesso em 13 jun. de 2017.

3.4 Das sanções previstas para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública

O art. 12 estabelece no seu inciso III as sanções para os atos que atentarem contra os princípios da administração pública, quais sejam: 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. Sendo que, conforme o expresso no *caput*, estas sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, de acordo com a gravidade dos fatos, sem prejuízo da responsabilização do agente nas esferas penal, civil ou administrativa.

No caso de aplicação de multa civil ao agente ofensor dos princípios da administração pública, esta terá como ponto de referência a remuneração percebida pelo mesmo, podendo alcançar até a quantia de cem vezes este valor.

4 DA AÇÃO DE IMPROBIDADE

Em que pese os Capítulos III e VI da Lei 8.429/92 terem como título, respectivamente “Das Penas” e das “Disposições Penais, o entendimento majoritário é no sentido de que a ação de improbidade possui natureza civil, amparado, em especial, no art. 37, § 4º da Constituição Federal, o qual prevê que as sanções estabelecidas para os atos de improbidade serão aplicadas sem prejuízo da ação penal cabível. Nesse sentido é o entendimento do STJ, manifestado no julgamento do Habeas Corpus 50.545/AL, que teve como a relatoria do Ministro Gilson Dipp:

CRIMINAL. HC. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO DE NATUREZA CIVIL. AUSÊNCIA DE RISCO À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO. IMPROPRIEDADE DO WRIT. ORDEM NÃO CONHECIDA. Em ação de improbidade administrativa, o writ constitui-se em meio impróprio para a análise da alegação de ausência de intimação dos acusados e de seus defensores para apresentação das alegações finais. As sanções previstas na ação de improbidade administrativa possuem caráter civil, uma vez que as penas previstas são as de perda dos bens, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar ou receber benefícios do Poder Público. Caracterizada a impropriedade da via eleita, nos termos da previsão constitucional, que institucionalizou o habeas corpus como meio próprio à preservação do direito de locomoção, quando demonstrada ofensa ou ameaça decorrente de ilegalidade ou abuso de poder. Precedentes. Ordem não conhecida.²⁰

Contudo, parte da doutrina diverge com relação a esta interpretação da natureza jurídica da ação de improbidade, cabendo mencionar Marçal Justen Filho, o qual utiliza a previsão contida nos incisos I, II, e III do art. 12, sobre perda do cargo e perda dos direitos políticos, como exemplos de sanções de caráter penal.

4.1 Do cabimento da Ação Civil Pública

Há divergência no universo jurídico no sentido de ser a ação de improbidade uma espécie de Ação Civil Pública (ACP) ou ser uma ação com ritos próprios, utilizando-se ambas, de maneira subsidiária, do Código de Processo Civil.

No sentido de que a ação de improbidade não se trata de ação civil pública, cumpre ressaltar o artigo publicado na revista eletrônica “Conjur”, pelo mestre em Direito Social e

²⁰SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (STJ – HC: 50545 AL 2005/0198617-4, Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 15/08/2006, T5 – QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 04/09/2006 p. 298).

promotor de Justiça em Minas Gerais André Luís Alves de Melo²¹, onde este destaca, no seu ponto de vista, as principais diferenças encontradas nas duas ações. Para o colunista, a Lei de Improbidade tem objetivo principal de responsabilização (aplicação de sanção) e não de reparação do dano como é na Ação Civil Pública, logo a Lei de Improbidade não foca em direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos. A ação por improbidade tem como objetivo aplicar sanções como suspensão dos direitos políticos, multas, impedimentos de contratar com ente público e outros bem diferentes da Ação Civil Pública.

A maior parte da doutrina, na qual filia-se Maria Sylvia Zanella Di Pietro²², no entanto, defende que a Ação de Improbidade Administrativa nada mais é que uma espécie de Ação Civil Pública, com a aplicação não só das regras da Lei 7.347/1985, como de todo o Sistema Único Coletivo, sendo o Código de Processo Civil a última fonte, somente invocável quando não encontrada resposta nos demais textos legais que disciplinam o processo coletivo, como a Ação Popular (Lei 4.717/1965, por exemplo).

Tal posição vem sendo adotada pelo Ministério Público e encontrado respaldo na jurisprudência:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRETENSÃO RESSARCITÓRIA. PRESCRIÇÃO EM RELAÇÃO A DEMAIS SANÇÕES DA LIA. CABIMENTO. 1. Segundo a jurisprudência pacífica desta Corte, é plenamente cabível a ação civil pública por improbidade administrativa, para fins exclusivos de ressarcimento ao erário, mesmo nos casos em que se reconhece a prescrição da ação quanto às outras sanções previstas na Lei 8.429/1992. 2. Recurso especial não provido.²³

Logo, importa trazer à tona as divergências doutrinárias quanto ao cabimento de Ação Civil Pública para os casos de improbidade administrativa. Contudo, tal entendimento tem prevalecido, isso porque se trata de uma ação com assento constitucional (art. 37, § 4.º) destinada a tutelar interesses superiores da comunidade e da cidadania.

²¹MELO, André Luís Alves. Ação por improbidade não é ação civil pública. Disponível em: <<https://goo.gl/8vWWVv>>. Acesso em: 28 mai. 2017.

²²DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 455.

²³SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (STJ – HC: 50545 AL 2005/0198617-4, Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 15/08/2006, T5 – QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 04/09/2006 p. 298).

4.2 Da jurisdição e da competência

A ação de improbidade poderá ser proposta em qualquer juízo de primeiro grau, ressalvados os casos que envolverem pedido de perda de cargo ou função pública ou de suspensão de direitos políticos de autoridades que têm forma própria de destituição fixada na Constituição, conforme apregoa Hugo Nigro Mazzilli.²⁴

Para a determinação de qual a justiça apreciará a causa, serão considerados alguns critérios, tais como, se a competência será da justiça comum ou especializada, como a Trabalhista (art. 114, CF), Eleitoral (art. 121, CF) e Militar (art.125, CF). Contudo, existe grande resistência de parte da doutrina em aceitar a utilização da justiça especializada para a apreciação de causas de improbidade administrativa.

Em consonância com esta parcela doutrinária é o entendimento da jurisprudência dominante no Superior Tribunal de Justiça

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, INCISO VII DA LEI 8.429/92. CONCESSÃO DE BENEFÍCIO ADMINISTRATIVO OU FISCAL SEM A OBSERVÂNCIA DAS FORMALIDADES LEGAIS OU REGULAMENTARES APLICÁVEIS À ESPÉCIE. PRESCRIÇÃO DAS SANÇÕES RECONHECIDAS PELAS INSTÂNCIAS ORDINÁRIAS. CONDENAÇÃO APENAS DO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PÚBLICO. PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO AFASTADA. INTELIGÊNCIA DO ART. 109 E 114 DA CF E DA LEI 8.429/92. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA. ART. 17, § 7o. DA LEI DE REGÊNCIA. ENTENDIMENTO DA PRIMEIRA SEÇÃO AFIRMANDO A NECESSIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DO PREJUÍZO. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR, NO CASO CONCRETO. RECONHECIMENTO DA HIPOSSUFICIÊNCIA PARA FINS DE CONCESSÃO DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA QUE, NO CASO, DEMANDARIA INCURSÃO EM ASPECTOS FÁTICOS PROBATÓRIOS. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. **A pretensão de reconhecimento da competência da Justiça do Trabalho, em razão da tramitação de ação trabalhista entre o Município e o recorrente não encontra respaldo na CF ou na Lei 8.429/92.** A competência para processar e julgar a Ação Civil por Ato de Improbidade Administrativa será da Justiça Estadual ou Federal, conforme haja ou não interesse da União na demanda. 2. As ações judiciais fundadas em dispositivos legais insertos no domínio do Direito Sancionador, o ramo do Direito Público que formula os princípios, as normas e as regras de aplicação na atividade estatal punitiva de crimes e de outros ilícitos, devem observar um rito que lhe é peculiar, o qual prevê, tratando-se de ação de imputação de ato de improbidade administrativa, a prévia ouvida do acionado (art. 17, § 7o. da Lei 8.429/92), sendo causa de nulidade do feito a inobservância desse requisito defensivo, integrante do due process of law. 3. Conforme conhecida e reverenciada posição doutrinária, a infração a qualquer exigência do devido processo legal – por ser uma garantia constitucional – produz inevitavelmente a nulidade do processo em que ocorreu. O sistema de garantias processuais não deve ser flexibilizado em favor de interesses administrativos, ainda que possam ser reconhecidos e proclamados como da mais alta relevância, porquanto sobre eles avultam os princípios e as normas postas na Carta Magna.[...] REsp. 1.034.511/CE, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 22.09.2009, EDcl no REsp. 1.194.009/SP, Rel. Min. ARNALDO ESTEVES LIMA, DJe 30/05/2012, REsp.

²⁴MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 185.

1.252.755/RJ, Rel. Min. BENEDITO GONÇALVES, DJe 12.08.2013, REsp. 1.321.495/PR, Rel. Min. MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe 08.08.2013 e AREsp. 157.646/RJ, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJe 12.08.2013 e REsp. 1.174.721/SP, Rel. Min. HERMAN BENJAMIN, DJe 29.06.2010. 5.²⁵

A jurisprudência da justiça especializada é no sentido de que as ações cautelares de responsabilidade por atos de improbidade administrativa devem ser ajuizadas perante a Justiça Estadual Comum quando o ato ímprobo for praticado contra órgãos e entidades dos Estados ou dos Municípios, ou perante a Justiça Federal quando a pessoa jurídica lesionada encontrar-se dentre àquelas previstas no art. 109, I, da Constituição Federal²⁶, não possuindo, a justiça especializada, competência para apreciar os referidos atos, pois atuam especificamente dentro dos limites constitucionais estabelecidos em razão do objeto de determinadas causas.

Em consonância com essa jurisprudência está o acórdão proferido pela sexta turma do TST:

RECURSOS DE REVISTA DOS RÉUS. MATÉRIAS COMUNS – ANÁLISE CONJUNTA. INCOMPETÊNCIA DA JUSTIÇA DO TRABALHO – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. A responsabilização do gestor público por atos de improbidade administrativa não é competência da Justiça do Trabalho, tal como preconiza o art. 114 da Constituição Federal, sobretudo porque atos de improbidade administrativa acarretam necessariamente sanções penais, civis e administrativas, nos termos do que dispõe a Lei nº 8.429/92. In casu, o objeto da ação civil pública é a legalidade e a moralidade do ato administrativo, emanada de agentes públicos, que é objeto de discussão judicial, e não a relação de emprego entre o empregado e a Administração Pública. Assim sendo, forçoso é convir que a Justiça do Trabalho não tem competência para processar e julgar o presente feito. Precedentes desta Corte. Recursos de revista conhecidos e providos.²⁷

Logo, não sendo competência da justiça especializada, a competência será da justiça comum, que abarca a Justiça Federal (art. 109 CF) e a Justiça Estadual, que ficará com a competência residual.

Quando se trata de verba repassada pela União para outros entes federativos, conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, uma vez incorporada a verba advinda de convênios firmados com a União ao patrimônio municipal ou estadual, a competência para apreciação e julgamento do feito é da Justiça Estadual, pois a União

²⁵SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (STJ – REsp: 1225426 SC 2010/0224788-7, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 27/08/2013, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 11/09/2013)

²⁶Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I – as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

²⁷SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. lex: br: tribunal.superior.trabalho; turma.6:acordao; rr:2011-10-26;531-2003 402-14-0Rel. Min. Aloysio Corrêa da Veiga.

perde interesse no controle da destinação e de uso da verba pública. Tal entendimento fora sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça.²⁸

Cabe citar, como referência, o julgado proferido pela 2ª Turma do STJ:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVENIO MUNICIPIO-UNIÃO. MÁ APLICAÇÃO E/OU DESVIO DE VERBAS CONVENIADAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA DISJUNTIVA. 1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedente. 2. No mais, esta Corte Superior, decidindo inúmeros conflitos de competência, entende que, uma vez incorporada a verba advinda de convênios firmados com a União ao patrimônio municipal, a competência para apreciação e julgamento do feito é da Justiça Estadual, pois a União perde interesse no controle da destinação e uso da verba pública. A este propósito, inclusive, vieram as Súmula n. 208 e 209 do Superior Tribunal de Justiça. [...].²⁹

Também importa lembrar a chamada “jurisdição anômala”, plasmada no art. 52, incisos I e II, da Constituição Federal, que é atipicamente exercida pelo Senado Federal, órgão do Poder Legislativo Federal, que pode processar e julgar o Presidente da República, o seu vice, os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, Exército e Aeronáutica em caso de crime de responsabilidade, no processo de *impeachment*. O julgamento, entretanto, somente acontecerá se a instauração do processo for autorizado pela Câmara dos Deputados, por dois terços de seus membros.³⁰

Para Maria Sylvania Zanella Di Pietro, não significa que para as autoridades expressas no art. 52 não se aplique a lei de improbidade administrativa. Ela aplica-se de forma limitada, porque não poderá resultar na perda do cargo, visto que esta sanção é estabelecida em caso de cometimento de crimes de responsabilidade e sua aplicação é de competência exclusiva do Senado Federal.³¹

²⁸Nº 208 STJ Súmula – Compete a Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal. Disponível em <<https://goo.gl/YjY1gQ>>. Acesso em 13 jun. de 2017.

²⁹SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (STJ – REsp: 1070067 RN 2008/0142715-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/09/2010, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/10/2010)

³⁰MARQUES, Sílvio Antônio. *Improbidade Administrativa: Ação Civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 202.

³¹DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito Administrativo*. 30 ed. Rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 1017.

4.3 Da competência originária dos Tribunais Superiores

Como é sabido, a competência dos tribunais superiores está prevista, de maneira estrita, na Constituição da República de 1988, sendo que os arts. 102 e 105 listam as competências do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente, constituindo um feixe de atribuições jurisdicionais de extração essencialmente constitucional.

A jurisprudência oscila, entretanto, quando o debate envolve a existência, ou não, de foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa, pois esta competência não está descrita de maneira expressa nas esferas de atribuição jurisdicional do STF e do STJ.

No âmbito legislativo se tentou a definição da questão com uma nova redação do art. 84, § 2º³², do CPP, que expressamente consagrava a competência originária dos tribunais nas ações de improbidade administrativa. O dispositivo legal, entretanto, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento da ADI 2797 sob o argumento de que não pode a lei infraconstitucional ampliar as competências originárias dos tribunais, previstas constitucionalmente.

Diante de tal decisão, voltou-se à inexistência de previsão expressa em lei a respeito da competência originária para o julgamento das ações de improbidade administrativa.

Jurisprudencialmente, tem ocorrido uma nítida mudança de posicionamento. No início, os tribunais superiores entendiam pela interpretação restritiva, apontando para a competência do primeiro grau de jurisdição, independentemente do agente público que figurasse como réu na ação de improbidade administrativa.

Há decisões, em especial do Superior Tribunal de Justiça, nesse sentido:

PROCESSUAL CIVIL ❧ ADMINISTRATIVO ❧ MEDIDA CAUTELAR LIMINAR ❧ INDISPONIBILIDADE DE BENS ❧ QUEBRA DE SIGILO ❧ DESEMBARGADOR ❧ INEXISTÊNCIA DE PRERROGATIVA DE FORO ❧ JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU ❧ POSSIBILIDADE. Não se há falar em foro especial por prerrogativa de função nas ações civis públicas para apuração de atos de improbidade

³²Art. 84. A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§1º REVOGADO PELA ADIN 2797, ASSIM EXPRESSAVA: “A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública”.

§ 2º REVOGADO PELA ADIN 2797, ASSIM EXPRESSAVA: “A ação de improbidade, de que trata a Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º.”

administrativa, bem como no inquérito civil instaurado para investigar a suposta prática dos referidos atos. Agravo regimental improvido.³³

Ocorre, entretanto, que no julgamento da Reclamação Constitucional 2.138/DF, o Supremo Tribunal Federal passou a admitir a prerrogativa de foro nas ações de improbidade administrativa para as autoridades que têm tal prerrogativa na prática de crime de responsabilidade, afirmando que os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo.

RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I.2. [...] II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição. II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, c, da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.³⁴

³³SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (STJ – AgRg no REsp: 1088258 GO 2008/0205892-6, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 25/08/2009, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: --> DJe 16/09/2009).

³⁴SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (STF – Rcl: 2138 DF, Relator: Min. NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094).

Logo, para uma corrente doutrinária deve ser admitida a aplicação extensiva das competências dos Tribunais Superiores. Trata-se da consagração da tese das competências implícitas complementares contidas no texto constitucional, o que permitiria ao intérprete uma visão ampla dos dispositivos legais para fazer incluir regras de competência que não estejam expressamente consagradas no texto legal.

No entanto, outra corrente doutrinária defende a interpretação literal dos dispositivos constitucionais que preveem competência originária dos tribunais superiores, de forma a ser sempre do primeiro grau de jurisdição a competência para julgar a ação de improbidade administrativa. O principal argumento é que, tratando-se de normas que criam exceções no sistema, sua interpretação deve necessariamente dar-se de forma restritiva. Apesar de reconhecer a seriedade das penas contidas na Lei 8.429/1992, essa corrente doutrinária entende que não se pode confundir a natureza administrativa das sanções com as sanções de natureza penal, as únicas que garantem a prerrogativa de foro em razão da função exercida pela autoridade pública.

Por fim, importante questão se coloca na hipótese de verba repassada pela União para outros entes federativos, conforme se infere do julgado da 2ª Turma do STJ a seguir:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONVENIO MUNICIPIO-UNIÃO. MÁ APLICAÇÃO E/OU DESVIO DE VERBAS CONVENIADAS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. MUNICÍPIO. LEGITIMIDADE ATIVA DISJUNTIVA. 1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedente. 2. No mais, esta Corte Superior, decidindo inúmeros conflitos de competência, entende que, uma vez incorporada a verba advinda de convênios firmados com a União ao patrimônio municipal, a competência para apreciação e julgamento do feito é da Justiça Estadual, pois a União perde interesse no controle da destinação e uso da verba pública. A este propósito, inclusive, vieram as Súmula n. 208 e 209 do Superior Tribunal de Justiça. [...].³⁵

Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça, uma vez incorporada a verba advinda de convênios firmados com a União ao patrimônio municipal ou estadual, a competência para apreciação e julgamento do feito é da Justiça Estadual, pois a União

³⁵SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (STJ – REsp: 1070067 RN 2008/0142715-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/09/2010, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/10/2010).

perde interesse no controle da destinação e de uso da verba pública. Tal entendimento fora sumulado pelo Superior Tribunal de Justiça.³⁶

4.4 Da (in)existência do foro por prerrogativa de função

A aplicação da Lei 8.429/1992 aos agentes políticos, submetidos ao regime especial do crime de responsabilidade, é bastante controversa na atualidade, haja vista que o próprio Supremo Tribunal Federal decidiu, ao julgar a Reclamação de nº 2.138, que ela não se aplica a todos os agentes políticos.

Cabe citar uma parte da ementa da Reclamação nº 2.138, da relatoria do Ministro Nelson Jobim, publicada no informativo 471 do STF:

Quanto ao mérito, o Tribunal, por maioria, julgou procedente a reclamação para assentar a competência do STF para julgar o feito e declarar extinto o processo em curso no juízo reclamado. Após fazer distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na CF, quais sejam, o do art. 37, § 4º, regulado pela Lei 8.429/92, e o regime de crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, c, da CF e disciplinado pela Lei 1.079/50, entendeu-se que os agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o STF nos termos do art. 102, I, c, da CF.³⁷

De acordo com o entendimento majoritário dos Ministros da Suprema Corte, os agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa, com fundamento na Lei 8.429/1992, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o STF nos termos do art. 102, I, c, da CRFB.

Tal posicionamento da Suprema Corte, no entanto, encontrou muitas críticas por grande parte da doutrina, que entendeu ser uma injustificável limitação ao alcance da Lei 8.429/92, na qual se filia Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] essa não é a melhor interpretação dos dispositivos constitucionais, até porque contrária ao próprio art. 37, § 4º da Constituição que, ao indicar as sanções cabíveis por ato de improbidade administrativa, deixa expresso que as mesmas serão previstas el lei, sem prejuízo da ação penal.³⁸

³⁶Nº 208 Superior Tribunal de Justiça Súmula – Compete a Justiça Federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal. Disponível em: <<https://goo.gl/4j2F5q>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

³⁷SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Rcl 2138/DF, rel. orig. Min. Nelson Jobim, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 13.6.2007. (Rcl-2138).

³⁸DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2010, p.832.

Contudo, a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça já decidiu no sentido de admitir a compatibilidade material das sanções de improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade nos julgamentos de agente políticos da sua esfera de competência, leia-se governadores e prefeitos, conforme as ementas a seguir colacionadas.

Em relação ao cabimento para governadores da cumulação das sanções previstas na Lei de Improbidade somado às previstas nos casos de crimes de responsabilidade, o STJ assim decidiu:

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.³⁹

Em se tratando dos prefeitos, o STJ já entendeu ser perfeitamente possível o cabimento da cumulação da Lei de Improbidade com o Decreto-Lei 201/67, o qual dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EX-PREFEITO APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967 NOTIFICAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA ART. 17, § 7º, DA LEI 8.429/1992 PRESCINDIBILIDADE NULIDADE DA CITAÇÃO INOCORRÊNCIA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-CONFIGURADO FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE NÃO-CONFIGURADA VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL IMPOSSIBILIDADE SÚMULA 284/STF. 1. Trata-se, originariamente, de ação civil pública ajuizada contra Carlos Roberto Aguiar, ex-Prefeito de Reriutaba/CE, por não ter o mesmo emitido, no prazo de 60 dias, a prestação de contas final da aplicação dos recursos repassados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, no valor de R\$ 66.645,00, o qual se destinava à construção de um centro para instalação de unidades produtivas de beneficiamento de palha, confecção de bordado e corte e costura. 2. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei 201/1967 e a Lei 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato. 3. O julgamento das autoridades que não detêm o foro constitucional por prerrogativa de função para julgamento de crimes de responsabilidade, por atos de improbidade administrativa, continuará a ser feito pelo juízo monocrático da justiça cível comum de 1ª instância.⁴⁰

³⁹SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA.. (STJ – Rcl: 2790 SC 2008/0076889-9, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 02/12/2009, CE – CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 04/03/2010).

⁴⁰SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (STJ – REsp: 1034511 CE 2008/0040285-0, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 01/09/2009, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/09/2009)

De acordo com os julgados apresentados, percebe-se que STJ e STF tem posicionamento comum quanto aos atos praticados pelo presidente da República, ou seja, em eventual concorrência de regimes de responsabilização entre a lei de improbidade e a lei de crimes de responsabilidade administrativa, o(a) presidente da República responderia pelo crime de responsabilidade e não estaria sujeito às sanções da lei de improbidade.

4.5 Da legitimidade ativa

Conforme o art. 17 da Lei 8.429/92, a ação principal será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, tendo a propositura da ação o condão de prevenir o juízo para todos os atos posteriores que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.⁴¹

Marçal Justen Filho, além de entender que a ação principal de improbidade possui natureza jurídica de ação penal, sustenta que o art. 17 da Lei 8.429/92, ao atribuir legitimidade ativa à pessoa jurídica interessada, é inconstitucional, por ser a ação de improbidade uma ação pública incondicionada, cuja titularidade privativa é do Ministério Público, restando, conforme o autor, à pessoa jurídica interessada, querendo, ajuizar ação civil indenizatória para haver a condenação do réu à indenização por perdas e danos. Mas não lhe será facultado invocar provimento jurisdicional consistente em, por exemplo, suspensão dos direitos políticos.⁴²

Partindo de uma interpretação limitada à literalidade do art. 17 da Lei 8.429/92, a legitimidade ativa da ação de improbidade administrativa será limitada tão somente aos dois sujeitos previstos no *caput* do referido dispositivo. No caso, a norma específica prefere à norma geral. A legitimidade ativa, portanto, não se estende às associações privadas previstas no art. 5º, da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), visto que, nesta matéria, prevalece a Lei de Improbidade, que possui disposição específica

Entretanto, a fim de prevenir representações por improbidade com viés puramente ideológico ou embasadas em rivalidades políticas e com o intuito de trazer prejuízos

⁴¹NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011, p. 850.

⁴²FILHO, Marçal Justen, *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2016. Disponível Em: <<https://P.Com/Library.Html#/Library>>. Acesso em: 21 set. 2017.

morais ao denunciado, o art. 19, em conformidade com o art.339 do Código Penal⁴³, prevê que constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

4.6 Da legitimidade passiva

A redação do art. 2º da Lei 8.429/92 traz a definição do agente legitimado a figurar no polo passivo da ação de improbidade como sendo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas em seu artigo 1º. Ainda, o art. 2º confere legitimidade passiva àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Percebe-se que o sujeito ativo do ato ímprobo é o legitimado passivo na Ação de Improbidade Administrativa ajuizada pelos legitimados ativos a sua proposição, o Ministério Público ou a jurídica lesada pelo ato.⁴⁴

Em razão dessa legitimidade concorrente poderá haver entre os autores a formação de litisconsórcio facultativo, bem como, por parte da pessoa jurídica lesada, a participação na qualidade de assistente, notadamente na hipótese de o Ministério Público já ter ajuizado a Ação de Improbidade Administrativa. Além disso, importa lembrar do fato de que a entidade lesada poderá tanto participar ao lado do autor (MP), quanto do réu (agente indiciado), diante da legitimidade admitida pelo art. 17, § 3º da Lei 8.429/92, o qual remete ao § 3º do art. 6º da Lei 7. 347/85.

⁴³Art. 339. Dar causa à instauração de investigação policial, de processo judicial, instauração de investigação administrativa, inquérito civil ou ação de improbidade administrativa contra alguém, imputando-lhe crime de que o sabe inocente:

⁴⁴ROSSI, Júlio César. *Ação de improbidade administrativa*. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 4187, 18 dez. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34806>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

5 DOS PONTOS CONTROVERTIDOS NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

A jurisprudência dos Tribunais Superiores já demonstrou que, sobre alguns pontos, não há entendimento pacífico quanto a aplicação da Lei de improbidade. Assim, não raro há decisões conflitantes entre as turmas destes Tribunais, o que já ensejou, a título exemplificativo, por parte do Ministério Público, a interposição de Embargos de Divergência no REsp 1220667/MG, o que colocou fim na divergência sobre o cabimento da remessa necessária em ação de improbidade.

Dentro deste panorama, seguem os principais pontos sobre os quais existem, ou já existiram, divergências jurisprudenciais nas Instâncias Superiores, contudo, não há óbice para que ocorram novos entendimentos conflitantes sobre outros pontos ou interpretações distintas sobre aspectos que hoje se entendem por pacificados.

5.1 Do *In Dubio Pro Societate*

Dispõe o art. 17, §§ 7º e 8º da Lei 8.429/92 que, estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias (§7º), somente podendo rejeitá-la, no prazo de trinta dias, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita (§ 8º).

Assim, à interpretação literal do comando legal, conclui-se que a rejeição da ação de improbidade administrativa só deve ocorrer à luz de prova inequívoca da inexistência do ato de improbidade administrativa, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, devendo prevalecer o direito da sociedade de ver o ato apurado.

Esse é o entendimento atualmente predominante nos Tribunais Superiores, conforme se pode constatar no julgamento da segunda turma do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. RECEBIMENTO. PRESENÇA DE INDÍCIOS DE COMETIMENTO DE ATO ÍMPROBO. IN DUBIO PRO SOCIETATE. MATÉRIA FÁTICO PROBATÓRIA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO. HISTÓRICO DA DEMANDA 1. Cuida-se, na origem, de Ação de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público estadual contra os recorrentes objetivando a condenação destes pela prática de ato ímprobo, consistente na permissão para que a Banda Marreta é Massa, que tocou na festa comemorativa da vitória do pleito eleitoral de 2012, fizesse show na festa da padroeira da cidade,

com o intuito de promoção pessoal. 2. O Juiz de 1º grau recebeu a petição inicial. 3. Desta decisão, os recorrentes interpuseram Agravo de Instrumento. 4. O Tribunal a quo negou provimento ao recurso e assim consignou: “Cumpre ressaltar que o elemento volitivo culposo ou doloso dos réus, ora agravantes, diversamente do que eles querem fazer crer, não precisa estar comprovado proemialmente, como pressuposto para o recebimento da inicial da Ação Civil Pública, bastando para tanto, como já esposado, que do relato dos fatos se extraia indícios da prática de atos disciplinados em lei como ímprobos, o que, na hipótese em apreço, verifica-se. [...] RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL 5. Nos termos do art. 17, § 8º, da Lei 8.429/1992, a presença de indícios de cometimento de atos previstos na referida lei autoriza o recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade Administrativa, devendo prevalecer na fase inicial o princípio do *in dubio pro societate*. Nesse sentido: AgRg no REsp 1.306.802/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 5/12/2014, e AgRg no AREsp 459.202/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/6/2014. SÚMULA 7/STJ 6.⁴⁵

Acompanhando a jurisprudência do STJ, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, em julgado recente, proferiu a seguinte decisão no Agravo de Instrumento 70072655517:

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ADMISSIBILIDADE DA AÇÃO. ARTIGO 17, §8º, DA LEI Nº 8.429/92. Quando da realização de juízo de admissibilidade da ação civil pública fundada na prática de ato de improbidade administrativa, deve-se atentar ao princípio do “*in dubio pro societate*”, sendo suficientes indícios de ato ímprobo para o recebimento da petição inicial. (...) RECURSO DESPROVIDO. UNÂNIME.⁴⁶

No entanto, este entendimento encontra opiniões que lhe são contrárias no meio jurídico, inclusive no âmbito do próprio STF, sob a alegação, dentre outras, de que tal interpretação caracterizaria a responsabilização objetiva do cidadão, disfarçada de *In Dubio Pro societate*, em um processo de improbidade administrativa ou, ainda, em uma eventual ação penal, o que não seria condizente com um Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido expressou o Ministro Teori Albino Zavascki no julgamento do HC 127.186 (STF), quando ressaltou que a sociedade saberá também compreender que a credibilidade das instituições, especialmente do Poder Judiciário, somente se fortalecerá na exata medida em que for capaz de manter o regime de estrito cumprimento da lei, seja na apuração e no julgamento desses graves delitos, seja na preservação dos princípios constitucionais da presunção de inocência, do direito a ampla defesa e do devido processo legal.⁴⁷

⁴⁵SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Processo REsp 1655381 / PE RECURSO ESPECIAL, 2016/0334856-2 Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador T2 – SEGUNDA TURMA. Data do Julgamento: 06/04/2017. Data da Publicação/Fonte DJe 25/04/2017.

⁴⁶TRIBUNAL DE JUSTIÇA/RS. TJ/RS. (Agravo de Instrumento Nº 70072655517, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 25/05/2017).

⁴⁷SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. (STF – HC 127.186 – 2.ª Turma – j. 28/4/2015 – m.v. - julgado por Teori Albino Zavascki – DJe 3/8/2015 – Área do Direito):

5.2 Fungibilidade em recursos

O recurso cabível contra a sentença que rejeita a inicial da ação de improbidade será a apelação, já contra a decisão que recebe a inicial da ação de improbidade caberá agravo de instrumento, bem com da decisão que recebe a inicial contra alguns réus e rejeita para os demais que também caberá agravo de instrumento.

Porém, caso o autor da ação de improbidade interponha apelação em vez do agravo de instrumento, será possível receber o recurso, com base no princípio da fungibilidade, desde que não haja má-fé e tenha sido interposto no prazo do recurso correto, conforme o expresso no informativo 574 do STJ.⁴⁸

Esse é o entendimento pacificado no Superior Tribunal de Justiça, conforme a jurisprudência recorrente:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CASO CONHECIDO COMO “MENSALÃO”. EXCLUSÃO DE ALGUNS LITISCONSORTES PASSIVOS. RECURSO CABÍVEL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. FUNGIBILIDADE RECURSAL. CABIMENTO NO CASO ESPECÍFICO. DÚVIDA JURISPRUDENCIAL E DOUTRINÁRIA. AGRAVO REGIMENTAL E RECURSO ESPECIAL PROVIDOS. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL NO STJ. Estão pacificados, no STJ, os requisitos para a aplicação do princípio da fungibilidade recursal: “a) dúvida objetiva sobre qual o recurso cabível; b) inexistência de erro grosseiro; c) que o recurso inadequado tenha sido interposto no prazo do que deveria ter sido apresentado”.⁴⁹

Segundo decidiu o STJ, pode ser conhecida a apelação que, sem má-fé e em prazo compatível com o previsto para o agravo de instrumento, foi interposta contra decisão que, em juízo prévio de admissibilidade em ação de improbidade administrativa, reconheceu a ilegitimidade passiva ad causam de alguns dos réus.

5.3 Da participação de 3º na prática do ato de improbidade

Conforme o descrito no art. 3º da Lei de Improbidade, o terceiro que, mesmo não sendo agente público concorra ou induza o agente público para o ato, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, está sujeito às sanções previstas na Lei 8.429/92, ainda que não tenha percebido qualquer vantagem em benefício próprio.

Nesse sentido é emblemático este julgamento do Superior Tribunal de Justiça:

⁴⁸ Direito Administrativo – *Improbidade Administrativa* - Recurso cabível contra a decisão do juiz que rejeita a inicial contra apenas alguns réus. Disponível em: <<https://goo.gl/MXZhvN>>. Acesso em: 09 mai. de 2017.

⁴⁹ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. BRASIL. (AgRg no AgRg nos EDcl nos EDv no AgRg no CC 134.824/GO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 31.3.2015). AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.305.905 – DF (2012/0011487-9) RELATOR: MINISTRO HUMBERTO MARTINS

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA APENAS CONTRA PARTICULAR. EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE AGENTE PÚBLICO NO POLO PASSIVO. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO NÃO PROVIDO. PRECEDENTES. I – A abrangência do conceito de agente público estabelecido pela Lei de Improbidade Administrativa encontra-se em perfeita sintonia com o construído pela doutrina e jurisprudência, estando em conformidade com o art. 37 da Constituição da República. II – Nos termos da Lei n. 8.429/92, podem responder pela prática de ato de improbidade administrativa o agente público (arts. 1º e 2º), ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º). III – A responsabilização pela prática de ato de improbidade pode alcançar terceiro ou particular, que não seja agente público, apenas em três hipóteses: a) quando tenha induzido o agente público a praticar o ato ímprobo; b) quando haja concorrido com o agente público para a prática do ato ímprobo; ou c) tenha se beneficiado com o ato ímprobo praticado pelo agente público. IV – Inviável a propositura de ação de improbidade administrativa contra o particular, sem a presença de um agente público no polo passivo, o que não impede eventual responsabilização penal ou ressarcimento ao Erário, pelas vias adequadas. Precedentes. V – Recurso especial improvido.⁵⁰

A expressão “ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”, contida no art. 3º, por si só não induz à obrigatoriedade da inclusão dos particulares no polo passivo da ação judicial. Somente os agentes públicos, com ou sem cooperação de terceiros, podem praticar atos de improbidade administrativa, no entanto serão considerados terceiros aqueles que não se inserirem no conceito de agente público do art. 2.º da Lei 8.429/1992 mas contribuirão com este para a prática do ato ímprobo.

Contudo, é importante destacar que a Lei n.º 8.429/92 não contempla a figura jurídica do particular vinculado a outro particular em prática de ato de improbidade administrativa. Melhor dizendo, o particular/terceiro, pessoa física ou jurídica, para figurar no polo passivo da ação de improbidade administrativa, não pode estar ligado puramente a ato de outros particulares, mas sim, obrigatoriamente, deve se conectar diretamente ao ato praticado pelo agente público (nexo de causalidade).⁵¹

A aplicação das penalidades de improbidade administrativa aos terceiros, contudo, pressupõe a comprovação do dolo, ou seja, a intenção do particular de induzir ou concorrer para a prática da improbidade ou dela se beneficiar de forma direta ou indireta.

⁵⁰BRASIL. STJ – Recurso Especial Nº 1.405.748 – RJ (2013/0322955-7) Relatora: Ministra Marga Tessler (JUÍZA Federal Convocada Do TRF 4ª Região) R.P/Acórdão: Ministra Regina Helena Costa.

⁵¹MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O particular/terceiro na improbidade administrativa*: teoria da equivalência dos antecedentes causais. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 18, n. 3715, 2 set. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/25207>>. Acesso em: 7 jun. 2017.

5.4 Da indisponibilidade de bens

A indisponibilidade de bens pode ser requerida de forma cautelar, prevista no art. 7.º da Lei 8.429/92 e recai sobre bens que possibilitem o ressarcimento integral do dano ou a devolução dos bens acrescidos de forma ilícita ao patrimônio do agente, criando uma proibição da alienação deste patrimônio, evitando qualquer espécie de transferência dos bens após a averbação da indisponibilidade no respectivo registro. Portanto, não se trata tecnicamente de uma sanção, a despeito da redação contida no art. 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, mas sim de uma medida cautelar, que tem por objetivo assegurar a execução de eventual sentença condenatória.

Mesmo que não se anteveja qualquer prejuízo ao erário decorrente do ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992, será cabível a medida de indisponibilidade de bens para garantir o pagamento da multa civil sancionatória prevista pelo art. 12, III, da Lei de Improbidade.

Nesse sentido é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

Direito Administrativo E Processual Civil. requisitos da medida cautelar de indisponibilidade de bens prevista no art. 7º da lei 8.429/1992. recurso repetitivo (art. 543-c do cpc e res. 8/2008-stj).É possível decretar, de forma fundamentada, medida cautelar de indisponibilidade de bens do indiciado na hipótese em que existam fortes indícios acerca da prática de ato de improbidade lesivo ao erário. De fato, o art. 7º da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) instituiu medida cautelar de indisponibilidade de bens que apresenta caráter especial em relação à compreensão geral das medidas cautelares. Isso porque, para a decretação da referida medida, embora se exija a demonstração de *fumus boni iuris* – consistente em fundados indícios da prática de atos de improbidade –, é desnecessária a prova de *periculum in mora* concreto – ou seja, de que os réus estariam dilapidando efetivamente seu patrimônio ou de que eles estariam na iminência de fazê-lo (colocando em risco eventual ressarcimento ao erário). O requisito do *periculum in mora* estaria implícito no referido art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/1992, que visa assegurar “o integral ressarcimento” de eventual prejuízo ao erário, o que, inclusive, atende à determinação contida no art. 37, § 4º, da CF (REsp 1.319.515-ES, Primeira Seção, DJe 21/9/2012; e REsp 1.315.092-RJ, Primeira Seção, DJe 7/6/2013). Ora, como a indisponibilidade dos bens visa evitar que ocorra a dilapidação patrimonial, não é razoável aguardar atos concretos direcionados à sua diminuição ou dissipação, na medida em que exigir a comprovação de que esse fato estaria ocorrendo ou prestes a ocorrer tornaria difícil a efetivação da medida cautelar em análise (REsp 1.115.452-MA, Segunda Turma, DJ 20/4/2010). Além do mais, o disposto no referido art. 7º em nenhum momento exige o requisito da urgência, reclamando apenas a demonstração, numa cognição sumária, de que o ato de improbidade causou lesão ao patrimônio público ou ensejou enriquecimento ilícito.⁵²

Importa salientar que a indisponibilidade de bens possui caráter temporário e acessório, visando resguardar bens do suposto autor do ato ímprobo a fim de garantir

⁵²SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. BRASIL. STJ – REsp 1.366.721-BA, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Og Fernandes, julgado em 26/2/2014.

futuro ressarcimento ao erário. Por ser anterior à sentença, ou seja, não foi objeto de uma cognição exauriente, não faria sentido o caráter definitivo da medida, posto estar calcada em um mero reconhecimento da probabilidade do dever de ressarcir.

5.5 Reexame necessário

A Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça ao julgar o Recurso Especial nº. 1108542/SC, consolidou o entendimento de que as sentenças de carência ou improcedência nas Ações de Improbidade Administrativa sujeitavam-se ao Reexame Necessário.

A esse respeito, note-se ementa reproduzida no REsp:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REMESSA NECESSÁRIA. ART. 19 DA LEI Nº 4.717/64. APLICAÇÃO. 1. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário. Doutrina. 2. Recurso especial provido. (REsp 1108542/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe 29/05/2009).⁵³

No entanto, a primeira turma, através do julgamento do Recurso Especial nº.1220667/MG, firmou o entendimento no sentido de descabimento da aplicação analógica do art. 19 da Lei da Ação Popular (LAP)⁵⁴ ao rito da ação de improbidade administrativa, sob o fundamento de que esta segue um rito próprio e tem objeto específico, disciplinado pela lei 8.429/92, não cabendo analogia para importar instituto criado em lei diversa.

Para esta corrente de pensamento, a criação por lei seria pressuposto essencial da Remessa Necessária, não sendo possível se cogitar a aplicação do referido instituto ao arrepio da previsão legal.

A propósito, confira-se a ementa do julgado da Primeira Turma, o qual foi objeto do Informativo 546 do STJ:⁵⁵

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDORES SEM PRÉVIO CONCURSO PÚBLICO. DANO AO ERÁRIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE NÃO CONTEMPLA A APLICAÇÃO DO REEXAME NECESSÁRIO. NÃO HÁ QUE SE

⁵³SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. BRASIL. Acórdão no Recurso Especial nº. 1108542/SC. Relator: MEIRA, Castro. Publicado no DJe de 29.05.2009. Acesso em 09 ago. 2017.

⁵⁴Art. 19. A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência da ação está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal; da que julgar a ação procedente caberá apelação, com efeito suspensivo.

⁵⁵A sentença que concluir pela carência ou pela improcedência de ação de improbidade administrativa não está sujeita ao reexame necessário previsto no art. 19 da Lei de Ação Popular (Lei 4.717/1965).

FALAR EM APLICAÇÃO SUBSIDIÁRIA DA LEI DA AÇÃO POPULAR. PARECER DO MPF PELO PROVIMENTO DO RECURSO. RECURSO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DESPROVIDO. Conheço e reverencio a orientação desta Corte de que o art. 19 da Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular), embora refira-se imediatamente a outra modalidade ou espécie acional, tem seu âmbito de aplicação estendido às ações civis públicas, diante das funções assemelhadas a que se destinam – proteção do patrimônio público em sentido lato – e do microsistema processual da tutela coletiva, de maneira que as sentenças de improcedência de tais iniciativas devem se sujeitar indistintamente à remessa necessária (REsp.1.108.542/SC, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe 29.05.2009). Todavia, a Ação de Improbidade Administrativa segue um rito próprio e tem objeto específico, disciplinado na Lei 8.429/92, e não contempla a aplicação do reexame necessário de sentenças de rejeição a sua inicial ou de sua improcedência, não cabendo, neste caso, analogia, paralelismo ou outra forma de interpretação, para importar instituto criado em lei diversa. A ausência de previsão da remessa de ofício, nesse caso, não pode ser vista como uma lacuna da Lei de Improbidade que precisa ser preenchida, razão pela qual não há que se falar em aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/65, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual, devendo, portanto, ser interpretado restritivamente; deve-se assegurar ao Ministério Público, nas Ações de Improbidade Administrativa, a prerrogativa de recorrer ou não das decisões nelas proferidas, ajuizando ponderadamente as mutantes circunstâncias e conveniências da ação. Parecer do MPF pelo conhecimento e provimento do Recurso. Recurso Especial do MINISTÉRIO PÚBLICO desprovido. (REsp 1220667/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 20/10/2014).⁵⁶

Ocorre que o Ministério Público interpôs Embargos de Divergência no REsp 1220667/MG, com fundamento na dissonância existente entre a 1ª e a 2ª Turma da Corte, o qual foi provido pela 1ª Seção do STJ, que colocou fim à divergência ao fixar o entendimento de que é cabível remessa necessária em Ação de Improbidade

Segue a ementa do recente julgado que pacificou a divergência:

Ementa: PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO. CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART.19 DA LEI 4.717/1965. É FIRME O ENTENDIMENTO NO STJ DE QUE O CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DEVE SER APLICADO SUBSIDIARIAMENTE À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS. 1. Verifica-se que, no acórdão embargado, a Primeira Turma decidiu que não há falar em aplicação subsidiária do art. 19 da Lei 4.717/65, mormente por ser o reexame necessário instrumento de exceção no sistema processual. 2. Já o v. acórdão paradigma da Segunda Turma decidiu admitir o reexame necessário na Ação de Improbidade. 3. A jurisprudência do STJ se firmou no sentido de que o Código de Processo Civil deve ser aplicado subsidiariamente à Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido: REsp 1.217.554/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 22/8/2013, e REsp 1.098.669/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12/11/2010. 4. Portanto, é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973. Nessa linha: REsp 1556576/PE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 31/5/2016. 5. Ademais, por “aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame

⁵⁶SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ (REsp 1220667/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 20/10/2014).

necessário” (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, j. 19.5.2009, DJe 29.5.2009). Nesse sentido: AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 25/04/2011. 6. Ressalta-se, que não se desconhece que há decisões em sentido contrário. A propósito: REsp 1115586/DF, Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 22/08/2016, e REsp 1220667/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 20/10/2014. 7. Diante do exposto, dou provimento aos Embargos de Divergência para que prevaleça a tese do v. acórdão paradigma de que é cabível o reexame necessário na Ação de Improbidade Administrativa, nos termos do artigo 475 do CPC/1973, e determino o retorno dos autos para o Tribunal de origem a fim de prosseguir no julgamento. STJ – (EREsp 1220667/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 30/06/2017).⁵⁷

Com esse julgamento, o STJ pacificou a divergência em relação à necessidade do reexame necessário para as sentenças em que não há condenação, por carência ou improcedência, adotando o posicionamento mais favorável à fazenda pública e possibilitando, com subsídio no art. 496 do CPC 2015⁵⁸, a aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei da Ação Popular,⁵⁹

5.6 Possibilidade de cumulação de título extrajudicial (TCU) e sentença condenatória em Ação Civil Pública

O ato de improbidade pode ensejar a condenação do agente em ressarcimento, via controle realizado pelo TCU, gerando um título executivo extrajudicial, a ser executado pela fazenda pública, e uma sanção de ressarcimento (título judicial), em favor da fazenda pública, proveniente de uma ação civil pública por ato de improbidade.

Em recente decisão, o Superior Tribunal de Justiça decidiu que a aplicação de multa pelo TCU possui natureza jurídica distinta da sentença condenatória resultante de Ação Civil Pública movida em face do cometimento de atos de improbidade administrativa. A razão da possibilidade de cumulação de ambos os títulos é que as instâncias, judicial e administrativa, não se confundem.

Conforme acórdão proferido no julgamento do REsp. nº 1.413.674, de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves, a aplicação de ambas as sanções para o mesmo fato não caracterizaria uma dupla punição ao agente ímprobo (*bis in idem*), estando a proibição

⁵⁷SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Acórdão nos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº. 1220667/MG. Relator: HERMAN, Benjamin. Publicado no DJe de 30.06.2017. Acessado em 24/09.2017.

⁵⁸Art. 496. Está sujeita ao duplo grau de jurisdição, não produzindo efeito senão depois de confirmada pelo tribunal, a sentença:

I – proferida contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público;

II – que julgar procedentes, no todo ou em parte, os embargos à execução fiscal.

⁵⁹MARCHESI, Makena. Superada a Divergência: 1ª Seção do STJ define posicionamento sobre a Remessa Necessária em Ações de Improbidade! Blog EBEJI. Disponível em: <<https://goo.gl/4jruvY>>. Acesso em: 24 set. 2017.

limitada ao pagamento da dívida em si e não na coexistência de títulos relativos ao mesmo fato.

O acórdão teve a seguinte ementa:

DIREITO ADMINISTRATIVO. POSSIBILIDADE DE DUPLA CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO AO ERÁRIO PELO MESMO FATOS. Não configura bis in idem a coexistência de título executivo extrajudicial (acórdão do TCU) e sentença condenatória em ação civil pública de improbidade administrativa que determinam o ressarcimento ao erário e se referem ao mesmo fato, desde que seja observada a dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente. Conforme sedimentada jurisprudência do STJ, nos casos em que fica demonstrada a existência de prejuízo ao erário, a sanção de ressarcimento, prevista no art. 12 da Lei n. 8.429/92, é imperiosa, constituindo consequência necessária do reconhecimento da improbidade administrativa (AgRg no AREsp 606.352-SP, Segunda Turma, DJe 10/2/2016; REsp 1.376.481-RN, Segunda Turma, DJe 22/10/2015). Ademais, as instâncias judicial e administrativa não se confundem, razão pela qual a fiscalização do TCU não inibe a propositura da ação civil pública. Assim, é possível a formação de dois títulos executivos, devendo ser observada a devida dedução do valor da obrigação que primeiramente foi executada no momento da execução do título remanescente. Precedente citado do STJ: REsp 1.135.858-TO, Segunda Turma, DJe 5/10/2009. Precedente citado do STF: MS 26.969-DF, Primeira Turma, DJe 12/12/2014. REsp 1.413.674-SE, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Rel. Para o acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/5/2016, DJe 31/5/2016.⁶⁰

Não obstante, de acordo com o disposto na última parte do acórdão, como o ressarcimento é destinado, nos dois casos, a mesma pessoa jurídica de Direito Público, não há necessidade de pagamento duplo, via título extrajudicial e sentença condenatória, sendo necessária a dedução dos valores eventualmente já pagos entre um título e outro.⁶¹

5.7 Fixação da penalidade abaixo do mínimo legal

A Lei 8.429/92 estabelece, no seu art. 12, as sanções para os atos de improbidade, que podem dividir-se em comuns, e específica. As primeiras são aquelas aplicadas para todos os atos de improbidade, tais como o ressarcimento do prejuízo causado, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil proibição de contratação com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou créditos do Poder Público. A segunda, é aquela estabelecida para casos de enriquecimento ilícito e

⁶⁰SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ – REsp 1.413.674-SE, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Rel. Para o acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/5/2016, DJe 31/5/2016. Acesso em 25/09/2017.

⁶¹CASADO, Ubirajara. STJ: *ressarcimento imposto pelo TCU e em sentença de improbidade: bis in idem?* Blog EBEJL. Disponível em: <<https://goo.gl/f4ibaH>>. Acesso em 24 set. 2017.

lesão ao erário, onde, além das sanções comuns, haverá ainda a penalidade de perda dos bens e valores ilicitamente acrescido ao patrimônio ao agente público.⁶²

O certo é que a disciplina do art. 12 da Lei 8.429/1992 a necessidade de adequação das penas à gravidade do ato praticado, tanto que não há nenhuma imposição no sentido de que todas as penas previstas devam ser aplicadas de forma cumulativa ou de forma isolada, podendo o julgador aplicar as sanções ali previstas de acordo com a conduta praticada pelo agente, desde que não ofenda os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Entretanto, em recente julgado, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento que não pode o magistrado, com fundamento no princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, fixar a pena de ato de improbidade aquém do mínimo legal, sob pena de violar o princípio da legalidade (ausência de previsão legal) e os preceitos legais e constitucionais sobre a improbidade administrativa.

Eis a ementa

DIREITO ADMINISTRATIVO. INAPLICABILIDADE DAS SANÇÕES POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ABAIXO DO MÍNIMO LEGAL. No caso de condenação pela prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, as penalidades de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios não podem ser fixadas aquém do mínimo previsto no art. 12, III, da Lei n. 8.429/1992. Isso porque é manifesta a ausência de previsão legal. REsp 1.582.014-CE, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 7/4/2016, DJe 15/4/2016.⁶³

Conforme julgamento da Corte Superior, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não são fundamentos idôneos a permitir a fixação das sanções aquém do mínimo legal, devendo ser utilizados somente como parâmetros da fixação da pena quando observado os seus respectivos limites legais.

5.8 Da desnecessidade de efetivo dano ao erário

O Superior Tribunal de Justiça em julgamento do Resp. 1.412.214, publicado no informativo nº 580⁶⁴, assentou entendimento no sentido da desnecessidade de efetivo

⁶²TEIXEIRA, Guilherme Gontijo. *Fixação aquém do mínimo legal – Improbidade Administrativa. Jurisprudência e Direito*. Disponível em: <http://jurisprudenciaedireito.blogspot.com.br/2016/05/fixacao-aquem-do-minimo-legal.html>. Acesso em: 03 ago. 2017.

⁶³SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ – REsp 1.582.014-CE, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 7/4/2016, DJe 15/4/2016.

⁶⁴Desnecessidade de lesão ao patrimônio público em ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito.

dano ao erário para a condenação por ato de improbidade que importe em enriquecimento ilícito, salvo para a aplicação de penas relativas ao ressarcimento do patrimônio público.

O julgado em comento foi assim ementado:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ART. 9º e 12, I, DA LEI 8.429/92. COMPROVAÇÃO. DEMONSTRAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. DOLO. DEMONSTRADO. TIPICIDADE DA CONDUTA. DOSIMETRIA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE OBSERVADOS NO ACÓRDÃO RECORRIDO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL NÃO PROVIDO, DIVERGINDO DO EMINENTE RELATOR MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. (REsp 1412214/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/03/2016, DJe 28/03/2016).⁶⁵

No julgado acima, o STJ entendeu que basta a existência do dolo, indispensável para a configuração do ato, sendo que o ato de enriquecimento ilícito pode dar-se de várias formas, inclusive com o recebimento, pelo agente público, de vantagens indevidas oriundas de terceiros estranhos à administração pública.

5.9 Da aplicação do princípio da insignificância nos atos de improbidade

A aplicação do princípio da insignificância no âmbito do Direito Administrativo não é pacífica na doutrina e jurisprudência pátrias. De um lado, há aqueles que entendem pela sua aplicação por analogia ao Direito Penal e, de outro, há aqueles que afastam sua aplicação em face da indisponibilidade do bem jurídico tutelado, que é a moralidade administrativa.

Rodrigo Janot Monteiro de Barros entende que a aplicação, ou não, do princípio da insignificância vincula-se diretamente à distinção entre o juízo de admissibilidade e o juízo da dosimetria. Ou seja, conforme o autor, a aplicação do princípio da insignificância somente seria cabível em atos que, em juízo de admissibilidade, não caracterizassem improbidade, mas tão somente mera irregularidade administrativa. No entanto, segundo Rodrigo Janot, ao ser caracterizado pelo juízo de admissibilidade como ato de improbidade administrativa, não haverá possibilidade de aplicação do princípio da insignificância em juízo de dosimetria.⁶⁶

⁶⁵SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. (REsp 1412214/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/03/2016, DJe 28/03/2016).

Para Marçal Justein Filho a improbidade somente se caracteriza quando há graves danos aos interesses da administração, ou seja, nem todo o ato ilícito no âmbito da administração pública traduz-se em ato de improbidade. Para o autor, para que se configure a improbidade, é necessário que a infração produza efeitos danosos sérios e relevantes. Se a infração não prejudicar, de modo consistente, interesses, bens ou direitos da Administração, não se configura improbidade.⁶⁷

Pensamento semelhante é manifestado pela Quinta Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal⁶⁸, quando entende que pequenas irregularidades não devem ser abrangidas pela Lei 8.429/92, sob pena de desestimular o administrador honesto e comprometido com a boa gestão. Na visão da Quinta Câmara de Coordenação e revisão do MPF, o princípio da insignificância incide nos atos de improbidade administrativa, considerados de menor lesividade aos princípios da administração pública.⁶⁹

Maria Sylvia Zanella Di Pietro, por sua vez, entende que qualquer ato que ofenda um dos princípios, explícitos ou implícitos, da administração pública ensejam atos de improbidade, desde que se verifique dolo ou culpa do agente.⁷⁰ De acordo com o juízo da doutrinadora, não se aplica o princípio da insignificância aos atos cometidos contra os princípios da administração pública. Tal entendimento se coaduna com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça:

“O bem jurídico que a Lei de Improbidade busca salvaguardar é, por excelência, a moralidade administrativa, que deve ser, objetivamente, considerada: ela não comporta relativização a ponto de permitir só um pouco de ofensa. Daí não se aplicar o princípio da insignificância às condutas judicialmente reconhecidas como ímprobos, pois não existe ofensa insignificante ao princípio da moralidade. Constata-se que, em nosso sistema jurídico, vige o princípio da indisponibilidade do interesse público, a que o Poder Judiciário também está jungido” (REsp 892.818/RS, 2.^a T., rel. Min. Herman Benjamin, j. 11.11.2008, DJe 10.02.2010).⁷¹

⁶⁶BARROS, Rodrigo Janot Monteiro de. Mauro Campbel *et al.* *Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos*. Rio de Janeiro. Forense, 2017, p. 335.

⁶⁷FILHO, Marçal Justein, *Curso de Direito Administrativo*, Ed. 2016: São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais, 2016. E-Book. Disponível Em: <https://Proview.Thomsonreuters.Com/Library.Html#/Library>. Acesso em 01 out. 2017.

⁶⁸A 5^a Câmara de Coordenação e Revisão é dedicada ao combate à corrupção e atua nos feitos relativos aos atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/92, nos crimes praticados por funcionário público ou particular (artigos 332, 333 e 335 do Código Penal) contra a administração em geral, inclusive contra a administração pública estrangeira, bem como nos crimes de responsabilidade de prefeitos e de vereadores previstos na Lei de Licitações.

⁶⁹BARBOZA, Márcia Noll. *Cem Perguntas e Respostas Sobre Improbidade Administrativa*. Incidência e Aplicação da Lei 8.429/92. 2 ed. Brasília/DF: Ideal, 2013, p 67.

⁷⁰DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 897.

⁷¹SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ (REsp 892.818/RS, 2.^a T., rel. Min. Herman Benjamin, j. 11.11.2008, DJe 10.02.2010). Acesso em 23 ago. 2017.

O STJ pacificou o entendimento de que não é possível a aplicação deste princípio nos atos cometidos contra a administração pública, pois tem considerado que, embora o valor da lesão possa ser considerado ínfimo, a norma busca resguardar não somente o aspecto patrimonial, mas a moral administrativa, o que torna inviável a afirmação do desinteresse estatal à sua repressão.

No entanto, em alguns casos a Corte Superior deixou margem para a interpretação de que poderia utilizar-se do princípio em comento, como no voto do Relator do REsp 1186969 (2010/0056467-1 – 05/11/2013), Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPUTAÇÃO DA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. UTILIZAÇÃO IRREGULAR DE VEÍCULO E MOTORISTA OFICIAL PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PARTICULARES. ART. 9, XII DA LEI 8.429/92. INDISPENSABILIDADE DE COMPROVAÇÃO DO DOLO DO AGENTE. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (...) 12. Feitas tais considerações, passa-se à análise do caso concreto. 13. Como antes relatado, o Ministério Público do Estado de São Paulo ingressou com Ação Civil Pública em face de WASHINGTON LUIS PINTO SOUSA E SILVA, com fundamento na suposta utilização irregular de veículo e motorista do Conselho Tutelar para serviços particulares. 14. O Tribunal de Justiça de São Paulo reformou a sentença de primeira instância e julgou procedente o pedido. Diante desse julgado, o recorrente interpôs o presente Recurso Especial. 15. Da leitura dos trechos transcritos no relatório da presente minuta, constata-se que, de fato, a conduta imputada ao recorrente mostra grave culpa; entretanto, não evidencia que tenha agido com dolo específico de lesar os cofres públicos, ou de obter vantagem indevida, que são os bens jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa; na seara das infrações, dizem as lições do especialista, mais vale perquirir as motivações das condutas, do que analisar e descrever a sua dinâmica e os seus resultados; esse é o ponto de vista do douto Ministro CESAR ASFOR ROCHA (Breves Reflexões Críticas Sobre a Ação de Improbidade, Ribeirão Preto, Migalhas, 2012). 16. Ressalte-se, ainda, que para a configuração dos atos de improbidade administrativa decorrente de enriquecimento ilícito do agente (art. 9 da 8.429/92), exige-se a ciência e a consciência da ilicitude do resultado pretendido, uma vez que evidentemente não se tolera a possibilidade de o agente enriquecer ilicitamente em razão de conduta simplesmente negligente. (...) 8. Assim, não tendo sido demonstrado que à conduta do recorrente associou-se o elemento subjetivo doloso, qual seja, o propósito desonesto, não há que se falar em cometimento de ato de improbidade administrativa. (...) **19. Convém registrar, por fim, que no presente caso a vantagem patrimonial auferida pelo Conselheiro com a utilização de veículo e funcionários públicos para fins particulares é mínima, não atingindo de modo relevante os bens jurídicos protegidos pela Lei de Improbidade Administrativa, motivo pelo qual impõe-se reconhecer a incidência do princípio da insignificância ou da bagatela à conduta do agente, consideradas as peculiaridades verificadas.** 20. Com base nessas considerações, dá-se provimento ao Recurso Especial para restabelecer a sentença em todos os seus termos. É como voto. RECURSO ESPECIAL Nº 1.186.969 – SP (2010/0056467-1) RELATOR: MINISTRO NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO. R.P/ACÓRDÃO: MINISTRO SÉRGIO KUKINA (grifos meus).⁷²

Importa apresentar entendimentos dissonantes, contudo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça ainda é firme em reconhecer a inaplicabilidade do princípio

⁷²SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ. Recurso Especial Nº 1.186.969 – Sp (2010/0056467-1) Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. R.P/Acórdão: Ministro Sérgio Kukina.

da insignificância para os atos de improbidade, posto que, a Lei 8.429/92 busca garantir e proteger a moralidade administrativa, pois, nem todo ato que atenta contra a moralidade administrativa poderá ser quantificado e convertido em valor monetário.

6 CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão foi elaborado com base em estudo fundamentado na doutrina e na jurisprudência, com a finalidade de trazer à baila os principais aspectos dos atos de improbidade administrativa, tendo em vista a relevância deste tema, não somente nos dias atuais, mas ao longo da história política do Brasil.

Conforme Sílvio Roberto Oliveira de Amorim Júnior, o ato de improbidade administrativa demonstra o desprezo do agente para com a coisa pública e para com o cidadão. Este agente conta, ainda, com a ineficiência Estatal no combate a esta espécie de ilícito, o que reforça perante a sociedade atingida a ideia de impunidade para aquele que atenta contra os princípios administrativos.¹

O objetivo maior da Lei 8.429/92 é zelar pela moralidade no serviço público, sobrepondo o interesse público ao interesse individual do agente. Nesse diapasão, tem-se que aquele que fizer outro uso de bens do Estado, que não àquele correspondente a sua finalidade, está sujeito às sanções estabelecidas no art. 12 da Lei de Improbidade.

Observou-se, diante da evolução histórica, a contínua e crescente preocupação do legislador em editar normas na tentativa de prevenir os atos de improbidade, em especial os aqueles que resultam no enriquecimento ilícito do agente público, ou, ainda, no enriquecimento de terceiros em concorrência com agente público.

Logo, com base em pesquisa que remontam às constituições imperiais, conclui-se que as práticas, tão arraigadas pelos gestores públicos nos dias atuais, quais sejam, a administração do erário com a finalidade de locupletação pessoal e o descaso com a coisa pública, possuem suas raízes históricas fincadas no Brasil colonial, onde o Imperador era colocado acima do dever de moralidade e probidade, dispondo da coisa pública de acordo com suas necessidades pessoais, conforme o demonstrado no item 2.1 do presente trabalho.

Ante este contexto histórico, não poderia o ordenamento jurídico atual furtar-se de editar leis e decretos visando salvaguardar a moralidade na administração pública, zelando em prol dos princípios administrativos expressos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Assim, objetivando regulamentar o supracitado dispositivo constitucional, foi promulgada, em 03 de junho de 1992, a Lei 8.429/92, também conhecida como Lei de Improbidade administrativa, estabelecendo os atos de improbidade e as respectivas sanções para cada um dos atos previstos.

Em relação à natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, ficou demonstrada no capítulo 4 do presente trabalho a existência de divergência doutrinária, contudo, conforme entendimento pacificado do Superior Tribunal de Justiça, as penalidades previstas tanto na Constituição Federal quanto na própria Lei 8.429/92 caracterizam-se como sanções civis, pelo que o agente público ímprobo está sujeito à responsabilização civil, sem prejuízo das sanções penais cabíveis.

Os atos de improbidade administrativa estão classificados nas seguintes categorias pela Lei 8.429/92: aqueles que Importam Enriquecimento Ilícito (art.9º); aqueles que Causam Prejuízo ao Erário (art.10); aqueles decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário (art.10-A, Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016) e, por fim, aqueles que atentam Contra os Princípios da Administração Pública (art.11).

As penalidades elencadas no art. 12, da Lei 8.429/92, trazem a possibilidade da cominação de sanções de natureza civil, administrativa e políticas, que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, sem prejuízos das sanções penais cabíveis, de acordo com a gravidade do fato, sem que isso venha a caracterizar *bis in idem*, não significando, portanto, que uma absolvição na esfera penal implique em absolvição nas demais esferas que o ato tenha sido, por ventura, enquadrado.

Ainda, o ato do agente público, para justificar as sanções dispostas na lei de improbidade, necessita ultrapassar o plano formal e, de fato, ofender bem jurídico relevante para administração pública, o que não significa que somente bens materiais, em quantidade e valores mensuráveis, ensejam as sanções previstas na Lei 8.429/92, se assim fosse, o artigo 11 desta lei, que estabelece os atos que atentam contra os princípios da Administração pública, restaria esvaziado de sentido.

Todavia, em consonância com o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, os incisos I, II, III e IV, do art. 12, trazem as sanções distribuídas de acordo com a gravidade do ato cometido.

Em uma análise superficial do inciso III, do art. 12 da Lei 8.249/92, pode-se concluir que os atos atentatórios contra os princípios da administração pública implicam em penas mais leves que as estabelecidas para os demais atos. Contudo, ao realizar-se uma análise mais aprofundada, tal conclusão não prospera, posto que a prática dos atos previstos nos arts. 9º, 10, 10-A e 11 da Lei 8.249/92, por consequência importam em violação contra os princípios da administração pública, sendo possível sua cumulação sem que venha a caracterizar uma dupla punição pelo mesmo ato.

O Superior Tribunal de Justiça reforça a tese a possibilidade de acumulação de penas ainda que o ato de improbidade tenha sido praticado em concurso de agentes, conforme decisão proferida pela Segunda Turma no REsp 1283476/RJ, de relatoria da Ministra Eliana Calmon, quando decidiu que cada inciso do art. 12 da Lei 8.429/1992 traz uma pluralidade de sanções, que podem ser aplicadas cumulativamente ou não, ainda que o ato de improbidade tenha sido praticado em concurso de agentes.⁷³

Por conseguinte, é imperativo concluir que ao praticar quaisquer dos atos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 10-A da Lei 8.429/92, a ofensa de um ou mais dos princípios da administração pública, implícitos ou expressos elencados no art. 37 da Constituição, será uma consequência natural. Portanto, a partir desta análise, entende-se que não é possível aos aplicadores e aos intérpretes do direito desvincular os demais atos atentatórios à probidade administrativa da ofensa aos princípios da administração pública.

Constatou-se, ainda, divergência no universo jurídico no sentido de ser a ação de improbidade uma espécie de Ação Civil Pública (ACP) ou ser uma ação com ritos próprios, utilizando-se ambas, de maneira subsidiária, do Código de Processo Civil.

Contudo, maior parte da doutrina defende, e a jurisprudência do STJ confirma, que a ação de improbidade administrativa nada mais é que uma espécie de Ação Civil Pública, com a aplicação não só das regras da Lei 7.347/1985, como de todo o Sistema Único Coletivo, sendo o Código de Processo Civil a última fonte, somente invocável quando não encontrada resposta nos demais textos legais que disciplinam o processo coletivo, como a Ação Popular (Lei 4.717/1965, por exemplo).

Ainda, importa ressaltar que, conforme o item 5.1 do presente trabalho, o Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de que para a propositura da ação de improbidade administrativa basta a existência de indícios da materialidade e da autoria do ato de improbidade, adotando o posicionamento do *in dubio pro societate*.

Quanto a legitimidade, são aptos a ajuizar ação de improbidade administrativa o Ministério Público e a pessoa jurídica lesada, conforme dispõe o artigo 17 da Lei 8.429/92.

Não obstante, em nome do interesse público, à tutela do direito difuso e de proteção ao patrimônio público e a moralidade administrativa, quanto mais legitimados à propositura da ação, melhor se atenderá a tutela dos direitos difusos, devendo-se aplicar

⁷³SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. (STJ – REsp 1283476/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/11/2013, DJe 29/11/2013).

à ação de improbidade administrativa os arts.5.º da Lei da Ação Civil Pública⁷⁴ e 82 do Código de Defesa do Consumidor.⁷⁵

⁷⁴Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar:

I – o Ministério Público;

II – a Defensoria Pública;

III – a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;

IV – a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;

V – a associação que, concomitantemente:

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil;

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico

⁷⁵ Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I – o Ministério Público,

II – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

REFERÊNCIAS

ALVES DE MELO, André Luís. *Ação por improbidade não é ação civil pública*. Disponível em: <<https://goo.gl/tKaCun>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BARBOZA, Márcia Noll. *Cem Perguntas e Respostas Sobre Improbidade Administrativa*. Incidência e Aplicação da Lei 8.429/92. 2 ed. Rev. Atual. Brasília/DF. Ideal Ltda. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: <<https://goo.gl/C2EMvU>>. Acesso em: 04 jun. 2017.

_____.LEI Nº 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. Disponível em: <<https://goo.gl/e8Ghxe>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

_____.LEI No 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Disponível em: <<https://goo.gl/hrQL2X>>. Acesso em: 17 mai. 2017.

_____.LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: <<https://goo.gl/XtQts5>>. Acesso em: 01 set. 2017.

_____.LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <<https://goo.gl/egU6jb>>. Acesso em: 13 jun. 2017.

_____.DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: <<https://goo.gl/oyruDY>>. Acesso em: 13 out. 2017.

_____.DECRETO-LEI No 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940. Código Penal. Disponível em: <<https://goo.gl/sWKL6u>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____.(AgRg no AgRg nos EDcl nos EDv no AgRg no CC 134.824/GO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe 31.3.2015). AgRg no RECURSO ESPECIAL Nº 1.305.905 – DF (2012/0011487-9) RELATOR: MINISTRO HUMBERTO MARTINS. Disponível em: <<https://goo.gl/T6dCcD>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____.(STF – Rcl: 2138 DF, Relator: Min. NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC

18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094). Disponível em: <<https://goo.gl/E1qVKA>>. Acesso em: 08 set. 2017.

_____.(STJ – Rcl: 2790 SC 2008/0076889-9, Relator: Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, Data de Julgamento: 02/12/2009, CE – CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 04/03/2010). disponível em: <<https://goo.gl/AkiXxE>>. Acesso em: 10 out. 2017.

_____.(STJ – REsp: 1070067 RN 2008/0142715-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/09/2010, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/10/2010). Disponível em: <<https://goo.gl/hUw3we>>. Acesso em 11 out. 2017.

_____.STF – HC 127.186 – 2.^a Turma – j. 28/4/2015 – m.v. - julgado por Teori Albino Zavascki – DJe 3/8/2015 – Área do Direito. Disponível em: <<https://goo.gl/jgWm6v>>. Acesso em: 15 set. 2017.

_____.(STJ – REsp: 1034511 CE 2008/0040285-0, Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 01/09/2009, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 22/09/2009). Disponível em: <<https://goo.gl/bVLZjV>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

_____.(STJ – AgRg no AREsp 666459 / SP AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL 2015/0040304-0 T2 – Segunda Turma. Rel. Ministro OG FERNANDES), 23/06/2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Travxb>>. Acesso em: 23 set. 2017.

_____.(STJ – AgRg no REsp: 1088258 GO 2008/0205892-6, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 25/08/2009, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: --> DJe 16/09/2009). Disponível em: <<https://goo.gl/9SWmn2>>. Acesso em: 11 set. 2017.

_____.(STJ – HC: 50545 AL 2005/0198617-4, Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 15/08/2006, T5 – QUINTA TURMA, Data de Publicação: DJ 04/09/2006). Disponível em: <<https://goo.gl/ZonnoG>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

_____.(STJ – REsp 1283476/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/11/2013, DJe 29/11/2013). Disponível em: <<https://goo.gl/Eeajpf>>. Acesso em: 27 out. 2017.

_____.(STJ – REsp: 1070067 RN 2008/0142715-4, Relator: Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, Data de Julgamento: 02/09/2010, T2 – SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 04/10/2010). Disponível em: <<https://goo.gl/ezsyDR>>. Acesso em: 09 jul. 2017.

_____.Constituição (1824). CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL. Disponível em: <<https://goo.gl/Nd11WB>>. Acesso em: 03 mai. 2017.

_____.Processo REsp 1655381 / PE RECURSO ESPECIAL, 2016/0334856-2 Relator(a) Ministro HERMAN BENJAMIN (1132) Órgão Julgador T2 – SEGUNDA TURMA.

Data do Julgamento: 06/04/2017. Data da Publicação/Fonte DJe 25/04/2017. Disponível em: <<https://goo.gl/CTGE4X>>. Acesso em: 16 ago. 2017.

_____.STJ – Recurso Especial Nº 1.405.748 – RJ (2013/0322955-7) Relatora: Ministra Marga Tessler (JUÍZA Federal Convocada Do TRF 4ª Região) R.P/Acórdão: Ministra Regina Helena Costa. Disponível em: <<https://goo.gl/vme1V1>>. Acesso em: 02 out. 2017.

_____.STJ – REsp 1.366.721-BA, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Rel. para acórdão Min. Og Fernandes, julgado em 26/2/2014. Disponível em: <<https://goo.gl/2NBaXy>>. Acesso em: 22 jul. 2017.

_____.STJ – REsp 1.413.674-SE, Rel. Min. Olindo Menezes (Desembargador Convocado do TRF 1ª Região), Rel. Para o acórdão Min. Benedito Gonçalves, julgado em 17/5/2016, DJe 31/5/2016. Disponível em: <<https://goo.gl/nTWw26>>. Acesso em: 24 set. 2017.

_____.STJ – REsp 1.582.014-CE, Rel. Min. Humberto Martins, julgado em 7/4/2016, DJe 15/4/2016. Disponível em: <<https://goo.gl/xr3AzE>>. Acesso em: 25 set. 2017.

_____.STJ (REsp 1220667/MG, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 20/10/2014). Disponível em: <<https://goo.gl/NnsxBg>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

_____.STJ (REsp 892.818/RS, 2.ª T., rel. Min. Herman Benjamin, j. 11.11.2008, DJe 10.02.2010). Disponível em: <<https://goo.gl/ftjm9b>>. Acesso em: 23 ago. 2017.

_____. STJ. (REsp 1412214/PR, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Rel. p/ Acórdão Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 08/03/2016, DJe 28/03/2016). Disponível em:<<https://goo.gl/RNQH3t>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

_____.STJ. Acórdão nos Embargos de Divergência no Recurso Especial nº. 1220667/MG. Relator: HERMAN, Benjamin. Publicado no DJe de 30.06.2017. Disponível em:<<https://goo.gl/5FG3FZ>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

_____.STJ. Recurso Especial Nº 1.186.969 – Sp (²⁰¹⁰/0056467-1) Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho. R.P/Acórdão: Ministro Sérgio Kukina. Disponível em: <<https://goo.gl/o6Jcbh>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

_____.Superior Tribunal de Justiça. Acórdão no Recurso Especial nº. 1108542/SC. Relator: MEIRA, Castro. Publicado no DJe de 29.05.2009. Disponível em: <<https://goo.gl/FuSjEg>>. Acesso em: 09 ago. 2017.

_____.TJ/RS. (Agravo de Instrumento Nº 70072655517, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Denise Oliveira Cezar, Julgado em 25/05/2017). Disponível em: <<https://goo.gl/csvWfL>>. Acesso em: 17 set. 2017.

_____.(STJ – REsp: 1225426 SC 2010/0224788-7, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 27/08/2013, T1 – PRIMEIRA TURMA, Data de

Publicação: DJe 11/09/2013). Disponível em: <<https://goo.gl/HK4u8d>>. Acesso em: 19 out. 2017.

_____. LEI No 3.502, DE 21 DE DEZEMBRO DE 1958. Regula o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função. Disponível em: <<https://goo.gl/gpLU9Z>>. Acesso em: 16 mai. 2017.

BARROS, Rodrigo Janot Monteiro de. Mauro Campbel *et al.* *Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos*. Rio de Janeiro. Forense, 2017.

CASADO, Ubirajara. STJ: *ressarcimento imposto pelo TCU e em sentença de improbidade: bis in idem?* Blog EBEJI. Disponível em: <<https://goo.gl/w35ypG>>. Acesso em: 27 out. 2017.

FILHO, Marçal Justein, *Curso de Direito Administrativo*, Ed. 2016: São Paulo: Editora Revista Dos Tribunais, 2016. E-Book. Disponível em: <<https://goo.gl/auTQQw>>. Acesso em: 01 out. 2017.

LEGJUR.COM – Vade Mécum Digital. Disponível em: <<https://goo.gl/pTpmrG>>. Acessado em: 13 set. 2017

MARCHESI, Makena. *Superada a Divergência: 1ª Seção do STJ define posicionamento sobre a Remessa Necessária em Ações de Improbidade!* EBEJI. Blog. Disponível em: <<https://goo.gl/WhdWZx>>. Acesso em 24 set. 2017.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 30 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DIREITO ADMINISTRATIVO – *Improbidade Administrativa* – Recurso cabível contra a decisão do juiz que rejeita a inicial contra apenas alguns réus. Disponível em <<https://goo.gl/zNF2y9>>. Acesso em: 09 mai. 2017.

SIGE CLOUD. Gestão Fiscal. Significado de Termos Fiscais. Disponível em <<https://goo.gl/gPtNN9>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

FILHO, Marçal Justein, *Curso de Direito Administrativo*, 9 ed. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2013.

FILHO, Marçal Justein, *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Revista Dos Tribunais, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/Xcphw9>>. Acesso em: 09 set. 2017.

FILHO. José dos Santos Carvalho. GENJURÍDICO.com.br. *Elemento subjetivo na nova categoria de atos de improbidade*, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/7jHsRw>>. Acessado em: 29/09/2017.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca et al. *Comentário à Lei de Improbidade Adiministrativa*. 1ª ed. em e-book baseada na 3ª impressa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/uZC7R4>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

MARQUES, Silvio Antônio. *Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O particular/terceiro na improbidade administrativa: teoria da equivalência dos antecedentes causais*. Revista Jus Navigandi. Teresina, ano 18, n. 3715, 2 set. 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/8tCpS9>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo*. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEILRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Improbidade Adiministrativa*. Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2011.

ROSSI, Júlio César. *Ação de improbidade administrativa*. Revista Jus Navigandi. Teresina, ano 19, n. 4187, 18 dez. 2014. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/34806>>. Acesso em: 07 jun. 2017.

TEIXEIRA, Guilherme Gontijo. *Fixação aquém do mínimo legal – Improbidade Administrativa. Jurisprudência e Direito*. Disponível em: <<https://goo.gl/mgqv69>>. Acesso em: 03 out. 2017.