

# LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE SOBRE A EFETIVIDADE DAS SANÇÕES

**ANDREI HERBERTH RODRIGUES OLIVEIRA**

Especialista em Direito Processual Civil. Universidade Anhanguera (Uniderp). E-mail: andreisherberth@gmail.com

**Envio em:** setembro de 2016

**Aceite em:** Janeiro de 2017

## Resumo

O combate à corrupção tem se tornado, progressivamente, tema palpitante no Brasil. Entretanto ainda há diversos desafios a enfrentar. Um deles é a falta de efetividade prática das ações de improbidade administrativa. Nesse panorama, o primeiro passo é identificar as falhas na sua aplicação, e nos empenharmos em buscar as soluções. O presente artigo foi desenvolvido, a partir dos métodos descritivo e explicativo, tendo como base o estudo recente realizado pelo CNJ sobre o processamento das ações de improbidade nos Tribunais do país. Apresentamos uma contextualização teórica da Lei de Improbidade Administrativa e ao final propomos algumas medidas para aumentar os níveis de efetividade da aplicação das sanções, sempre com a finalidade de alcançar a prevenção e repressão desses atos indesejáveis na nossa Administração Pública.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa. Efetividade. Sanções. Defesa do patrimônio público.

## ACTION AGAINST MISCONDUCT IN PUBLIC OFFICE: AN ANALYSIS OF EFFECTIVENESS OF SANCTIONS

### Abstract

Fighting corruption has become progressively palpitating theme in Brazil. However there are still many challenges ahead. One is the lack of practical effectiveness of the actions of administrative misconduct. In this scenario, the first step is to identify the gaps in its implementation, and strive to find solutions. This article was developed, from descriptive and explanatory methods, with a recent study conducted by CNJ based on the processing of impropriety actions in the country's courts. We present a theoretical context of the Administrative Misconduct Law and at the end we propose some measures to increase the levels of effectiveness of the implementation of sanctions, always with the aim of achieving the prevention and suppression of such undesirable acts in our Public Administration.

**Keywords:** Administrative dishonesty. Effectiveness. Sanctions. Defense of public property.

## 1 INTRODUÇÃO

A proteção da administração pública no Brasil tomou novos contornos desde a promulgação da Carta constitucional de 1988, tendo ganhado grande destaque e importância, sobretudo ante uma consciência da busca pelo progresso na sociedade brasileira e pelo combate à corrupção.

Nesse contexto a Lei 8.429 de 02 de junho de 1992, conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa, inaugurou no nosso ordenamento jurídico a possibilidade de punição de atos que atentassem contra a moralidade e probidade na gestão pública.

Não obstante, desde sua instituição graves problemas de corrupção e maus tratos da coisa pública seguem assolando a sociedade brasileira, o que denota a necessidade de uma preocupação ainda maior com estes valores em nossa sociedade e, mormente em nossa Administração.

Dada esta situação é imprescindível que sejam buscados meios de fortificar o combate às práticas ímprobas e contrárias à moral, indubitavelmente ainda presentes no quadro sócio-político brasileiro.

O principal objetivo, portanto, é analisar se as normas combativas da improbidade administrativa vêm cumprindo o seu sentido ontológico, de forma satisfatória, no tocante a uma proteção efetiva dos princípios, valores e bens jurídicos da administração pública brasileira.

Para tanto, busca-se avaliar as sanções decorrentes da prática de improbidade administrativa sob a luz do princípio da efetividade, de forma a saber se estas estão sendo devidamente aplicadas uma vez tenham sido condenados os responsáveis.

Inicialmente será feita uma exposição de ordem teórica, a partir do método descritivo, sobre a temática da improbidade administrativa, dissecando seus institutos, e visando delimitar a intenção da lei.

Após esta etapa, seguirá uma breve explanação das diferentes sanções decorrente da prática de improbidade administrativa, e as diferentes situações que podem apresentar-se. Inclusive com apoio nos dados empíricos resultantes de estudo feito pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ.

Por fim, serão desenvolvidas conclusões a partir dos dados e explicações apresentados. Serão apontadas também possíveis falhas no sistema jurídico atual, sugerindo-se modificações que venham conferir uma maior efetividade na aplicação das sanções por atos de improbidade, e, por via de consequência, uma melhor proteção da administração pública brasileira.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ASPECTO JURÍDICO-TEÓRICO

Inicialmente, Para que se fale em improbidade administrativa, é necessário esclarecer alguns conceitos e peculiaridades que fazem parte do regime jurídico da administração pública, explicitando ainda os princípios que o norteiam e que o diferenciam do regime jurídico do direito privado.

Diferentemente da administração particular, que exerce suas atividades de forma independente baseada no princípio da autonomia da vontade, a atuação da administração pública é regida por princípios e são sobre esses princípios que esta deve ser mantida por agentes que detêm o dever de zelar pela boa prestação das atividades estatais. Não é permitido ao administrador agir de qualquer forma, deixando prevalecer a sua vontade em relação aos demais indivíduos da sociedade.

Assim, é primando pela boa administração pública que a Constituição Federal explicita seus princípios basilares, como os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Na administração pública não é possível falar em liberdade nem vontade pessoal, sendo lícito fazer apenas o que a lei autoriza. Já no que se refere à administração particular, nesta é válido praticar todos os tipos de atos, desde que esses não sejam proibidos por lei. Assim, o agente público não deve atuar de forma semelhante ao particular, a esse apenas é permitido agir dentro do que está previsto em lei, na defesa dos interesses públicos. Porém, tal administrador só pode agir assim nos casos em que o ato é o único possível e já foi tipificado pelo legislador. Disso surge uma problemática no que se refere aos inúmeros casos que o legislador não foi capaz de prever todos os atos que são passíveis de acontecer, seja porque é um evento ainda desconhecido, porque a norma foi elaborada de forma bastante abstrata, ou simplesmente por causa da falta de clareza desse ordenamento. Nesses casos, cabe ao administrador analisar o caso concreto avaliando a conveniência e a oportunidade para decidir qual o melhor procedimento a ser adotado.

É nesse contexto que se nota a importância dos princípios na construção de uma norma, pois no momento em que determinado ato não está previsto em um ordenamento, devem ser aplicados outros princípios na tentativa de se ver até que ponto este ato pode ser praticado, sem que se tais princípios sejam desrespeitados. É por isso que os princípios edificadores de um

ordenamento jurídico devem ser interligados entre si.

Adiante será feita uma contextualização da Improbidade Administrativa no aspecto jurídico-teórico, enquanto espécie integrante do regime de Direito Público e com enfoque na sua relação com os demais institutos desse ramo do direito.

## 2.1 IMPROBIDADE E PRINCÍPIO DA MORALIDADE

A Constituição Federal de 1988 sedimentou o princípio da moralidade administrativa no ordenamento pátrio, tendo este adquirido a categoria de princípio constitucional na medida em que se fez expresso no *caput* do art. 37. Destarte, ao lado dos princípios basilares da Administração, como da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, passou a orientar a atividade da Administração Pública brasileira.

Nesse interim, diante da destacada relevância que este princípio assume frente à temática da improbidade administrativa, inicialmente, convém esclarecer quanto à diferença entre a noção comum de moralidade e a moralidade administrativa, e posteriormente será abordada a devida diferenciação entre moralidade e probidade.

### 2.1.1 Moralidade comum e moralidade administrativa

Segundo (WAICK, 2009, p.4 apud GIACOMUZZI, 2002, p. 43) O conceito de moralidade aplicada à Administração traduz-se na ideia de normas de boa-administração, segundo a qual o fim dos atos discricionários deve estar vinculado a uma finalidade pública de utilidade ou interesse geral. Em outras palavras, a moralidade administrativa é o conjunto das regras finais e disciplinares positivadas considerando-se, além da noção do bem e o mal e os padrões éticos da sociedade, o que viria a ser a moral comum, também a ideia geral de boa administração, enquanto conjunto de regras extraídas do interior da Administração Pública.

A ideia subjacente a esse princípio é a de que moralidade administrativa não é moralidade comum, mas

moralidade jurídica. Ressalte-se que essa consideração não significa necessariamente que o ato legal seja honesto. Significa que a moralidade administrativa, imprescindível para resguardar a lógica do sistema, tutela os atos administrativos além da legalidade<sup>1</sup>, a partir de uma relação finalística dos atos mediante uma avaliação de conformidade com os próprios princípios constitucionais previstos no art. 37. *caput*, da Carta Magna.

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles (2008, p. 90) afirma que o conteúdo da moralidade administrativa não se confunde com a moral comum, estando aquele conectado às regras tiradas da disciplina interior da Administração.

A moralidade administrativa deve guardar estreita relação com a razoabilidade. Di Pietro (2010, p. 80), com propriedade, assevera que a conduta só poder ser considerada razoável mediante a proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir.

Assim, se diante dessa análise, o conteúdo de determinado ato público contrariar o senso comum de honestidade, retidão, justiça, boa-fé objetiva, e à ética das instituições, será tido como imoral, inserida na perspectiva da moralidade administrativa.

### 2.1.2 Moralidade administrativa e o dever de probidade

Pertinente, neste ponto da pesquisa, que se faça uma delimitação do princípio da moralidade administrativa, enfatizando o dever de probidade que deriva daquele princípio. Com efeito, faz-se importante então a distinção entre improbidade administrativa e imoralidade administrativa.

Muito embora não haja o desejável consenso na doutrina no tocante a esta diferenciação, entende-se que a moralidade é o gênero do qual a probidade seria uma espécie. Vale citar os ensinamentos de Marcelo Figueiredo (2009, p. 21), para o qual a probidade é espécie do gênero moralidade administrativa à que alude o art. 37, *caput* e § 4º da CF. O núcleo da probidade defluiria assim do princípio maior, que é a moralidade administrativa, verdadeiro norte à administração em todas as suas ma-

<sup>1</sup> PROCESSO CIVIL. ATO DE IMPROBIDADE. CONCEITO. O ato que ofende os princípios da moralidade é o que traz em si a substância peculiar, íntima, da imoralidade, que nem sempre é contrária à lei. A ilegalidade por si só não constitui ato de improbidade, há de vir revestida da má-fé, do dolo. Uma ilegalidade, portanto, qualificada. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. O ato que ofende os princípios da moralidade é o que traz em si a substância peculiar, íntima, da imoralidade, que nem sempre é contrária à lei. A ilegalidade por si só não constitui ato de improbidade, há de vir revestida da má-fé, do dolo. Uma ilegalidade, portanto, qualificada. A má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. (DISTRITO FEDERAL, Tribunal Regional Federal-1. Ac. 2008.43.00.001635-4, Relator: Des. Tourinho Neto, 1999). Disponível em: <http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2349800/apelacao-civil-ac-1635-to-20084300001635-4>.

nifestações. Desse modo, tomados os seus conceitos, a probidade se revelaria como aspecto peculiar e específico, integrante da moralidade administrativa.

Para Waick (2009, p. 16) é válido inferir que o dever de probidade emerge como decorrência do princípio da moralidade administrativa e com ele não se deve confundir, de modo que numa representação com círculos concêntricos, um círculo maior representando a moralidade administrativa englobaria um círculo menor, que representaria o dever de probidade. Sendo assim, o dever de probidade que se espera dos administradores, gestores, e servidores públicos, é fruto da normatividade encontrada no princípio da moralidade administrativa.

Em relação ao dever de probidade, é dito que este é o dever de ser honesto ao lidar com a res publica, consistindo na proibição de atos desonestos ou desleais para com o Poder Público. Wallace Paiva Martins Júnior (2009, p. 102) leciona que o princípio da probidade administrativa valoriza a implementação prática do princípio da moralidade e confere ao povo um direito público subjetivo de ter uma administração proba e honesta através da disponibilização de instrumentos repressivos da improbidade administrativa.

Em complemento, salutar a lição do constitucionalista José Afonso da Silva (2002, p. 646) de que a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

Entretanto, é importante que se diga que o princípio da probidade administrativa impõe vedação à violação de qualquer um dos princípios da administração, pois sua violação implica em violação, por sua vez, ao princípio da moralidade administrativa. Além disso, independentemente da caracterização de dano material, é concretizada a ofensa à probidade, vez que compõe o erário público não somente o patrimônio material, mas também o patrimônio imaterial da administração, quais sejam seus valores e princípios constitucionais.

Di Pietro (2010, p. 78) ressalta que a infração à probidade é mais gravosa do que à moralidade, uma vez que a lesão ao princípio da moralidade é consignada em uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei.

Nessa linha, vê-se que o ato imoral configura improbidade, isto é, ato contrário à moral, ou ato de desonestidade, violador então do dever de probidade. Ademais, probidade pode significar, também, retidão de conduta no desempenho de uma determinada atribuição, isto é, desempenho com zelo e competência, estando vinculado à honra do agente público.

## 2.2 A RELAÇÃO ENTRE MORALIDADE ADMINISTRATIVA E OS DEMAIS PRINCÍPIOS INTEGRANTES DO REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

É cediço que a Administração vale-se de normas principiológicas para interpretar e aplicar corretamente a lei, garantindo a supremacia do interesse público e resguardando os interesses coletivos. Cumpre então tratarmos dos princípios que compõem a ordem jurídica pública, dando destaque à relação entre o princípio da moralidade e os demais princípios constitucionais expressos ou implícitos, integrantes do regime jurídico da administração pública.

Primeiramente, cabe mencionar que a moralidade administrativa mantém relação com o princípio da legalidade, o qual é responsável por limitar a atuação da administração, ao mesmo tempo em que define o seu papel, promovendo a segurança jurídica necessária ao bom desempenho dos interesses públicos. O agente público que comete ato contrário a este princípio age de maneira ilegal, mas mesmo que aja dentro do que é previsto em lei, porém para se beneficiar ou beneficiar terceiros, age de forma imoral. Destarte, não deve ser confundida a noção de legalidade e moralidade, uma vez que um ato discricionário pode ser cumprido legalmente e não estar de acordo com a moral. O princípio da moralidade, máxime, é o mais ofendido quando um agente público pratica um ato legal, valendo-se da premissa de que este é legal, para obter algum tipo de vantagem.

Com efeito, vê-se que a conduta do administrador e dos servidores públicos em geral se depara com outros limites além da legalidade, de forma que o princípio da moralidade também se apresenta como óbice a estes atos. Esta constatação é essencial para que se mantenha a lógica do ordenamento e evite deturpações da vontade da lei, através da imposição que a Administração seja conduzida mediante o crivo da moralidade.

O princípio da impessoalidade impõe que o administrador, na prática de um determinado ato administrativo, não aja de acordo com a sua própria vontade, mas sim manifestando a vontade da administração. Deve o agente ser apenas o externador da vontade do Estado, caso contrário, ao tentar tirar proveito de sua posição, estará praticando além de um ato contrário ao princípio da impessoalidade, por via de consequência, um ato imoral.

De forma análoga, esta imoralidade é também manifestada quando se infringe o princípio da publicidade, o qual prediz que todos os atos dos administradores devem ser tornados públicos para que haja transparência

das ações praticadas a fim de se evitar a prática de atos escusos.

O princípio da eficiência determina ao agente público que realize as suas funções da maneira mais eficiente possível, com o intuito de que sejam atingidos os objetivos da administração com o dispêndio do mínimo de recursos possível. Nos casos em que não é observada uma gestão ou serviço eficiente, cabe observar que determinado ato terá sido praticado em desacordo com os princípios da administração e com o interesse público, sendo em última análise, considerado como ato imoral.

Nesse contexto, é possível perceber que o princípio da moralidade é atingido quando há desrespeito ou violação aos demais princípios, e é por isso que a moralidade está plenamente ligada ao conceito de improbidade, pois a prática de um ato ímprobo é totalmente contrária a este princípio, que pode ser identificado quando os atos administrativos produzem o que é esperado pela sociedade de forma plena.

Em síntese, vê-se que qualquer conduta pública descumpridora daquilo para qual foi originada, desrespeitando os interesses coletivos, é tida como imoral.

Assim, pois, direito sem moral, ou direito contrário às aspirações morais de uma comunidade, é puro arbítrio, e não direito (BITTAR, 2002, p. 30). Ou seja, um ato não existe por si só, ele deve existir para que se atinja determinado fim, o simples ato é o meio para se atingir esse fim que é o bem comum, aquele mesmo buscado pela administração.

### 2.3 MATRIZ NORMATIVA DA IMPROBIDADE

O adequado funcionamento das instituições é condição essencial ao Estado Democrático de Direito. O direito a um governo honesto, eficiente e zeloso pela coisa pública é de natureza transindividual, pertencendo, indivisivelmente, à sociedade. Essa conclusão se afigura lógica a partir do momento em que se pensa em democracia enquanto governo do povo e para o povo. Logo, pode ser inferido que a probidade administrativa é ferramenta, sobretudo, essencialmente democrática.

Sendo da essência da democracia, a Carta Magna deve estabelecer os meios de controle e repressão dos atos e das condutas seus agentes públicos pelo mau uso do poder. E assim o fez, criando remédios constitucionais como o Mandado de Segurança; o Habeas Corpus; o Habeas Data; a Ação Popular; a Ação Civil Pública; e finalmente a Ação de Improbidade Administrativa.

Nesse sentido, os princípios constitucionais da administração serviram como um pilar de grande importância para a criação da Lei 8.429, de 02 de junho

de 1992, Lei de Improbidade Administrativa que foi redigida na tentativa de se combater as práticas lesivas cometidas pelos agentes públicos os quais visando vantagem patrimonial indevida quando no exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades descritas no art. 1º da mencionada lei ou ainda cometidas por aqueles que mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato lesivo à administração ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

É possível dizer, portanto, que a fonte constitucional de combate à improbidade administrativa se faz presente no § 4º do art. 37. Quando trata das disposições gerais sobre a Administração Pública, a Constituição estabelece categoricamente que os atos de improbidade administrativa serão sancionados pela suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Nesse contexto, a fim de dar concretude a esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei 8.429, de 02 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, de modo que a tutela jurisdicional da probidade é pautada nos termos do mencionado dispositivo constitucional. Sendo esta a sua perspectiva de efetividade, concretizar os mandamentos constitucionais descritos no §4º do art. 37 da Carta Magna.

A partir deste intuito, a lei disciplinou os sujeitos ativos e passivos, os bens protegidos, os atos de improbidade, as sanções aplicáveis e o processamento da ação. Assim, ficou determinado que o agente público, que atenta contra os princípios da administração pública, que causa prejuízo ao erário, ou que enriquece ilícitamente em detrimento do patrimônio público, pratica atos de improbidade administrativa.

Nesse diapasão, segundo assinala a Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 2º “Reputa-se agente público o 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”.

A este respeito, Costa Neto (2002, p. 381) assevera que no pólo passivo da ação de improbidade pode figurar qualquer indivíduo que exerça ou exerceu atividade pública, ainda que não seja servidor, pois diante da influência do neoliberalismo e do fenômeno da terceirização, através da qual o Estado transmite a execução de atividades essenciais e outorga-as a particulares, é adequado e desejável considerar-se que estes (os particulares) – exercendo função pública ‘terceirizada’ – possam

sujeitar-se às cominações previstas para a improbidade administrativa.

É notório que para os efeitos da referida lei o conceito de agente público é extremamente abrangente, inclusive, ainda mais que o usualmente adotado em outros institutos de direito público. Tudo justificado pelo intuito de conferir a máxima efetividade à proteção dos valores que devem reger a administração pública, em especial, a probidade e moralidade.

Alinhado a esse pensamento também foi incluída a possibilidade de o terceiro ser sujeito ativo de atos de improbidade. Assim, conforme o art. 3º da Lei 8.429/92, desde que concorra ou induza o agente público a praticar o ato, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, o terceiro pratica ato de improbidade impróprio, ou seja, concorre para a prática do ato junto àquele.

Outro ponto necessário de ser ressaltado, é que ao incluir na definição dos atos de improbidade constante da Lei 8.429/92, a ofensa aos princípios da Administração Pública, o legislador pretendeu ampliar o rol de incidência, tornando-o *numerus abertus* (meramente exemplificativo). Por conseguinte, em que pese a existência dos princípios fundamentais da administração pública na CF, previstos no art. 37 – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – não se restringe a ofensa a estes princípios. Sendo possível restar configurada a improbidade verificando-se o desrespeito a outros princípios, expressos ou implícitos, que regem a Administração, como o princípio da livre concorrência aos cargos públicos, princípio da licitação para a realização de obras e serviços, princípio da finalidade, dentre outros.

Em tempo, o presente estudo passará a analisar as Sanções imputadas aos atos de improbidade, bem como analisar os precedentes jurisprudenciais, além de

verificar a efetiva aplicação das ações de improbidade.

## 2.4 SANÇÕES IMPUTADAS AOS ATOS DE IMPROBIDADE

Antes de tudo é importante salientar que um mesmo fato pode dar ensejo ao agente responder por seus atos em mais de uma esfera de responsabilidade. Assim, há a possibilidade de um agente receber sanção, pelo mesmo fato, nas esferas administrativa (infração disciplinar), penal (crime de peculato) e cível (improbidade administrativa), concomitantemente. Sem, no entanto, esbarrar na proibição do bis in idem, pelo fato de este postulado se configurar somente dentro de uma mesma esfera de responsabilidade.

Com isto posto, segue-se que como preceito secundário, o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa – LIA estabelece as sanções cominadas para cada espécie de ato de improbidade. Neste trato, quando da análise dos dispositivos verifica-se que a lei formulou uma gradação nas sanções, organizando-as de forma que os atos que importam em enriquecimento ilícito são apenados mais severamente; enquanto que os atos que causam lesão ao erário teriam penas de gravidade média; e os atos que atentam contra os princípios da administração resultariam em penas menos gravosas<sup>2</sup>.

Tal divisão se faz para que se delimitem as reprimendas para cada tipo de ato de improbidade. Porém, é possível verificar que diante de determinadas práticas, um mesmo ato pode ser enquadrado nos três tipos de improbidades administrativas acima descritas. Caso em que o agente que pratica conduta, por meio da qual obtenha certa quantia ou objeto em sua esfera privada, causa prejuízo ao erário e, simultaneamente, ofende os princípios basilares da Administração Pública.

Oportuno destacar que tais sanções legais podem

### 2 Art. 12. [...]

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. (Lei nº 8.429, de 02 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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 10 set. 2016).

ser divididas de acordo com o critério interpretativo teleológico, em relação a sua raiz constitucional – §4º do art. 37 da Constituição Federal.

Destarte, as sanções de ressarcimento integral do dano e a perda de bens ou valores acrescidos ao patrimônio se enquadram na finalidade do retorno ao *status quo ante*; a multa civil seria enquadrada na pena propriamente dita; e a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar com o poder público seriam enquadradas na segregação do trato público (ALMEIDA, 2010, p. 150).

Ainda em relação às sanções previstas na LIA, é notório que sua aplicação foi prevista independentemente da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público – com exceção da pena de ressarcimento – e da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal de Contas.

Com efeito, determinado ato será considerado como ímprobo ainda que não cause efetivo dano ao erário, ou mesmo que tenha sido aprovado pelo Tribunal de Contas, bastando para tanto que determinado ato tenha sido praticado em dissonância com algum dos princípios da administração pública nos quais o administrador público deve pautar sua conduta e gestão. Não é, portanto, necessário que seja constatado um dano material, vez que o patrimônio a ser tutelado, além do erário público, é integrado igualmente pelo patrimônio cultural e abstrato, enquanto princípios e valores que devem estar presentes na administração pública.

## 2.5 SANÇÕES QUE SÓ SE EFETIVAM COM O TRÂNSITO EM JULGADO

Ponto capital e controverso na Lei de Improbidade é o seu art. 20, segundo o qual as penalidades de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Atente-se, no entanto, que tal raciocínio, apesar de convergente com os princípios da moralidade administrativa e da proporcionalidade, não deve ser tido como absoluto, sendo importante que, em virtude da soberania do interesse público, tenha sua aplicação sopesada.

Este dispositivo legal é deveras contestado em meio doutrinário. Eis que, na mesma linha defendida por Matrone (2004, on-line), entende-se que o conteúdo normativo revela a complacência do legislador para com os agentes públicos ímprobos, uma vez que a perda da função e dos direitos políticos só ocorre com o trânsito em julgado de sentença condenatória.

Assim, fatalmente, mesmo diante da constatação de

provas concretas da prática de atos de improbidade, o administrador corrupto, utilizando-se do direito constitucional da ampla defesa, além de encontrar em nosso ordenamento jurídico uma amplitude de sistemas recursais, conjugados ainda com a atual morosidade do Poder Judiciário, permanece até o término do mandato em contato com o dinheiro público, o que, evidentemente, sujeita a sociedade a novas e constantes práticas de improbidade.

Diante do exposto, é de se pensar a exigência que a ação de improbidade contra gestor público ou agente político detentor de poder público, transite em julgado para que possa ser dado o afastamento do cargo – visando evitar maiores prejuízos à coletividade – ou a suspensão dos direitos políticos – visando impedir que aquele agente público se reeleja para um novo cargo público.

É bem verdade que a jurisprudência tem demonstrado tendência em dar prevalência à segurança jurídica. Porém há também aqueles, que apesar de não se encontrarem na corrente majoritária, vêm adotando corretamente o princípio da supremacia do interesse público como valor superior nesta ponderação.

Sob tal fundamento alguns magistrados entendem que esperar o trânsito em julgado da sentença condenatória para o afastamento do agente do seu respectivo cargo seria dar prevalência desproporcional ao direito individual em face do interesse público.

Assim, considerando a lentidão e outros entraves do sistema judicial brasileiro, como é exposto por Souza (2010, on-line), existe uma linha doutrinária cujo entendimento é de que diante de provas robustas e inequívocas e sobre o manto da devida fase de instrução probatória judicial, o agente deve ser afastado sem a necessidade da espera do trânsito em julgado da sentença condenatória.

Partindo deste ponto, salta aos olhos a preocupação com a baixa efetividade da aplicação de sanções a agentes ímprobos, devido à demora dos processos judiciais brasileiros e, concomitantemente, um prejuízo para a coletividade por assistir a demora do afastamento do cargo de um agente que, segundo um juízo de 1º grau, tenha ferido o princípio da moralidade da administração pública e prejudicado o devido funcionamento da administração pública.

Realmente, em alguns casos o sistema jurídico parece estimular agentes a empenhar sua criatividade e continuar organizando os diversos meios de desvio de recursos públicos, causando o dano ao erário e a inobservância dos princípios limitadores da atividade administrativa. Nesse quadro, consolida-se uma ofensa ao

princípio da supremacia do interesse público, Diga-se, por fim, que o princípio da supremacia do interesse público deve ser prestigiado, uma vez que é este o princípio basilar da administração pública – e tal como o princípio da dignidade da pessoa humana no campo do direito privado – em sua órbita devem gravitar todos os outros princípios do ordenamento jurídico.

## 2.6 LEI DA FICHA LIMPA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei Complementar n.º 135/2010 – Lei da Ficha Limpa estabeleceu novas hipóteses de inelegibilidade dos agentes públicos relacionadas a condenação por ato de improbidade administrativa.

A sanção de inelegibilidade passou a ser atribuída para qualquer agente público que tiver suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão.

A Lei também torna inelegível o agente que for condenado à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena.

É notável que a Lei da Ficha Limpa trouxe novas consequências advindas da condenação por improbidade administrativa, uma vez havendo dolo na conduta. Foi salutar a mudança, compreendida dentro de um conceito de maior responsabilização dos agentes públicos e proteção do patrimônio público.

Exige-se também a ocorrência da lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, de modo que não haverá tal consequência na condenação por improbidade com fundamento na violação aos princípios da administração.

Outro ponto a se comentar é que a Lei pressupõe condenação imposta por órgão judicial colegiado, de maneira que a previsão legal não considera suficiente a sentença condenatória proferida pelo Juízo monocrático.

Nesse ponto houve questionamento sobre sua constitucionalidade em virtude de a Lei não exigir o trânsito em julgado para a aplicabilidade da sanção, contudo foi considerada constitucional pelo STF no julgamento con-

junto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade – ADC 29 e 30, e da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4578.

Parece razoável o entendimento externado pela Corte Suprema, já que foi relativizado, com atenção à razoabilidade, o princípio da presunção da inocência em prol de uma maior efetividade da proteção da administração pública, consubstanciado em valores e princípios muito caros à nossa democracia.

No mesmo sentido observam Rafael Rezende e Daniel Assumpção:

Entendemos não haver inconstitucionalidade na imposição da inelegibilidade por decisão não transitada em julgado por duas razões: a) o texto constitucional deve ser interpretado de maneira sistemática, inexistindo normas com caráter absoluto, razão pela qual, por meio do processo de ponderação de interesses, a presunção de inocência não deve se sobrepor, no caso, ao princípio constitucional da moralidade administrativa, que fundamenta as hipóteses de inelegibilidade; e b) o princípio da presunção de não culpabilidade não se aplica às hipóteses de inelegibilidade, pois estas últimas não são “penas”, mas condições de inelegibilidade, apoiadas no art. 14, § 9.º, da CRFB. Desta forma, não parece existir inconstitucionalidade nas disposições contidas no art. 1.º, I, g e l, da LC 64/1990, com a redação dada pela LC 135/2010 (NEVES; OLIVEIRA, 2014, p. 48-49).

Além disso, é de se ressaltar também ser imprescindível uma maior celeridade no processamento das ações nos Tribunais, para que a resposta definitiva se dê num prazo adequado.

O prazo adequado é um critério que não é passível de aferição objetiva. Contudo, pode ser delineado com certa margem de segurança que uma tramitação célere necessariamente não oferece oportunidade à ocorrência de prescrição do jus puniendi estatal, e por outro lado, atende o interesse público no tocante a não atrapalhar o resultado útil da aplicação das sanções.

A respeito da aplicação das sanções previstas na lei de improbidade que pretendem evitar que o agente ímprobo possa vir a ferir ainda mais o patrimônio público, ousamos ir além.

Defendemos o maior prestígio do interesse público em face do interesse privado do gestor público, de forma que sejam aplicadas as ditas sanções cautelares desde a condenação em primeira instância, não aguardando o trânsito em julgado da sentença condenatória para que se determine o afastamento do gestor do cargo que ocupa e a suspensão dos seus direitos políticos,

tornando-o inelegível.

É certo que a presunção de inocência do agente público, em tal situação, já se encontra deveras mitigada, uma vez que tenha havido a oportunidade de manifestar-se na defesa prévia, na contestação, ao longo da instrução, e nada disso impediu que fosse proferida uma sentença em seu desfavor.

A partir desse ponto, a balança da ponderação de princípios deve pender para a proteção do interesse público, e não mais para o resguardo do direito de defesa frente ao poder punitivo estatal.

Nesse trade off, o princípio democrático deve prevalecer sobre a presunção de inocência do agente e o valor segurança jurídica.

Outrossim, tal solução jurídica estaria protegendo com muito mais firmeza o interesse público genuinamente primário que é consubstanciado na proteção do patrimônio público contra gestão fraudulenta dos representantes do povo.

### 3 ANÁLISE QUANTO À EFETIVIDADE DAS SANÇÕES APLICÁVEIS NAS AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste ponto, cumprida a parte de contextualização teórica da improbidade administrativa, a partir de um método explicativo, partiremos para a análise mais empírica da efetividade da Lei de Improbidade Administrativa – LIA, especialmente a respeito da aplicação das suas sanções.

#### 3.1 DA ANÁLISE QUANTO À EFETIVIDADE DAS AÇÕES

Termo de essencial importância para a presente pesquisa, a efetividade pode contemplar diversas acepções jurídicas e filosóficas.

Sob uma perspectiva histórica, conforme indica Donizetti (2012, on-line), o questionamento acerca da efetividade dos institutos jurídicos passou a ser objeto de preocupação a partir da fase instrumentalista do processo, em que o processo passou a ser considerado ferramenta de obtenção substancial do direito.

No Brasil, uma forte influência da Teoria do Processo como Relação Processual na denominada Escola Instrumentalista do Processo. Tal Escola surgiu das reuniões de grupos de estudos sobre Direito Processual coordenados pelo processualista italiano Enrico Tullio Liebman que, fugindo da Segunda

Guerra Mundial, estabeleceu-se no Brasil, lecionando na Faculdade do Largo do São Francisco, em São Paulo.

Ainda no século XXI, a influência da instrumentalidade do processo na doutrina processual e jurisprudência brasileiras persiste. Tal influência ocorre, especialmente, pela vasta repercussão e aceitação dos estudos realizados por Cândido Dinamarco, doutrinador de grande expressão da Escola Instrumentalista e tradutor de Liebman, responsável por atribuir escopos metajurídicos à jurisdição.

Em obra clássica intitulada A Instrumentalidade do Processo, publicada em 1987, Dinamarco propôs uma nova mentalidade entre os processualistas modernos acerca da instrumentalidade do processo: A instrumentalidade não poderia ser um fim em si mesma e sim um meio para alcançar objetivos metajurídicos. (GONÇALVES, 2014, on-line).

Como se viu, a partir da fase instrumentalista a efetividade tornou-se um dos valores que o processo visa realizar. A partir desse momento iniciou-se a análise do processo quanto à capacidade de produção efetiva dos efeitos os quais o direito material se dispôs a cumprir.

A efetividade, na área pública, afere em que medida os resultados de uma ação trazem benefício à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, de maneira que além de indicar se o objetivo foi atingido, a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada. Seguindo esta linha, a eficiência mantém o foco na relação custo/benefício, enquanto efetividade se concentra na qualidade do resultado e na própria necessidade de certas ações públicas (CASTRO, 2006, p. 3).

De uma forma geral, é compreendida a efetividade como o cumprimento da função social da norma, obedecendo a finalidade para a qual foi criada tal legislação mediante a produção efetiva dos efeitos previstos.

Pois bem, sabemos que na tutela jurisdicional da probidade administrativa, a sentença da ação de improbidade é a técnica que permite a prestação da referida tutela, a qual, a partir de uma condenação, irá disciplinar as consequências civis hábeis a tutelar e restaurar a probidade administrativa anteriormente violada.

No particular da efetividade quanto à aplicação das sanções por atos improbidade, se tem a noção, com base na prática jurídica, que muitas vezes não é conferido o devido tratamento às ações de improbidade pelos órgãos que desempenham a função de controlar a sua aplicabilidade.

Por essa razão, a ideal aplicação das sanções de improbidade é o parâmetro de efetividade mais necessário

de ser adotado. Com vistas à concretização daqueles valores e princípios constitucionais da Administração Pública, consideramos que esse axioma de efetividade pode ser expresso em dois critérios cumulativos: 1) a aplicação, de fato, das sanções legalmente previstas para os atos ímprobos, uma vez condenados os agentes; 2) celeridade na aplicação destas sanções, de modo a não oportunizar a prescrição.

Nada obstante, muito comumente deixam de ser atribuídas as sanções previstas em Lei a atos eivados de conteúdo ímprobo. Essa solução jurídica pautada por uma espécie de maleabilidade na análise da probidade das condutas dos gestores quando subsumidas nas disposições da Lei de Improbidade Administrativa, não se afigura como uma interpretação possível das normas que concretizam o dispositivo constitucional do §4º do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Esta prática pouco salutar pode ser dita expressão da cultura política brasileira, na medida em que parece existir uma tendência dos Tribunais em problematizar a condenação e penalidade dos agentes públicos, especialmente os que ocupam altos cargos e cargos políticos.

No mesmo sentido, é constatado que mesmo quando o descumprimento do dever de probidade é processado sob o pente-fino da Lei de Improbidade Administrativa, muitas vezes a efetividade da lei é comprometida ao não ser o agente sancionado conforme a vontade da lei, com a aplicação esbarrada dos seus dispositivos.

Exemplo disso ocorreu no recente julgamento do processo de impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff, em que apesar de ser condenada pelas infrações político administrativas a ela imputadas, não sofreu a cassação de seus direitos políticos, nos termos da clara disposição do art. 33 da Lei nº 1.079/50.

Apesar de naquele caso ter se tratado de crime de responsabilidade, esfera diversa de responsabilização do agente, foi possível notar o citado desvirtuamento na aplicação das sanções que, em tese, seriam aplicáveis para aquele caso.

Assume destacada importância a reflexão sobre as alternativas à falta de efetividade nas ações de responsabilização dos agentes públicos, e especialmente de Improbidade Administrativa.

É certo que para agir em defesa da vontade da lei as instituições públicas brasileiras devem atuar acima dos interesses mesquinhos, com probidade em sua própria conduta, aliada à coragem para enfrentar o jogo sócio-político-econômico.

Nesse passo, uma medida para combater eventuais disfunções na aplicação das penas da Lei de Improbida-

de, longe de ser demagogia, é justamente a participação da sociedade no controle popular da gestão pública. É que tendo nascido a ação de improbidade administrativa para resguardar a boa administração e a probidade, a população é afetada diretamente com o desvirtuamento dos seus institutos, mediante a aplicação da lei com baixo grau de efetividade, o que finda alimentando a corrupção no país.

Tem sido espetacular o movimento de amadurecimento da sociedade brasileira como um todo, com a mudança de antigas posturas de inação diante de corrupção e mal trato da coisa pública pelos representantes do povo. As funções essenciais à justiça têm-se mostrado, de fato, essenciais.

A realidade política no Brasil recentemente tem sido visivelmente modificada em razão de as instituições e a população terem abandonado o estado de conformismo frente à corrupção, ao descaso dos governantes, à gestão irregular das verbas públicas, à total insuficiência na prestação dos serviços públicos.

Em arremate, merecem ser conferidos maior atenção e zelo às ações de improbidade administrativa, uma vez levado em conta o valor moral que carregam. Pois destinada a resguardar a probidade e assumindo a tarefa de reprimir a impunidade e imoralidade por parte das autoridades públicas e detentores de cargos públicos, pode funcionar como verdadeira ferramenta social na transformação da realidade sócio-política brasileira, da qual historicamente a sociedade brasileira se vê refém.

### 3.2 DA APLICAÇÃO DA LIA NOS CASOS CONCRETOS

É notável que a lei de Improbidade Administrativa contribuiu para a moralização da administração pública do país. A lei é uma das melhores iniciativas no sentido do combate à corrupção e ao ato de improbidade administrativa. No entanto também é de se reconhecer que seus fins constantemente deixam de ser alcançados e que sua aplicação constantemente deixa a desejar, frustrando o objetivo para o qual foi proposta a lei.

No afã de dar resposta a estes questionamentos, o Conselho Nacional de Justiça organizou importante pesquisa empírica, que levantou diversos dados relacionados ao processamento, julgamento e execução da Lei de Improbidade Administrativa, em vários tribunais do país.

A obra resultante desta pesquisa, intitulada “Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade”, trouxe resultados, em termos percentuais, para muitos dos

questionamentos feitos sobre a aplicação das disposições da LIA.

Analisemos o seguinte trecho retirado do estudo do CNJ, sobre as ações de improbidade administrativa “Com relação ao tempo médio decorrido entre a data da ação e o início da pena, este foi de 4,24 anos” (CNJ, 2015, p. 41).

Do dado produzido no importante estudo vemos que possuindo as ações de improbidade a duração média de 4,24 anos não têm servido para proteger o erário de forma eficiente, vez que em o mandato possuindo duração de 04 anos, a penalidade capaz de afastar o agente ímprobo do poder só é implementada tarde demais.

Em outro momento, o estudo conclui que “A perda da função pública foi observada em 29,13% dos processos, sendo que os tribunais com maiores percentuais de perda da função pública foram observados junto ao TJSP (56,25%), seguido do STJ (40,00%) e TRF4 com 25,53%” (CNJ, 2015, p. 68).

E as nossas suspeitas de ineficiência da medida são confirmadas quando o CNJ conclui “Em diversos casos, a perda da função já havia ocorrido (demissão a bem do serviço público) como resultado de processo administrativo” (CNJ, 2015, p. 68).

Quanto ao Tribunal de Justiça do nosso Estado, não podemos deixar de observar que foi a corte com o menor número de aplicabilidade das sanções em termos percentuais do número de processos em trâmite.

No caso da sanção de perda da função pública, o TJRN, a aplicou em somente um processo, resultando em 6,67%, enquanto que no TJSP, por exemplo, houve a perda da função pública em 56,25% dos processos analisados. Já sobre a suspensão dos direitos políticos, no TJRN esta sanção foi aplicada em 6,25% dos casos, enquanto que no TJSP se deu em 56,25% dos processos analisados (CNJ, 2015, p. 75).

Porém, de uma maneira geral, o maior gargalo de eficiência a respeito da aplicação das sanções de improbidade reside na baixa porcentagem dos casos em que há a devida restituição do patrimônio público dilapidado:

**O ressarcimento dos danos causados, ou seja, de natureza patrimonial e de forma total, foi observado em 4,00% e o de natureza parcial ocorreu em 6,40% dos processos.** Neste ponto, o que se verificou, em termos de identificação da influência de aspectos processuais na permanência de situações de impunidade, foi que não há uma atuação mais precisa e incisiva na fase de execução dos julgados. O ressarcimento dos prejuízos causados não tem recebido a mesma prioridade que o ajuizamento do processo de conhecimento. (...) Me-

canismos como a indisponibilidade adequada de bens (suficientes para o ressarcimento, sem abuso ou de forma a impedir o funcionamento das empresas), a hipoteca judiciária e a execução provisória na parte condenatória, não são adequadamente utilizados. (CNJ, 2015, p. 69). (Grifos Nossos)

A partir da análise desta citação constatamos a necessidade de conferir maior atenção à aplicação dos institutos processuais da Lei de Improbidade Administrativa. Uma maior ênfase na efetividade, por exemplo através da aplicação da indisponibilidade de bens e valores, hipoteca judiciária e execução provisória das condenações podem produzir resultados estrondosos na qualidade da defesa do patrimônio público.

Como visto, os maiores desafios hoje a respeito da Lei de Improbidade Administrativa não está no plano teórico, mas sim na prática da aplicação da lei. Da mesma forma, os maiores desafios do combate às práticas ímprobas não está na propositura de ações, mas na efetiva execução de suas penalidades.

## 4 CONCLUSÃO

É cediço que a conduta da administração pública deve se pautar, além dos princípios constitucionais que regem a administração pública, em certas exigências éticas e morais para com a sociedade. Estatísticas apontando o crescimento irrefreado da corrupção e a divergência entre o discurso e as condutas do governo, geram o anseio na sociedade pela correição, de fato, da conduta dos agentes públicos, sem quaisquer distinções.

Isto, portanto, nos leva a inferir sem temor que a Lei de Improbidade Administrativa faz jus de ter uma interpretação prospectiva, conferindo-lhe máxima efetividade conforme seu próprio intuito originário.

Resta incontroverso, desse modo, que uma melhor fiscalização na aplicação da Lei de Improbidade se faz necessária tendo em vista que sua efetividade cede espaço em várias oportunidades às vontades políticas e ao tráfico de influências.

Não pode deixar de ser dito que a atuação do Ministério Público, guardião por excelência da probidade deve estabelecer metas institucionais no acompanhamento e execução das ações propostas, bem como lançar mão dos instrumentos processuais aptos a conferir maior efetividade no resguardo do patrimônio público.

Por outro lado, para alcançar maior efetividade faz-se mister que o Poder Judiciário se especialize cada vez mais no tema, tanto no aspecto processual como

material, de modo que se alcance um desempenho ideal e obtenha êxito em galgar o valor da justiça conforme o pretendido pela lei e pela sociedade.

Em última análise, o poder para combater estas irregularidades reside nas mãos de cada integrante da

sociedade. O Conselho Nacional de Justiça busca meios de exercer um controle interno aos órgãos judicantes, entretanto o controle social tem que incrementar a sua participação, à medida que os órgãos de controle fornecem condições para embasá-lo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marcelo Eugênio Feitosa. **Medidas Assecuratórias da Efetividade da Tutela Jurisdicional da Proibidade Administrativa**. Disponível em: <[http://www.unicap.br/tede/tde\\_arquivos/4/TDE-2010-06-10T152424Z-312/Publico/dissertacao\\_marcelo\\_eugenio.pdf](http://www.unicap.br/tede/tde_arquivos/4/TDE-2010-06-10T152424Z-312/Publico/dissertacao_marcelo_eugenio.pdf)> Acesso em: 01 jun. 2013.

BITTAR, Eduardo C.B. **Curso de ética jurídica: ética geral e profissional**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CASTRO, Rodrigo Batista de. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública**. EnANPAD. 30 ed. 2006. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-1840.pdf>> Acesso em: 20 maio 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Lei de Improbidade Administrativa: Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. In: Série Justiça Pesquisa, 1 ed. 2015.

COSTA NETO, Nicolau Dino de Castro e. **Improbidade Administrativa: Aspectos materiais e processuais**. In: ANPR. Improbidade Administrativa: 10 Anos da Lei n. 8.492/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Fazenda Pública em Juízo**. São Paulo: Dialética, 2007.

DA SILVA, Ivanoska Maria Esperia. **O direito Fundamental à Razoável Duração do Processo e a Responsabilidade Civil Pelo Descumprimento no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Disponível em: <[http://www.unicap.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=197](http://www.unicap.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=197)> Acessado em: 03 Jun. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DONIZETTI, Elpidio. **Evolução (fases) do processualismo: sincretismo, autonomia, instrumentalismo e neoprocessualismo**. Disponível em: <<http://http://elpidiodonizetti.jusbrasil.com.br/artigos/121940209/evolucao-fases-do-processualismo-sincretismo-autonomia-instrumentalismo-e-neoprocessualismo>> Acessado em: 28 Ago. 2016.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Proibidade Administrativa**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

FUX, Luiz. ADC 29/ ADC 30/ ADI 4578. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto\\_ADC\\_29ADC\\_30ADI\\_4578.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/Voto_ADC_29ADC_30ADI_4578.pdf)>. Acesso em: 27 maio 2012.

MARANHA, Luiz. **O tratamento diferenciado conferido à Fazenda Pública na sua atuação perante o Poder Judiciário, como o juízo privativo e os prazos processuais dilatados**. <Disponível em <http://www.lfg.com.br>.> Acesso em: 25 de março de 2012.

MARTINS, Fernando Barbalho. **Do Direito à Democracia: Neoconstitucionalismo, Princípio Democrático e a Crise no Sistema Representativo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATRONE, Leonardo. **Improbidade Administrativa**: a exigência de trânsito em julgado para a aplicação das sanções administrativas. Disponível na internet em: <<http://jus.com.br/revista/texto/5343/improbidade-administrativa>> Acesso em: 28 jul. 2012

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

PALHANO, Ednara Aguiar: **Improbidade Administrativa**. Disponível em: <<http://www.pontojuridico.com/modules.php?name=News&file=article&sid=118>> Acesso em: 28 jul. 2012.

SOUZA, Marcos Martins. **O Dissídio Jurisprudencial sobre a (in)coerência do afastamento da Função Pública antes do Trânsito em Julgado da Sentença Condenatória**. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=4411](http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4411)> Acesso em: 28 jul. 2012.

VALENÇA, Danielle Peixoto: **Improbidade Administrativa**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4008/improbidade-administrativa>>. Acesso em: 28 jul. 2012.

WAICK, Fernanda Aime Lamp. **O Princípio da Moralidade Administrativa e a Lei de Improbidade Administrativa**. 2009. Disponível em: <[http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2009\\_1/fernanda\\_waick.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2009_1/fernanda_waick.pdf)> Acesso em: 15 jun. 2013.