



MECANISMOS DE CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

LORENA SOUZA CASTRO

Lorena Souza Castro

Mecanismos de controle externo da administração pública

1ª ed.

Uberlândia
Editora Conhecimento Livre
2019

1ª ed.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Castro, Lorena Souza

L868m Mecanismos de controle externo da administração pública. /
Lorena Sousa Castro. -- Uberlândia: Editora Conhecimento Livre,
2019.

69 f.: il.

Formato PDF

ISBN: 978-65-80226-16-0

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

1. Mecanismos de Controle Externo. 2. Administração Pública. 3.
Improbidade Administrativa. I. Castro, Lorena Souza. I. Título.

CDU: 340

APRESENTAÇÃO

Lorena Souza Castro

O presente trabalho tem o escopo de apresentar, através de pesquisas bibliográficas quais são os mecanismos de controle externo da administração pública, garantidos pela Constituição Federal de 1988 assim como leis específicas. Foi conceituada a administração pública sua organização e os princípios que a norteiam, definindo quais são os atos administrativos, sua classificação, espécies e extinção. Após a conceituação da administração pública, foi feita um breve estudo sobre a Lei de Improbidade Administrativa e todos os seus elementos constitutivos, suas condutas e respectivas sanções, e a partir de então, uma análise mais ampla dos mecanismos de controle da administração pública, já que apesar de princípios tão fulgentes e um ordenamento bem específico, têm-se acompanhado muitos escândalos que envolvem toda a administração pública, acreditando haver impunidade por tais atos assim como a ineficácia da lei de forma geral, questiona-se a partir de então quais são os mecanismos de controle externo da administração pública?

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5	Ressarcimento ao Erário.....	35
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E ORGANIZAÇÃO	7	Perda Dos Bens ou alores	36
Princípios da administração pública: expressos e implícitos	11	Proibição de Contratar	36
Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público.....	13	Multa Civil.....	37
Princípio da Legalidade	14	Procedimento Administrativo	38
Princípio da Impessoalidade	14	Procedimento Judicial.....	39
Princípio da Moralidade	15	DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. DEMONSTRAÇÃO DA JUSTA CAUSA.40	
Princípio da Publicidade.....	16	Prescrição	41
Atos Administrativos: Conceito e Elementos	17	DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E ESPÉCIES.....	43
Classificação dos Atos Administrativos	18	Controle Interno	46
Espécies: Conteúdo e Forma	19	Controle Administrativo	48
Extinção dos Atos Administrativos.....	21	Controle Externo.....	49
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	22	Controle Parlamentar Direto	50
Elementos Constitutivos da Improbidade Administrativa	23	Controle Financeiro	51
Sujeito Passivo.....	23	Controle Judicial	54
Sujeito Ativo	24	Habeas Corpus	55
Das condutas de improbidade administrativa	25	Habeas Data.....	56
Atos que causam enriquecimento ilícito.....	26	Mandado de Segurança.....	57
Atos que causam prejuízo ao erário.....	28	Mandado de Injunção.....	59
Dos Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário	31	Ação Civil Pública	60
Atos que atentam contra o princípios da Administração Pública.....	31	Ação Popular.....	60
Natureza Jurídica do ato da Lei de Improbidade Administrativa	32	Ação de Improbidade Administrativa.....	61
Sanções aplicáveis ao ato de improbidade administrativa	33	CONCLUSÃO.....	64
Perda da Função Pública	34	REFERÊNCIAS	66
Suspensão dos direitos Políticos	34		
Indisponibilidade dos Bens.....	35		



INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como tema os mecanismos de controle externo na Administração Pública, e ao iniciar este estudo, primeiramente é necessário conceituar a administração pública, sua função, as pessoas que envolvem a administração pública, assim como os princípios que regem a mesma, visto que se trata de um ramo do direito público que atende tal interesse com a atuação do Estado, e é através da administração pública que o Estado irá realizar seus atos executórios concretos do interesse público.

Sendo assim, deve o governo estabelecer as políticas públicas para então ser executado pela administração pública, surgindo então os sentidos formais e materiais para nortear a administração em si, o sentido formal para se referir aos agentes que tem a incumbência de executar as atividades administrativas, e o sentido material que envolve as funções exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos da função administrativa do Estado.

E exatamente com relação a tais atos que foi instituído a Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº 8.429/1992, que disciplina sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos diante de algumas

condutas, como enriquecimento ilícito no exercício de uma função na administração pública direta, indireta ou fundacional, entre outras.

Da mesma forma na Constituição Federal de 1988, que em seu artigo 37 explica sobre a administração pública, tanto direta quanto indireta, e que esta deve ser regida por determinados princípios, sendo eles: da legalidade, moralidade, eficiência, impessoalidade e publicidade. E assim como dispõe sobre princípios norteadores da administração, possui também em nosso ordenamento como se dará o controle da administração pública, como em casos de negligência ou abuso de cargo, função que ocupa, entre outros que envolve a administração pública.

E mesmo com princípios tão fulgentes e um ordenamento tão específico, têm-se acompanhado muitos escândalos noticiados pela mídia envolvendo toda a administração pública, e num primeiro momento acredita haver impunidade por tais atos assim como a ineficácia da lei de improbidade administrativa, questiona-se a partir de então quais são os mecanismos de controle externo da administração pública?

A partir dessa problemática têm-se a hipótese com fato de que o ordenamento



jurídico é bem preciso quanto aos atos e princípios norteadores que regem a administração pública direta e indireta, os limites da administração pública, assim como às sanções para aqueles que descumprirem as leis impostas, e exatamente para evitar atos que desonrem a administração pública que há a Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92 e várias formas de controles externos da administração pública.

Diante do problema e tema apresentados, tem-se como objetivo geral demonstrar a importância dos mecanismos de controle da administração pública, tanto do controle interno quanto do controle externo, e principalmente identificar a amplitude do controle externo e como este vem a ser feito.

Também será analisado a Lei de Improbidade Administrativa, juntamente com seus elementos constitutivos, sujeitos, atos que envolvem tal conduta, assim como as sanções para cada ato de improbidade administrativa.

Como forma de objetivos específicos o projeto irá conceituar a administração pública, definir seu conceito básico, esclarecer sobre os atos administrativos, assim como os princípios que a regem, ressaltando que também há limites que estes

podem exercer, e que o não cumprimento destes resulta em prejuízos para a sociedade, logo, existem sanções estabelecidas para cada ato que atentar contra a administração pública.

Para alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa foi utilizado o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica, utilizando vários doutrinadores, como Maria Sylvia Zanella di Pietro, José dos Santos Carvalho Filho, entre outros, e principalmente as legislação específicas que abordam a matéria no tocando à administração pública.

Já que de primeiro modo, a lei em si busca evitar o dano e para isso estabeleceu princípios para nortear e servir de base para administração pública, e o poder de se fiscalizar, denominado de autotutela, permitindo que a mesma tenha um controle interno, garantindo a boa probidade da administração pública em seu sentido amplo, os meios de controle, com sua aplicação garantida por lei.

No primeiro capítulo deste trabalho será apresentado um breve conceito sobre a administração pública, sua organização, princípios norteadores, a classificação dos atos administrativos, espécies quanto ao conteúdo e forma, assim como a extinção dos mesmos.



No segundo capítulo aborda sobre a improbidade administrativa, especificando a matéria quanto ao conceito, os sujeitos que envolvem a improbidade administrativa, a natureza jurídica da lei em si, os atos que caracterizam a conduta ilícita e suas respectivas sanções.

No terceiro capítulo será apresentado o tema central deste trabalho, os mecanismos de controle externo da administração pública, conceituando o que vem a ser este controle e suas respectivas espécies.

DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E ORGANIZAÇÃO

Para conceituar a administração pública, é importante saber sobre as funções do Estado, ainda que seja uno e indivisível, seus poderes e atos possuem uma subdivisão, a Constituição Federal em seu artigo 2º¹ estabelece: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”, no poder legislativo se estabelece as leis, e mediante tais leis que o Estado irá regular suas relações; secundário do ato primário tem-se o poder jurisdicional, para que possa aplicar a lei ao caso concreto para buscar

um comedimento entre conflitos de interesse da parte que assim o requerer; e complementar ao ato jurídico, o executivo para efetivar os atos estatais que visa o interesse coletivo, porém independente de requerimento, apenas para que obedeça o ordenamento, assim como observa Maria Sylvia Zanella di Pietro²:

Assim é que os Poderes Legislativo e Judiciário, além de suas funções precípua de legislar e julgar, exercem também algumas funções administrativas, como, por exemplo, as decorrentes dos poderes hierárquico e disciplinar sobre os respectivos servidores.

Desse modo, o Executivo participa da função legislativa quando dá início a projetos de lei, quando veta projetos aprovados pela Assembleia, quando adota medidas provisórias, com força de lei, previstas no artigo 62 da Constituição, ou elabora leis delegadas, com base no artigo 68. O legislativo também exerce algumas funções judicantes, como no caso em que o Senado processa e julga o Presidente da República por crime de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

² PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 53.



Aeronáutica no crimes da mesma natureza conexos com aqueles, ou quando processa e julga os Ministros do STF, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União nos crimes de responsabilidade (art. 52, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988)

Cada um dos Poderes do Estado possui uma função específica, e esses Poderes estão de forma expressa na Constituição, ao Poder Legislativo cabe a função normativa, o Poder Judiciário a função jurisdicional e o Poder Executivo a função administrativa, e entre esses poderes há uma certa preponderância porém, no que tange a função administrativa, esta possui alguns aspectos, de um modo subjetivo alcançando o sujeito da função e de modo objetivo coerente aos efeitos da função ³.

Ressaltando, na organização da Administração Pública são adotadas alguns critérios, têm-se o critério formal, subjetivo ou orgânico para referir aos seus entes, quando se trata dos entes, pessoas jurídicas, órgãos ou agentes públicos que possuem

função administrativa na atividade estatal e o critério material, objetivo e forma, para tratar da atividade administrativa e o desempenho do Estado em suas atividades, e em todos eles devem visar sempre o interesse público.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro ⁴, alguns autores também entendem a distinção entre planejar e executar, partindo desta premissa, mais dois sentidos:

- a) em sentido amplo, a administração pública, subjetivamente considerada, compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incube traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos (...)
- b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende só o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Recordando que de forma subjetiva a administração abrange quanto aos seus órgãos, e de forma objetiva, as funções,

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p.2-3.

⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.50.



quanto ao sentido estrito de forma subjetiva, as pessoas que exercem a função administrativa, e de forma objetiva a atividade administrativa, sendo em todos os casos, dever do Estado cumprir a lei para realização de fins públicos, como exemplifica Lucia Vale Figueiredo ⁵:

A função administrativa consiste no dever de o Estado, ou de quem aja em seu nome, dar cumprimento fiel, no caso concreto, aos comandos normativos, de maneira geral ou individual, para a realização dos fins públicos, sob regime prevalecente de direito público, por meio de atos e comportamentos controláveis internamente, bem como externamente pelo Legislativo (com o auxílio dos Tribunais de Contas), atos, estes, revisíveis pelo Judiciário.

A administração pública abrange tanto os órgãos governamentais e administrativos quanto as funções políticas e a administrativa (pessoas jurídicas, órgãos e respectivos agentes que exercem as respectivas funções), sendo assim, o conceito da administração pública tem um sentido bem complexo, uma vez que

alcança também todos os poderes, assim como exemplifica Szklarowsky ⁶:

Administração é vocábulo equívoco e abrange não só o Poder Executivo como também a complexa máquina estatal, o aparelho, através do qual o Estado pode realizar seus fins, (...) é a atividade desenvolvida pelo Estado, através de atos executórios concretos, para a consecução direta, ininterrupta e imediata dos interesses públicos.

Todos os poderes devem se harmonizar e preservar o interesse coletivo, os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e a administração pública deve obedecer aos princípios de legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, assim como exemplifica o Art. 37, I, da Constituição Federal de 1988.⁷

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

⁵ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p.34.

⁶ SZKLAROWSKY, Leon Fredja. **Crimes Praticados contra a administração pública e**

improbidade administrativa. Revista dos Tribunais e Finanças Públicas, vol. 32/200, Maio-Junho, 2000. p. 215-226.

⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.



I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

A lei deve ser seguida, e o não cumprimento, dos princípios constitucionais e legais, também caracteriza improbidade administrativa, assim como observa Alexandre de Moraes ⁸: “possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública”.

Nota-se então como a legislação é bem completa, contendo princípios que regem a administração pública para um melhor controle de todos os atos administrativos, assim como é bem completa também no que se refere ao não cumprimento do mesmo, assim como exemplificado no art. 37, caput e seu § 4º, da Constituição Federal ⁹:

A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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

Antônio José de Mattos Neto¹⁰ delimita que no exercício de um cargo, emprego ou função pública, os atos ilícitos cometido por agente público, implica em infrações de três ordens: criminal, civil e administrativa, e no que tange a responsabilidade civil e de forma bem específica, a Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429/92, discorre sobre o ato de improbidade e dispõe sobre as sanções aplicáveis: ¹¹

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.

⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, São Paulo: Editora Atlas, 2007. p.320.

⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

¹⁰ MATTOS NETO, Antônio José de.

Responsabilidade civil por improbidade

administrativa. Revista dos Tribunais, vol. 752/1998, Junho, 1998.p. 31-41.

¹¹ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



(...)

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

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

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

¹² RAMOS, Dirceo Torrecillas. **Improbidade Administrativa e Política**. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol. 206/2010, Julho – Dezembro, 2010. p. 219-240.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Sendo assim, a conduta do agente público não deve se prender somente ao texto legal, deve ir além e obedecer aos princípios éticos e morais, como defendido por Dirceo Torrecillas Ramos ¹², comportamento que, "embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade."

Princípios da administração pública: expressos e implícitos

Na administração dos bens públicos, além de poderes, possui o administrador deveres a cumprir, e para se estabelecer o equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da administração, os princípios tem grande relevância nessa seara do direito. A Constituição Federal de 1988, caput, artigo 37, indica os demais princípios inerentes à administração pública¹³:

¹³ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.



Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

Estes são os que chamamos de princípios expressos, já que estão previstos em no ordenamento jurídico de forma bem clara, porém, existem outros princípios que também regem a administração pública, os princípios implícitos, que possuem tanta importância quanto os demais, assim temos o Princípio da Supremacia do Interesse Público, o da Indisponibilidade dos bens, entre outros.

A Lei 9.784/99 em seu artigo 2º cita alguns princípios, como o da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

O Princípio da Legalidade é a base do regime jurídico administrativo, sendo os demais decorrentes do mesmo, já que partindo deste princípio é que se estabelece o equilíbrio entre os direitos das pessoas e

os direitos da sociedade, tornando legítimo a atuação dos agentes públicas ou da Administração por si só.

2.1.1 Princípio da Supremacia do Interesse Público

Presente tanto no momento em que é elaborada a lei quanto no momento em que a executa, nada mais é do que a sobreposição do interesse público sobre o individual, o bem estar coletivo é primordial, e esse interesse cabe ao Estado tutelar, inspirando o legislador ao editar normas que vinculam a administração pública no exercício de sua função, levando em conta o interesse que se visa proteger, bem como exemplifica de Maria Sylvia Zanella di Pietro¹⁴ :

Têm o objetivo primordial de atender ao interesse público, ao bem-estar coletivo. Além disso, pode-se dizer que o direito público somente começou a se desenvolver quando, depois de superados o primado do Direito Civil (que durou muitos séculos) e o individualismo que tomou conta dos vários setores da ciência, inclusive a do Direito, substituiu-se a ideia do homem como fim único do direito (própria do individualismo)

¹⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.66.



pelo princípio que hoje serve de fundamento para todo o direito público e que vincula a Administração em todas as suas decisões: o de que os interesses públicos têm supremacia sobre os individuais.

Visa atender o interesse geral e em hipótese alguma ceder diante do interesse individual, o princípio da supremacia do interesse público junto com o princípio da legalidade, são considerados por alguns doutrinadores os princípios fundamentais da administração pública, e caso alguma autoridade se aproveite para conseguir vantagens prevalecendo o interesse individual, estará se desviando da finalidade pública tornando o ato ilegal, havendo assim o desvio de poder ou desvio da finalidade.

Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público

Aprofundando a ideia de que o interesse público prevalece sobre os particulares, o mesmo não se encontra disponível para o administrador, não possuindo livre disposição dos bens e serviços oferecidos pela administração pública, havendo

limitações no agir, para Celso Antônio Bandeira de Melo ¹⁵:

Significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade- internos ao setor público – não se encontram à livre disposição de quem quer que seja por impróprios. O Próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que também é um dever – na estrita conformidade do que dispuser a intentio legis (...) as pessoas administrativas não tem portando disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização, Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas policias, cada qual na sua própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e a pessoa administrativa, autarquia, tem caráter instrumental.

Em outros termos, na indisponibilidade do interesse público, o administrador não tem livre disposição sobre os bens públicos, e estes só podem ser usufruídos pela coletividade e atender ao estabelecido em lei, e os direitos relacionados ao interesses

¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.74.



públicos não podem ser transferidos para nenhum particular.

Princípio da Legalidade

É daqui que parte a premissa que a vontade da Administração pública decorre da lei e que só pode fazer o que esta permitir, é a diretriz da conduta dos agentes da administração pública e sua subordinação a lei, assim como Hely Lopes Meirelles¹⁶ menciona:

Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conforma-se com a moralidade e a finalidade administrativas para dar plena legitimidade à sua atuação. Administração legítima só é aquela que se reveste de legalidade e probidade administrativas, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como os preceitos da instituição pública.

O princípio da legalidade se refere a submissão da administração às leis, diferente do direito privado que se aplica o princípio da autonomia da vontade e é permitido fazer o que não está proibido em

lei, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho¹⁷ “o princípio se reflete na consequência de que a própria consequência desses direitos depende de sua existência”.

Princípio da Impessoalidade

A impessoalidade denota que tal característica deve ser analisado tanto em relação aos administrados quanto em relação a própria administração, a impessoalidade está ligada com a finalidade pública, ou seja, os atos da administração pública deve ser destinado a todos administrados e dirigidos aos cidadãos em geral, não podendo direcionar nem discriminas ninguém¹⁸, tratando a todos os administrados de forma igualitária, Celso Antônio Bandeira de Mello¹⁹ esclarece de uma forma mais específica tal princípio:

Nele se traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimetosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p.86.

¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 16.

¹⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.68.

¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.114.



personais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia.

Lembrando sempre que o interesse público deve sempre prevalecer, e este princípio também se relaciona com a finalidade pública ao exigir impessoalidade da administração, evitando que esta prejudique ou beneficie pessoas determinadas, sem discriminar, favorecer ou perseguir, da mesma forma que os ideais pessoais não podem interferir na administração e em seus respectivos interesses.

Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade se trata da imposição que o administrador deve ter com relação aos preceitos éticos em sua conduta, diz respeito a sua honestidade, lealdade e boa-fé, buscando sempre ser o melhor administrador possível, assim como exemplifica Hely Lopes Meirelles²⁰:

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (CF, art. 37,

caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – de moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como ‘o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração’. Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto.

A moralidade também está relacionada diretamente a probidade e seus agentes tem o dever de atuar na conformidade ética, e violá-lo implica em violar o próprio direito²¹, atentando a probidade administrativa, hipótese prevista em nosso ordenamento como crime de responsabilidade, reforçando novamente o princípio da legalidade.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª ed.. São Paulo: Editora Malheiros, 2005. p.79-80.

²¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.119.



Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade é a exigência da divulgação dos atos praticados pela administração pública, salvo os atos que exigirem a defesa da intimidade ou do interesse social, assim como disposto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LX²².

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LX - a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem;

Previsto tanto na Constituição Federal quanto na Lei Magna em seu artigo 37, caput, o princípio da publicidade se refere ao direito à informação sobre os assuntos políticos e que o administrador tem o dever de manter transparência em seu comportamento, salvo sigilo quando for

imprescindível à segurança da Sociedade e do Estado²³.

Bom ressaltar que os atos administrativos são publicados em órgãos da imprensa ou fixados em locais característicos das repartições administrativas para uma maior publicidade.²⁴

2.1.7 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência possui dois aspectos, um deles se refere ao modo de atuação do agente público e o outro ao modo de organização da administração pública, devendo em ambos os casos buscar sempre o melhor desempenho possível.

Não se pode subestimar este princípio, já que imposta aos cidadãos que os serviços públicos sejam prestados adequadamente, para Jessé Torres Pereira Junior²⁵:

No que tange ao arrolamento da eficiência entre os princípios reitores da atividade administrativa estatal, só se pode compreender como figura de estilo, um reforço de linguagem para enfatizar o que é inerente à Administração Pública e é dela reclamado pelos administrados,

²² BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.114

²⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p.20.

²⁵ JUNIOR, Jessé Torres Pereira. **Da reforma administrativa constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p.41-42.



justificadamente. A Sociedade não organiza e mantém o Estado para que seja ineficiente, embora ineficiências podem ser, e são, encontradas em vários setores da Administração Pública, como podem ser, e são, encontráveis em setores de qualquer empreendimento privado.

O princípio da eficiência soma aos demais que são impostos à administração, não pode se sobrepor a nenhum deles, visto que na realidade se trata da eficácia dos demais, sobretudo ao princípio da legalidade.²⁶

Atos Administrativos: Conceito e Elementos

Seguindo a mesma linha de Maria Sylvia Zanella di Pietro²⁷, são atos administrativos aqueles que produzem efeito jurídico, incluindo os atos de direito privado, os atos materiais da administração, os atos políticos, os contratos, os atos de conhecimento, os atos normativos, e os atos administrativos propriamente ditos, e estes possuem alguns critérios para sua definição.

O critério subjetivo é o que determinam os órgãos administrativos e pelo critério

objetivo, o ato administrativo é somente aquele praticado quando no exercício da função administrativa. No que se referem às prerrogativas para definir o ato administrativo, os atos podem ser de império e de gestão. Quanto à função da vontade, já são classificados em atos administrativos propriamente ditos e puros ou meros administrativos. Na formação da vontade, são classificados em simples, complexos e compostos, e quanto aos destinatários, podem ser gerais e individuais. Quanto a exequibilidade, pode ser perfeito, imperfeito, pendente e consumado, e seus efeitos, podendo ser constitutivos, declaratório e enunciativo.²⁸

Atos administrativos é a manifestação unilateral de vontade da administração que possui como prerrogativa o direito público, sendo necessária a prática do ato por pessoa vinculada à administração, possui classificações diversas, conteúdo e forma específicos, assim como elementos necessários para que o ato seja perfeito,

²⁶ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.65.

²⁷ *Ibid.*, p. 86.

²⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.65.



válido e eficaz, na definição de Celso Antônio Bandeira de Mello ²⁹:

Declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

É necessário alguns requisitos de validade para caracterizar os atos, são elementos de validade: a competência (atribuição legal para ser praticado o ato), a finalidade (previsto em lei e sempre visar o interesse público), a forma (o jeito que o ato será praticado, a motivação), o motivo (a situação fática e jurídica que justifica a conduta deste ato), e o objeto (é o próprio ato, seu conteúdo material e o efeito que pretende produzir).³⁰

Classificação dos Atos Administrativos

Quanto a classificação dos atos administrativos, alguns critérios são utilizados, quanto ao critério da Liberdade

de Ação podem ser definidos como atos vinculados: onde a administração não tem escolha ou liberdade e é obrigada a praticar determinado ato; Atos discricionários: onde a administração possui mais liberdade de agir, porém é necessário a análise do mérito administrativo para atender o interesse público, o juízo de conveniência e admissibilidade, sempre nos limites previstos em lei.

O critério da Intervenção da Vontade Administrativa, os atos também podem ser divididos em simples, complexo e composto. No ato simples possui apenas um órgão manifestando sua vontade produzindo um único ato, o ato complexo também produz um único ato, porém há dois ou mais órgãos manifestando sua vontade. No ato composto, um órgão manifesta sua vontade e outro órgão o aprova, produzindo dois atos distintos.³¹

Há ainda o critério dos Destinatário: atos gerais e atos individuais, e o critério das prerrogativas: atos de império, gestão e expediente. No ato geral os número de destinatários são incertos enquanto que o

²⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.385.

³⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.65.

³¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.237-244.



ato individual é determinado e específico. Quando a administração faz valer de sua condição de supremacia é o ato de império, sem essa condição é o ato de gestão, e atos de expediente são os atos internos da administração pública.

O ato pode ser diferenciado também como perfeito e eficaz, perfeito quando completa seu ciclo e etapas e eficaz quando está apto pra produzir efeitos.

Espécies: Conteúdo e Forma

Considera-se conteúdo ou objeto todo efeito jurídico que o ato administrativo produz, em nosso ordenamento, os atos administrativos em espécie, divide-se em duas categorias, quanto ao conteúdo, que se trata do tipo autorização, licença, a admissão, a permissão, aprovação, homologação, parecer e o visto, de uma forma geral, nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro ³², segue a classificação de cada um no quesito conteúdo:

Pode-se, portanto, definir a autorização administrativa, sem sentido amplo, como ato administrativo unilateral, discricionário e precário pelo qual a administração faculta ao particular o uso de bem público (autorização de uso), ou a prestação de

serviço público (autorização de serviço público), ou o desempenho de atividade material, ou a prática de ato que, sem esse consentimento, seria legalmente proibidos (autorização como ato de polícia).

(...)

Licença é o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade.

(...)

Admissão é o ato unilateral vinculado pelo qual a Administração reconhece ao particular, que preencha os requisitos legais, o direito à prestação de um serviço público.

(...)

Permissão, em sentido amplo, designa o ato administrativo unilateral, discricionário e precário, gratuito ou oneroso, pelo qual a Administração Pública faculta ao particular a execução de serviço público ou a utilização privativa de bem público.

(...)

Aprovação é ato unilateral e discricionário pelo qual se exerce o controle a priori ou a posteriori de ato administrativo.

³² *Ibid.* p.237-244.



(...)

Homologação é ato unilateral e vinculado pelo qual a Administração Pública reconhece a legalidade de um ato jurídico.

(...)

Parecer é o ato pelo qual os órgãos consultivos da Administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência.

(...)

Visto é o ato administrativo unilateral pelo qual a autoridade competente atesta a legitimidade formal de outro ato jurídico.

Forma nada mais é do que a exteriorização do ato, o modo como este aparece e manifesta sua existência, não há ato sem forma ³³, Maria Sylvia Zanella di Pietro ³⁴ exemplifica alguns desses atos administrativos:

Decreto é a forma de que se revestem os atos individuais ou gerais, emanados do Chefe do Poder Executivo (Presidente da República, Governados e Prefeito)

(...)

Resolução e portaria são forma de que se revestem os atos, gerais ou individuais,

emanados de autoridades outras que não o chefe do executivo.

(...)

Circular é o instrumento de que se valem as autoridades para transmitir ordens internas uniformes a seus subordinados.

(...)

Despacho é o ato administrativo que contém decisão das autoridades administrativas sobre assunto de interesse individual ou coletivo submetido à sua apreciação.

(...)

Alvará é o instrumento pelo qual a administração pública confere licença ou autorização para a prática de ato ou exercício de atividade sujeitos ao poder de polícia do Estado.

A administração pública possui diversas atribuições, por isso é importante distinguir os aspectos formais e matérias dos atos administrativos, não podendo confundir o nome do ato com o seu conteúdo, e nesse

³³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.394.

³⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 244-246.



sentido se exterioriza a materialidade do ato.³⁵

Extinção dos Atos Administrativos

Os atos administrativos tem como objetivo desencadear efeitos jurídicos, atos cumpridos são extinto, pode também um ato posterior produzir novos efeitos, são várias causas podem determinar a extinção de um ato.³⁶

Um ato administrativo pode ser extinguir pelo cumprimento de seus efeitos, desaparecimento do sujeito ou do objeto, a retirada por revogação, invalidação, cassação, caducidade e contraposição, ou por renúncia.³⁷

A revogação é quando a administração elimina ato válido por razões de oportunidade e conveniência, atingindo ato que foi editado em conformidade com a lei, assim como delimita Celso Antônio Bandeira de Mello³⁸:

A revogação pode ser explícita ou implícita. É explícita quando a autoridade

simplesmente declara o revogado o ato anterior. É implícita quando, ao dispor sobre certa situação, emite um ato incompatível com o anterior. Em um e outro caso a revogação pode ser total ou parcial, conforme a amplitude com que afeta a situação precedente.

Na invalidação ou anulação, baseado no seu poder de autotutela, pode ser feito pela própria administração pública, e mediante provocação, pelo Poder Judiciário, porem em regra, a administração tem o dever de anular todos os atos ilegais, assim como quando há inobservância da lei no ato administrativo, como em vícios relativos ao sujeito em casos de incompetência e incapacidade; Vícios quanto à competência que seria a usurpação de função, excesso de poder e função de fato; Vícios relativos ao objeto, à forma ao motivo e finalidade.³⁹

A cassação é a extinção do ato administrativo em consequência do descumprimento das condições para sua manutenção. A convalidação é o ato

³⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 117.

³⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.449-450.

³⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 247.

³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p.453.

³⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.237.



administrativo que é provido por ato ilegal, portanto, com efeito retroativo à data em que foi praticado.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Geralmente as doutrinas buscam distinguir o conceito de moralidade com probidade, de certa forma, ambas se relacionam com a honestidade na administração pública, alguns doutrinadores já consideram ser distintas, classificando a probidade como um subprincípio de moralidade.⁴⁰

A base legal da improbidade administrativa está disposta no art. 37, caput, da Constituição Federal⁴¹, que diz que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”, e ao violar contra o princípio da moralidade, estaria o agente atentando contra a administração pública.

Tais princípios têm como escopo manter a ética na administração pública e combater

corrupção, e a inserção do princípio da moralidade em nosso ordenamento ampliou sua aplicação para toda a administração pública, já que anteriormente só era prevista para os agentes públicos.

Os atos que importam em improbidade administrativa estão regulados pela lei de número 8.429/92, diploma este que esclarece quanto aos sujeitos que envolvem ao ato, sua tipologia, sanções cabíveis e o procedimento coerente para cada caso, ampliando assim o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, Maria Sylvia Zanella di Pietro elucida brevemente sobre os atos⁴²:

Note-se que essa lei definiu os atos de improbidade administrativa em três dispositivos: no artigo 9º, cuida dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; no artigo 10, trata dos atos de improbidade administrativa que causam enriquecimento ao erário; e no artigo 11, índia os atos de improbidade administrativa que atentam contra o princípio da administração Pública.

⁴⁰ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p.106-109.

⁴¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

⁴² PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 901.



É bom salientar, que além dos princípios, os administradores públicos e aqueles que desempenham atividade de caráter público, possuem o cumprimento de alguns deveres, como o de agir, eficiência, de prestar contas e de probidade, em outras palavras, em nosso ordenamento exemplifica de uma forma bem clara no que diz respeito a conduta, e para a necessária aplicação das medidas cabíveis, é necessário que se constitua o ato de improbidade administrativa, sendo necessários o sujeito passivo, o sujeito ativo, a ocorrência do ato descrito em lei e o elemento subjetivo, dolo ou culpa.

Elementos Constitutivos da Improbidade Administrativa

Para ser caracterizado no ato de improbidade administrativa e gerar as devidas sanções, é necessário o preenchimento dos requisitos previsto no artigo 37, §4º da Constituição Federal, como os sujeitos da improbidade administrativa, aqui se enquadra o sujeito passivo (contra quem o ato de improbidade pode ser praticado), sujeito ativo (quem pratica o ato), a ocorrência do ato danoso previsto em lei e o elemento subjetivo,

como dolo ou culpa⁴³, nos tópicos seguintes serão analisados com mais afinco sobre esses elementos constitutivos.

Sujeito Passivo

A Lei de Improbidade Administrativa elenca em seu artigo 1º elenca sobre as pessoas jurídicas que são necessárias para a prática do ato de improbidade administrativa, já que a um primeiro modo se presume que o sujeito passivo será apenas os órgãos da administração pública, porém o legislador também ampliou o critério para aquelas empresas que tenham alguma contribuição de recursos públicos, assim como disposto na referida Lei de Improbidade Administrativa⁴⁴:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio

⁴³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.909.

⁴⁴ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Resumindo, sujeito passivo é todo aquele contra quem é praticado o ato de improbidade administrativa, em outras palavras, a vítima, que podem ser tanto da administração direta (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), quanto da administração indireta, órgãos e empresas que tenha patrimônio público incorporado. Maria Sylvia Zanella di Pietro ⁴⁵ explica brevemente sobre esse sentido:

Sujeito passivo é a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade

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

Quando se refere a empresas privadas, é importante ressaltar que se o poder público contribuir com mais de cinquenta por cento, as sanções serão as mesmas que elencadas acima, se for menor, as sanções serão limitadas a repercussão do ilícito na contribuição pública, e integral ressarcimento do dano causado.

Sujeito Ativo

Sujeito ativo é aquele que pode praticar o ato de improbidade administrativa, podendo ser qualquer agente público em sentido amplo, ou um particular, e este não precisa ter vínculo com a administração pública, desde que o agente público contribua com a conduta do ato de improbidade administrativa ou dele obtenha qualquer benefício.

⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 872.



Quando se fala em sujeito ativo, temos aqueles que podem ser denominados como próprios, que são os que praticam o ato de improbidade administrativa por excelência, como os agentes públicos em sentido amplo, assim como exemplifica os respectivos artigos da Lei de Improbidade Administrativa:⁴⁶

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

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

Temos também os sujeitos ativos impróprios, que são os particulares, que forem induzidos, concorrer ou for beneficiado pelo ato, porém, para que isso

ocorra é sempre necessária à presença do agente público, esses terceiros estão referidos no artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa, como referido acima, ainda que não tenham adquirido qualquer vantagem, o simples fato de concorrer para a prática do ato de improbidade os torna sujeitos às sanções cabíveis.⁴⁷

Das condutas de improbidade administrativa

A Lei 8.429/92 disciplina as quatro modalidades que implicam para a tipificação da improbidade administrativa, que são: os atos que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que atentem contra os princípios da administração pública, José dos Santos Carvalho Filho⁴⁸ menciona um pouco mais sobre essas violações:

O texto referiu-se aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, mas tal relação é nitidamente aleatória. Na verdade, o legislado disse menos do que queria. O intuito é o da preservação dos princípios

⁴⁶ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.

⁴⁷ PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 916.

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 879.



gerais da administração pública, como consta do título da seção III. A honestidade e a lealdade às instituições são associadas à moralidade e à probidade; a imparcialidade tem elo com a impessoalidade; e a legalidade já preexiste por si própria.

A improbidade administrativa corresponde como ato administrativo, a ação, omissão ou conduta, esse ato deve ser praticado no exercício da função e pode se enquadrar em mais de uma hipótese de Improbidade administrativa, e todo ato é considerado ilicitude administrativa e para isso, possui respectivas sanções. Maria Sylvia Zanella di Pietro ⁴⁹:

No caso da lei de improbidade administrativa, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objeto primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidade tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

⁴⁹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 920.

Estes atos podem ser praticados de forma dolosa ou culposa, o enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos princípios são todos de natureza dolosa, a natureza culposa só poderá ser aplicada no caso de prejuízo ao erário porque nele pode existir a imprudência, negligência ou imperícia, e para isso será responsabilizado.

Atos que causam enriquecimento ilícito

O ato de enriquecimento ilícito é quando a pessoa obtém uma vantagem patrimonial indevida, receber, perceber, utilizar, adquirir, aceitar, incorporar e usar qualquer vantagem em razão de sua função. Não há oposição em relação ao que o agente se enriqueça, desde que o faça por meios ilícitos, utilizando-se de sua prerrogativa, assim como dispõe as prerrogativas do ato de enriquecimento ilícito do artigo 9º, da Lei de Improbidade Administrativa ⁵⁰:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou

⁵⁰ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

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

II- perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

A legislação foi bem específica também no que se refere as restituições, tanto dos valores referidos ao enriquecimento indevido, quanto de objetos determinados, caso não tenha como mais restituir, essa se fará pelo valor que o bem possuía na ocasião do enriquecimento.

O ato que importam em enriquecimento ilícito consiste na conduta comissiva que resulta a obtenção de qualquer tipo de

vantagem patrimonial indevida, em razão da função pública em geral, não é necessário que a conduta ocasione o dano propriamente dito, o mero recebimento da vantagem da vantagem indevida. Não há punição pela tentativa de, já que a improbidade se dá pela consumação da conduta do enriquecimento ilícito.⁵¹

Atos que causam prejuízo ao erário

No prejuízo ao erário o agente não teve qualquer vantagem patrimonial, mas causa lesão ao erário, José dos Santos Carvalho Filho elucida quanto a terminologia “erário”, que possui ampla densidade, visto que vai além do patrimônio econômico-financeiro, consistindo na perda patrimonial qualquer lesão ao patrimônio em sentido amplo ⁵², os atos que causam prejuízo ao erário estão disciplinados pela Lei de Improbidade Administrativa ⁵³:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou

⁵¹ ARAÚJO, Renata Elisandra. **Os Principais Aspectos da Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/197>> Acesso em 07 abril 2019.

⁵² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 877.

⁵³ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

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

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

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

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

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

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

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

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

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

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

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

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



XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza;

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Sendo desse modo, qualquer lesão que afetar o patrimônio das entidades da administração direta e indireta irá caracterizar o prejuízo ao erário, ponderando patrimônio no sentido de todos seus bens, recursos e valores jurídicos, é admitida a conduta comissiva e omissiva,



diferenciando assim em relação aos outros atos ⁵⁴.

Dos Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário

A concessão indevida do benefício é em relação aos tributos ou finanças, o chamado ISS (Imposto Sobre Serviço), disposto na Lei de Improbidade Administrativa em seu artigo 10-A, constituindo como o ato, qualquer ação ou omissão para aplicar ou manter determinado benefício financeiro ou tributário.

Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública

A observância aos princípios constitucionais é de extrema importância no âmbito da administração pública, tornando assim, a violação de qualquer um deles como uma fatal violação do princípio da legalidade não cabendo neste ato especificar a conduta culposa do agente público ⁵⁵, a

Lei de Improbidade Administrativa esclarece que compõe o ato de improbidade a violação aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade, em seus respectivos incisos do artigo 11⁵⁶:

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

⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 878.

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p.879.

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

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

X-transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Nesse sentido é importante observar a questão da intenção do agente, verificar se houve dolo ou culpa, para então constituir o ato de improbidade administrativa.⁵⁷

Natureza Jurídica do ato da Lei de Improbidade Administrativa

No que se refere a natureza jurídica da improbidade administração, não há unanimidade entre os doutrinadores, Fernando Capez⁵⁸ faz uma importante

observação quanto a divisão da natureza jurídica:

UMA COISA É A NATUREZA DA AÇÃO CABÍVEL – não resta dúvidas que se trata de ação cível porque o artigo 37, §4º fala “sem prejuízo da ação penal cabível”;

OUTRA COISA É A NATUREZA DOS ATOS DE IMPROBIDADE – isto porque o próprio artigo 12 da Lei 8.429/92 fala em “sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas”

Alguns incluem em um gênero político-administrativo, como Sergio de Andréa Ferreira⁵⁹ que afirma que os atos de improbidade se enquadra no mesmo gênero dos crimes de responsabilidade e das infrações político-administrativas, assim incorreria sua cumulação com os demais crimes de responsabilidade previstos na Lei do Impeachment de nº 1079/50⁶⁰, outros doutrinadores acreditam que possui teor de natureza penal, como Vanderlei Aníbal Junior e Sérgio Roxo Fonseca:⁶¹

⁵⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 917.

⁵⁸ CAPEZ, Fernando. **Limites Constitucionais à Lei De Improbidade**. São Paulo: Saraiva, 2009. p.173.

⁵⁹ FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Improbidade administrativa**. Boletim de Direito Administrativo, v.21, n.10, out. 2005. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/setorial/biblioteca/perio>

dicos/boletim-de-direito-administrativo-sumarios#sum131. Acesso em 06 de abril de 2019.

⁶⁰ FERREIRA, Sergio de Andréa. **A probidade na Administração Pública**. Boletim de Direito Administrativo, agosto/2002. p. 623.

⁶¹ ANIBAL JUNIOR, Vanderlei; FONSECA, Sergio Roxo da. **Natureza penal da sanção por improbidade administrativa**. Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1287, 9 jan. 2007. Disponível



Afora as penas de cunho patrimonial, temos que a maioria das sanções adotadas para o ilícito em voga restringem direitos dos cidadãos. Direitos do mais amplo grau de proteção constitucional. São elas restrições: a) à cidadania, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, exposto no art. 1º da Constituição Federal de 1988 (com a suspensão dos direitos políticos); b) direitos sociais (trabalho – com a perda da função pública); c) livre concorrência (proibição de contratar com o poder público); e d) isonomia (vedado o recebimento de incentivos fiscais ou creditícios). Como visto, atingem determinados bens que comprometem, inclusive, a própria dignidade da pessoa humana e, ante isso, não podem, tais sanções, ficar ao livre alvedrio do direito civil. Atingem bens maiores dos seres humanos, princípios e valores resguardados constitucional e legalmente aos quais não pode ser dado o mero caráter patrimonialista desejado por muitos.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho⁶², a Lei de Improbidade

Administrativa possui um teor extrapenal, logo, um caráter de sanção civil, e nessa linha muitos doutrinadores concordam.

Essas sanções civis reforçam a ideia da natureza civil e política da Lei de Improbidade Administrativa, como a indisponibilidade dos bens, o ressarcimento ao erário e a perda da função pública, e também ao fato de que pode ser aplicada também aos particulares. Porém, nada impede a instauração de processo na instância administrativa, civil e criminal.⁶³

Sanções aplicáveis ao ato de improbidade administrativa

No que tange às sanções, temos aquelas previstas na própria Constituição Federal, em seu artigo 37, § 4º, que se refere a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, este, sem prejuízo da ação penal cabível.

Na Lei de Improbidade Administrativa, as sanções estão previstas no artigo 12, possuindo outras medidas além das elencadas na Constituição Federal, como a perda dos bens ou valores, multa civil e a

em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9372>>. Acesso em: 07 de abril de 2019.

⁶² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 881.

⁶³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 907-908



proibição de contratar com o Poder Público⁶⁴, basicamente, as modalidades das sanções são as mesmas, variando no quesito tempo ou valores, possuindo um caráter de sanção civil.⁶⁵

Na Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 12, menciona sobre a cumulação das sanções, que independe da esfera penal, civil ou administrativa⁶⁶: “(...) 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.” Podem ser enquadradas em mais de uma das hipóteses de improbidade administrativa, nesse caso, será aplicado a sanção da improbidade mais grave.

Essa possibilidade de cumulação existe em razão da diversa natureza dos valores atingidos, como o patrimônio público econômico-financeiro, o interesse da coletividade, o patrimônio público moral, assim como a disciplina interna da Administração Pública.⁶⁷

Perda da Função Pública

Esta sanção trata de uma rigorosa punição para extinguir o vínculo com a administração pública, disposto no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, em seu inciso, descreve que⁶⁸: “na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos e multa civil de até três vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido”, e esta sanção só será efetivada após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Suspensão dos direitos Políticos

Apesar de ser proibido a cassação dos direitos políticos como disciplina o artigo 15 da Constituição Federal, há exceções como no caso de Improbidade Administrativa, disposto no inciso V do referido artigo. A Constituição Federal também estabeleceu uma norma geral, exigindo como apenas como o fato gerador, a prática do ato de improbidade, e tal

⁶⁴ *Ibid.*, p. 920-921.

⁶⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 881.

⁶⁶ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.

⁶⁷ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 922.

⁶⁸ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



sanção, poderá ocasionar a perda do cargo ou função.⁶⁹

A Lei de Improbidade, em seu artigo 20, definiu que a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos somente se concretizarão após o trânsito em julgado da sentença condenatória.⁷⁰

Indisponibilidade dos Bens

A indisponibilidade representa uma medida cautelar, visando que o sujeito ativo tenha como arcar com as penalidades de cunho material, tem caráter meramente punitivo, evitando que o sujeito ativo faça a dilapidação, transferência ou ocultação dos bens, fazendo com que o ressarcimento ao erário fique indisponível⁷¹, o artigo a seguir explica brevemente quanto à indisponibilidade dos bens:⁷²

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

⁶⁹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 887.

⁷⁰ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.

⁷¹ PIETRO, Maria Sylvania Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.920.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

O dispositivo também visa possibilitar um pedido de sequestro dos bens, bloqueio de ativos, e o Ministério Público ou a Pessoa Jurídica de Direito Público interessada tem que garantir que a indisponibilidade dos bens será suficiente para garantir a recuperação do patrimônio público.⁷³

Ressarcimento ao Erário

O ressarcimento ao erário tem natureza compensatória, visto que tem por finalidade reparar os prejuízos causados por atos ilícitos, não pode ser considerada como pena originária de condenação, mas sim como uma consequência patrimonial da aplicabilidade de uma sanção. Emerson

⁷² BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.

⁷³ ARAÚJO, Renata Elisandra. **Os Principais Aspectos da Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/197>> Acesso em 07 abril 2019.



Garcia e Rogério Pacheco Alves⁷⁴ exemplificam no tocante ao ressarcimento: O ressarcimento integral do dano, elencado entre as sanções do art.12 da Lei nº 8.429/1992, somente será passível de determinação até a recomposição do status quo. Atingido esse limite em uma instância, não haverá que se falar em novo ressarcimento. No que concerne à sanção de perda de função, restando imutável a decisão que aplicou, ela não mais poderá ser aplicada em outra instância, já que esta não pode aplicar a perda do que o ímprobo já não possui mais.

Nem sempre será aplicado, visto que só será possível se o ato de improbidade administrativa resultar em prejuízo ao erário ou patrimônio público, assim como tipificado no artigo 12, da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, se não houve prejuízo, não há do que se falar em ressarcir.

Perda Dos Bens ou aiores

Esta penalidade só é aplicável em relação aos bens da pratica de improbidade administrativa, para que os bens da

administração pública possam ser revertidos, possui suporte constitucional no artigo 5º, XLVL, “b” da Constituição Federal e previsto no artigo 12, incisos I e II da Lei de Improbidade Administrativa.

A punição será sobre os bens acrescidos após a prática do ato de improbidade, derivando da ilicitude, se o bem não puder ser revertido, a obrigação será convertida em pecúnia e depois remanejado ao patrimônio público.⁷⁵

Proibição de Contratar

No que diz respeito à proibição de contratar, esta sanção implica ao impedimento de participar de licitações, restringindo os benefícios, assim como tipifica o artigo 12, inciso I da Lei de Improbidade Administrativa:⁷⁶

(...)

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

⁷⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2008. p. 620.

⁷⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 884.

⁷⁶ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



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;

Como a sanção limita à proibição de benefícios e incentivos fiscais de natureza pessoal, pode também alcançar anistia fiscal, remissão tributária e outras espécies do gênero.⁷⁷

Multa Civil

Prevista também nos incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, trata-se de uma imposição pecuniária, sem natureza civil indenizatória, e o produto da multa deverá ser encaminhado a pessoa jurídica que sofreu o dano.

A multa possui duas características no que diz respeito a sua aplicação, a primeira quanto a inflexibilidade no que se refere ao limite, cabendo ao julgador observar a proporcionalidade entre sanção e conduta, e a variabilidade da base de cálculo, e este que será aplicado a depender da conduta

respectiva⁷⁸, são hipóteses prevista no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa⁷⁹:

(...)

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, (...) pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial (...);

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 (...) pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano (...);

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 (...).

No caso do enriquecimento ilícito, a multa será de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial, no caso de lesão ao erário de até duas vezes o valor do dano, e se houver violação aos princípios da administração

⁷⁷ PAZZAGLINI FILHO, Mariano. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. Atlas: São Paulo, 2002. p. 120.

⁷⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 888

⁷⁹ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



pública, de até cem vezes o valor da remuneração percebido pelo agente.

Procedimento Administrativo

Os atos e atividades vem em forma ordenada com o objetivo de apurar a prática do ato de Improbidade Administrativa, e a Lei nº 8.429/92 tem em seu dispositivo um capítulo específico sobre o procedimento administrativo e judicial, porém, o dispositivo reforça um direito assegurado pela Constituição Federal, o que chamamos de direito de representação, ficando assegurado o direito de representação para que qualquer pessoa possa denunciar ao Poder Público no que diz respeito às ilegalidades em geral.⁸⁰

Quanto à representação necessária e as qualificações do representante, disciplina o artigo 14 e respectivos parágrafos da Lei de Improbidade Administrativa:⁸¹

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterà a

qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Sintetizando, a representação deverá ser feita por escrito ou reduzida a termo e assinada, com as qualificações do representante e as devidas informações sobre o fato, podendo ser rejeitada caso as exigências no forem observadas, mas isso

⁸⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 889.

⁸¹ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



não impede a representação pelo Ministério Público.

Se atendido os requisitos, a autoridade deverá determinar a apuração dos fatos, se tratando de servidores públicos federais, responderá pelo Regime Jurídico dos Servidores Públicos da União, se for militar, como o respectivo regulamento⁸².

Em se tratando de matéria de processo administrativo, a competência legislativa é de cada ente da federação, razão pela qual cada um observará as respectivas leis sobre processo administrativo disciplinar. Em sendo instaurado processo administrativo, exige o artigo 15 que a comissão permanente dê conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade. E o parágrafo único permite que o Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas designe representante para acompanhar o procedimento administrativo. Esse último preceito não significa que o Ministério Público possa interferir na realização do

processo administrativo a cargo da Administração Pública. Ele pode adotar providências de sua alçada, como instaurar inquérito civil ou criminal, se verificar alguma omissão ou irregularidade (...)

O Órgão responsável pela investigação deverá comunicar o Ministério Público e o Tribunal de Contas, apurar os fatos a fim de ser decretado o arresto dos bens do agente ou terceiro.⁸³

Procedimento Judicial

A ação de improbidade administrativa seguirá o procedimento comum, disciplinado pelo artigo 17 e 18 da Lei de Improbidade Administrativa, no que refere a sua tipologia, alguns doutrinadores e jurisprudências já qualificaram como Ação Civil Pública, também regulada pela Lei nº 7.347/84:⁸⁴ “Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo”.⁸⁵

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério

⁸² PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p.923

⁸³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 899.

⁸⁴ BRASIL. Lei nº 7.347/84. **Lei de Ação Civil Pública**. Brasília: Senado, 1984.

⁸⁵ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 7º 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. (Vide Medida Provisória nº 2.088-35, de 2000) (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

Quanto à legitimidade da ação, pode ser ativa, podendo ser ativa, o Ministério Público propor a ação ou ser parte jurídica interessada, e passiva, que se refere à parte que cometeu a Improbidade Administrativa, porém, o Ministério Público é obrigado a atuar, assim como dispõe o § 4º, da Lei de Improbidade Administrativa: ⁸⁶ “O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.”

A petição inicial, além dos requisitos básicos do artigo 319 do Código de Processo Civil, deverá conter também

documentos ou justificação que contenha indícios da existência do ato de improbidade, ou seja, a justa causa, o mínimo de indícios possíveis para entrar com Ação de Improbidade Administrativa, assim como exemplifica o julgado do STJ REsp 952.351-RJ, 4/10/2012 ⁸⁷ acerca do tema:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PETIÇÃO INICIAL. DEMONSTRAÇÃO DA JUSTA CAUSA.

A petição inicial na ação por ato de improbidade administrativa deve conter elementos que comprovem a existência de indícios da prática de ato ímprobo, bem como de sua autoria.

Além das condições genéricas da ação, as ações sancionatórias exigem a presença da justa causa. Para que essas ações possam ser recebidas pelo magistrado, deve-se verificar a presença de elementos sólidos, que permitam a constatação da tipicidade da conduta e a viabilidade da acusação.

REsp 952.351-RJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 4/10/2012.

⁸⁶ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.

⁸⁷ BRASIL, Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Recurso Especial nº 952.351 – RJ 2007/0113128-6.

Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Julgamento 04 de outubro de 2012. **Lex:** Jurisprudência do Superior Tribunal Federal. Rio de Janeiro, 22 de outubro de 2012.



Com exceção do afastamento do agente público do cargo ou função, que sua medida poderá ser tanto administrativa quanto judicial, as outras todas devem ser decretadas judicialmente, devendo a ação ser proposta sob o rito ordinário, dentro de trinta dias da medida cautelar⁸⁸, seguindo o que pede o § 7º, artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa.

Prescrição

O prazo para ser ajuizada a ação de improbidade administrativa com suas respectivas sanções é de cinco anos, após o término do mandato ou do cargo comissionado. Este prazo é previsto em lei própria, disposto no artigo 23, I da Lei 8.429/92⁸⁹: “As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas: I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança (...)” Nesse caso, o agente público possui função temporária com a administração, contando a prescrição após o término desse vínculo

Seguindo ainda a análise da Lei de Improbidade Administrativa, artigo 23, também temos o inciso II, que diz que: “dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego”. Quando o agente público é efetivo, o prazo prescricional começa a contar da mesma forma que a pena de demissão, disposto na Lei nº 8.112/90⁹⁰, prevê em seu artigo 132, IV, a demissão para os casos de improbidade administrativa, no artigo 37 da mesma lei: “a demissão ou a destituição de cargo em comissão, por infringência do art. 117, incisos IX e XI, incompatibiliza o ex-servidor para nova investidura em cargo público federal, pelo prazo de cinco anos.”, ou seja, para os cargos efetivos, a prescrição também é de cinco anos, contados a partir do prazo da infração punível com demissão, no âmbito federal também o prazo é de cinco anos.

Com relação aos particulares, irá incidir a mesma forma do artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa, só que a

⁸⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 924

⁸⁹ BRASIL. Lei nº 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.

⁹⁰ BRASIL. Lei nº 8.112/90. **Estatuto dos Servidores Públicos Federais**. Brasília: Senado, 1990.



prescrição será a do agente público que cometeu o ato de improbidade com ele. Assim como estabelece a jurisprudência no tocante ao terceiro:⁹¹

RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS PUBLICITÁRIOS SEM LICITAÇÃO. HOMOLOGAÇÃO E PAGAMENTO ADMINISTRATIVO SEM A EFETIVA PRESTAÇÃO DO SERVIÇO. TERCEIRO QUE NÃO É AGENTE PÚBLICO. PRESCRIÇÃO. INDENIZAÇÃO DO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. PARTICIPAÇÃO EM TODOS OS ATOS DE IMPROBIDADE E CONLUÍO. SÚMULA 7/STJ. DOLO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO.

1. Ação civil de improbidade relativa a contratações, ao longo do ano de 1994, de serviços publicitários sem licitação e que teriam sido pagos sem a devida prestação pelo contratado.
2. A pretensão de indenização ao erário é imprescritível. Precedentes.
3. Em relação ao terceiro que não detém a qualidade de agente público, incide também a norma do art. 23 da Lei nº 8.429/1992 para efeito de aferição do termo inicial do prazo prescricional.
4. O reconhecimento da efetiva participação e induzimento por parte do recorrente na prática dos atos de improbidade decorreu do

aprofundado de exame das provas nas instâncias ordinárias, sendo inviável rever o tema nesta Corte diante da vedação contida na Súmula 7/STJ.

5. No tocante à exigência de dolo para a tipificação dos atos de improbidade disciplinados nos arts. 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992, carece do indispensável prequestionamento.

6. Recurso especial conhecido em parte e não provido.

Decisão

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer em parte do recurso e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin (Presidente), Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.

Há também os casos de sujeição passiva relativa, que ocorre quando a entidade privada da qual o erário tem participação

⁹¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso Especial – Ação Civil de Improbidade – Recurso Especial nº 1.156.519 – RO (2009/0092709-0). Relator: Ministro Castro Meira. Recorrente: Enoque Alves dos Santos. Recorrido:

Ministério Público do Estado de Rondônia. Brasília, 18 de junho de 2013. **Lex:** Jurisprudência do Superior Tribunal Federal, Brasília, 18 de junho de 2013.



com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, e daquela entidade que receba subvenção, benéfico ou incentivo de órgão público, e nesses casos, a prescrição prevista também é de cinco anos, porém contados a partir da prestação de contas final, assim como disciplina o inciso III, do artigo 23 da Lei de Improbidade Administrativa.

Quanto a ação de ressarcimento ao erário na conduta dolosa de improbidade administrativa é imprescritível, pois a jurisprudência deixou uma lacuna ao não citar os casos culposos.

DO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: CONCEITO E ESPÉCIES

Para que a administração pública opere como impõe seus princípios, no exercício de suas funções, a administração esta sujeita ao controle por parte dos poderes Legislativo e Judiciário, tanto para a administração direta quanto indireta, e em outros termos, o controle da administração pública é a competência que um órgão ou autoridade exerce em relação ao desempenho de outro, seja para vigiar,

orientar ou corrigir, seguindo as palavras de Maria Silvy Zanella de Pietro:⁹²

Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, incluindo a administração direta e a indireta, mas também os dos demais Poderes, quando exerça, função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo.

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.

Esse controle pode ser considerado tanto como mecanismo de controle quanto para impedir ou ajustar um comportamento considerado ilícito, envolvendo tanto o aspecto de convivência e oportunidade assim como de legitimidade, e esses controles podem ser feitos por outros braços do Estado, seja sendo auxiliado pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de

⁹² PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 808.



Contas, ou jurídico, sob provocação do Ministério público ⁹³ abrange a todos os órgãos da administração pública, direta, indireta, centralizada ou descentralizada, garantindo assim a harmonia com os princípios que regem a administração pública, e possui fundamento no Decreto-Lei nº 200: ⁹⁴

Art. 13 O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:

- a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
- b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
- c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

Art. 14. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Dentre os critérios para que se classifiquem as modalidades de controle da administração pública, tem-se a referencia quanto ao momento que se efetua, pode ser prévio, concomitante ou posterior.

No controle prévio, como o próprio nome diz, deverá ser antes de o ato ser feito ou concluído, a regra geral desse controle é que acaba se tornando um requisito para que o ato tenha validade e possa produzir efeitos, se tornando assim um requisito do ato.

O controle concomitante é feito durante o ato, é a fiscalização da execução de uma licitação, para garantir que os requisitos sejam cumpridos, ou seja, é um controle que se realiza durante a efetivação do ato. ⁹⁵

Controle posterior ou subsequente é após o ato ser concluído ou praticado, e este tem consequências, podendo ocorrer convalidação, anulação ou revogação, visto

⁹³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p. 943.

⁹⁴ BRASIL. Decreto nº 200/67. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma**

Administrativa e dá outras providências. Brasília: Senado, 1967.

⁹⁵ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 414.



que constata vício de ilegalidade e se for possível à administração convalidar, corrige o erro, defeito sanável, na revogação o ato deixou de ser conveniente e oportuno, e na cassação par casos de descumprimento de requisito para manutenção do ato, conferindo a manutenção deste.

Conforme o aspecto da atividade administrativa pode ser o controle legal ou por mérito, e quanto ao órgão que irá exercer que será o administrativo, legislativo ou judicial, conforme o artigo 74 da Constituição Federal: ⁹⁶

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No controle de legalidade ou legitimidade, é feita a análise do ato para ver se está de acordo com as normas jurídicas, de acordo com a lei em sentido amplo, alcançando também os princípios que regem a administração pública. Alcança o ato discricionário ou vinculado e pode ser praticado por quem praticou o ato, o Poder Judiciário só pode agir mediante provocação. Como resultado, o ato poderá ser anulado e pode gerar efeitos retroativos.

No controle pelo mérito é analisada a conveniência e oportunidade, ou seja, se o ato atendeu a finalidade pública, existente apenas nos atos discricionários, podendo o ato ser revogado ele não retroage, como regra, pode ser feito pelo administrador que praticou o ato tanto pelo poder legislativo somente nos casos previsto em lei.

No que tange as formas de controle, é importante fazer uma breve análise relacionado ao controle de constitucionalidade, garantindo a

⁹⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado, 1988.



Tripartição dos Poderes assim como a constitucionalidade de leis no país, controle este que é feito pelo Supremo Tribunal Federal, nas palavras Paulo Roberto Figueiredo Dantas salienta que não é a única função, porém a principal, sendo composto por onze Ministros, dentre os quais são nomeados pelo Presidente da República e logo após, aprovado pela maioria absoluta pelo Senado Federal.⁹⁷

Dessa forma, o Supremo Tribunal Federal tem competência originária ao realizar o controle de constitucionalidade, já que cabe ao mesmo o processamento e julgamento das ações diretas de inconstitucionalidade, tanto genéricas, interventivas ou por omissão, tais ações declaratórias de constitucionalidade visa garantir que a Constituição Federal sempre prevaleça sobre todo o ordenamento jurídico⁹⁸, sendo assim, o controle de constitucionalidade visa garantir a supremacia da Constituição Federal, e é de extrema importância que esse controle seja exercido da forma como estipula a lei, em seu artigo 84, I, da Constituição Federal, onde estipula que compete privativamente ao Presidente da

República a nomeação dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e necessita da aprovação do Senado, garantindo a tripartição dos Poderes, garantindo também, as demais formas de controle da administração pública.

Controle Interno

O controle interno é aquele realizado dentro de um mesmo Poder, e possui a premissa de autotutela, ou seja, cada poder exercerá sobre seus próprios atos, visto que se trata do poder de fiscalização em relação aos seus subordinados, assim como disciplina o artigo 74 da Constituição Federal:⁹⁹

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da

⁹⁷ DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Constitucional**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 210.

⁹⁸ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. Ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 489.

⁹⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.



administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Sintetizando, controle interno é aquele realizado dentro do mesmo poder, com ou sem relação hierárquica, ou o controle feito por um ministério em relação a uma autarquia, sem a existência da hierarquia, tal controle é feito por meio de auditorias para que acompanhe a execução de um orçamento, verificar a legalidade na aplicação do dinheiro público e ainda como auxiliar do Tribunal de Contas:¹⁰⁰

Apesar de bem exemplificado em nosso ordenamento, ainda não há uma definição exata de controle interno, e para isso, utilizamos a definição da INTOSAI – Organização Internacional das Entidades Superiores de Fiscalização:¹⁰¹

¹⁰⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 810.

¹⁰¹ LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Interno na Administração Pública como um instrumento de Accountability**. Disponível em:

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de accountability;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

Necessário para verificação no âmbito do próprio Poder, baseado na avaliação da legalidade e oportunidade dos atos administrativos, o controle interno é a verificação dos mesmos, todos os Poderes tem o dever de promover o controle dos atos administrativos produzidos por seus próprios órgãos e autoridades, possuindo então, o controle administrativo como atividade administrativa interna.¹⁰²

< <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2415387225>> Acesso e, 15/05/2019.

¹⁰² JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p. 888.



Controle Administrativo

Controle administrativo é o poder de fiscalização que a administração pública em sentido amplo exerce sobre sua própria atividade, objetivando manter dentro da lei de acordo com a necessidade do serviço e o que se exige para sua realização, tal controle pode ser iniciativa a própria ou mediante provocação, sob o aspecto de legalidade ou mérito, e através deste controle, a administração pública pode anular revogar ou alterar seus atos, assim como punir seus agentes estatutários.

O controle sobre os órgão da administração direta é um controle interna e decorre do poder de autotutela que permite à administração Pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes. Esse poder é amplamente reconhecido pelo poder judiciário em cujo âmbito foram formuladas as Sumulas nº 346 e 473, pelo STF (...) O poder de autotutela encontra fundamento nos princípios a que se submete a administração pública, em especial o da legalidade e o da

predominância do interesse público, dos quais decorrem todos os demais.¹⁰³

Esse poder de autotutela confere a administração pública, permite após revisar os próprios atos, declarar a nulidade do mesmo, conforme a súmula 346 do Supremo Tribunal Federal, e em todos os casos, respeitar sempre os direitos adquiridos, aplicando então a sumula 473 do Supremo Tribunal Federal:¹⁰⁴

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Esse controle é exercido pela própria administração, podendo ser decorrente de fiscalização hierárquica, supervisão superior, controle financeiro, pareceres vinculantes e ouvidoria, ou por provocação.

¹⁰³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 811.

¹⁰⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais,

porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. **Lex**: Supremo Tribunal Federal: Súmula: 1969-12-03;473. Brasília: Senado, 1969.



Controle Externo

O Controle externo pode ser conceituado tanto por seu sentido amplo, quanto pelo sentido estrito, no sentido amplo é quando um poder do Estado exerce sobre a atuação de outro Poder, como por exemplo, quando o Poder Judiciário analisa a legalidade de um ato do Poder Executivo, ou da administração Pública, sempre que um poder intervir sobre a atuação do outro, é denominado controle externo.

O controle externo em seu sentido estrito, está previsto na Constituição Federal em seu artigo 70, são as competências orçamentárias e financeiro, realizado com a titularidade do Poder Legislativo, que recebe o auxílio do Tribunal de Contas, como exemplificado no respectivo artigo:
105

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional,

mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária

Sintetizando, o controle externo é função do Poder Legislativo, no âmbito federal é de competência do Congresso Nacional, nos Estados compete às Assembleias Legislativas, no Distrito Federal cabe à Câmara Legislativa e em relação aos municípios, incumbe as Câmaras Municipais, e em ambos, com o auxílio dos respectivos Tribunais de Contas, que de certa forma, se apresenta como órgão técnico já que suas decisões são administrativas.¹⁰⁶

Essa atividade de fiscalização é de grande importância para que os atos administrativos sejam convalidados, garantindo assim os aspectos da legalidade, economicidade e legitimidade, por exemplo, em relação a fiscalização contábil é necessário para avaliar e certificar os atos

¹⁰⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

¹⁰⁶ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 752.



e fatos dos sistemas orçamentário, financeiro e patrimonial, fundamental para o do sistema de informações econômico-financeiras; e a fiscalização financeira confere se os recursos financeiros utilizados pela administração pública estão de acordo com as normas e princípios administrativos.

107

Controle Parlamentar Direto

Serão exercidos pelo próprio parlamentar (servidores e deputados) mesas e comissões. As principais competências do Congresso Nacional estão elencadas no artigo 49 da Constituição Federal, alguma dessas competências é sustar os atos do poder executivo que exorbitem aquela delegação ou seu poder regulamentar, ira julgar anualmente as contas do Presidente da Republica, fiscalizar os atos do Poder Executivo, assim como das administrações indiretas.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI - mudar temporariamente sua sede;

VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I

VIII - fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que

¹⁰⁷ LIMA, Helton Roseno. **Controle Externo, Administração Pública e a Transparência Administrativa.** Disponível em:<

<https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842>> Acesso em 16 de maio de 2019.



dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União;

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares.

Já o artigo 50 do mesmo dispositivo, fala de algumas atribuições relacionada a câmara dos deputados, senado federal e comissões, como convocar o ministro do estado e os titulares dos órgãos subordinados do Presidente da República para que prestem pessoalmente informação referente aos assuntos ministeriais, e a ausência injustificada gera crime de responsabilidade.

O controle parlamentar direto implica na interferência de um poder nas atribuições dos outros dois, ou seja, abrange o poder executivo e o judiciário, sendo exercido pelos órgãos legislativos, como por exemplo o Congresso Nacional, Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas, sempre com o objetivo dos interesses do Estado e da comunidade, e desse controle legislativo, deriva o político e o financeiro.

108

Controle Financeiro

Integrante do Congresso Nacional, o Tribunal de Contas é o órgão responsável pelo controle financeiro, fiscalização

¹⁰⁸ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 823.



orçamentária e fiscalização contábil de toda Administração Pública, disciplinado pelos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, o artigo 70 permite compreender alguns preceitos basilares:¹⁰⁹

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as

nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

VII - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas

¹⁰⁹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.



Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não

efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º O Tribunal encaminhará ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades.

Abrangendo assim o controle de legalidade dos atos, a legitimidade, o controle de economicidade avaliando a relação custo-benefício, o controle de fidelidade funcional e o controle de resultados de trabalho e de metas, utilizando sua função de fiscalização financeira (inquéritos, inspeções e auditorias), de informação ao prestar as mesmas ao Congresso Nacional ou qualquer de suas casas, de consulta ao emitir parecer prévio das contas do Presidente da República, de julgamento ao examinar as contas tecnicamente , sancionatórias e corretivas ao aplicar aos responsáveis as sanções devidas nos casos de ilegalidade ou irregularidade nas contas.¹¹⁰

¹¹⁰ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 825-826.



Controle Judicial

O controle judicial é privativo dos órgãos do poder judiciários sobre os atos administrativos do executivo, esse é desempenhado mediante a provocação e ligado ao princípio da legalidade, por se restringir a verificação do ato com a norma legal, nas palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro:¹¹¹

O controle judicial constitui, juntamente com o princípio da legalidade, um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito. De nada adiantaria sujeitar-se a Administração Pública à lei se seus atos não pudessem ser controlados por um órgão dotado de garantias de imparcialidade que permitam apreciar e invalidar os atos ilícitos por ela praticados.

Sendo assim, quando o Legislativo e o Executivo saem de seus parâmetros e ofendem os direitos individuais e coletivos, cabe ao judiciário averiguar a situação de legitimidade, evitando que qualquer pessoa seja prejudicada pelo Estado, já que o controle judicial abrange em larga escala todos os atos do Legislativo e Executivo, podendo confrontar qualquer ato que não

houver compatibilidade normativa, cabendo ao judiciário, declarar seus efeitos, entre as consequências mais comuns estão:¹¹²

- a) Suspensão dos atos ou atividades – Com essa medida o judiciário ordena que não se produzam efeitos de atos ou que se paralise atividades provisoriamente, até a decisão final da ação ou por tempo determinado; ou o Judiciário determina que se realizem atos ou medidas (...)
- b) Anulação – O Judiciário determina que o ato seja inexistente, deixe de vigorar ou produzir efeitos a partir do seu ingresso no mundo jurídico (...)
- c) Imposição de fazer – A decisão definitiva do Judiciário pode conter ordem de realizar algo, de agir em certo sentido, de editar um ato, de tomar alguma providência (...)
- d) Imposição de se abster de algo – Se a sentença contém determinação de deixar de fazer algo, a Administração é obrigada a paralisar a atividade ou não iniciar a atividade (...)
- e) Imposição de pagar – Muito frequente é a imposição de pagar em sentenças relativas a diferenças de vencimentos de servidores, a benefícios não

¹¹¹ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. p.

¹¹² MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16 ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 434-435.



reconhecidos espontaneamente pela Administração, a devolução de débitos.

f) Imposição de indenizar ou ressarcir – Decorre de sentenças que impõem a Administração o dever de indenizar ou reparar danos, como nas ações expropriatórias, nas ações referentes à responsabilidade civil do Estado.

Independente da natureza cabe ao Poder Judiciário a análise de qualquer ato da Administração Pública, seja ele geral ou individual, unilateral ou bilateral, vinculados ou discricionários, em ambos, sob o aspecto da legalidade e moralidade, não havendo, portanto, invasão de mérito, inclusive dos atos discricionários, o Judiciário não pode intervir no ato em si, porém, se o mesmo for ilegal, pode haver o controle por parte do Judiciário, visto que o Judiciário analisa os motivos que antecedem a elaboração de um ato, e a ausência deste, caracteriza ilegalidade, suscetível de invalidação por parte do Poder Judiciário.¹¹³

São meios de controle judicial, o Habeas corpus, o Habeas Data, o Mandado de Segurança, que pode ser individual e

coletivo, a Ação Popular; Ação Civil Pública, Mandado de Injunção; Ação Direta de Inconstitucionalidade; Ação Declaratória de Constitucionalidade; e Ação de Improbidade – Lei 8.429/92.

O controle judicial possui dupla natureza, de direitos e garantias, de direito porque decorre do Art. 5, XXV da Constituição Federal e garantia porque reconhece com o objetivo de resguardar outros direitos no sentido material, este também previsto no referido artigo.

Habeas Corpus

O Habeas corpus é o remédio constitucional cabível sempre que a liberdade de locomoção se encontrar em risco, ou se efetivamente já foi lesada, de forma arbitrária e ilegal assim como exemplifica o artigo 5º, LXVIII da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

¹¹³ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2014. p. 828.



LXVIII - conceder-se-á habeas corpus sempre que alguém sofrer ou se achar ameaçado de sofrer violência ou coação em sua liberdade de locomoção, por ilegalidade ou abuso de poder;

Ou seja, é uma ação constitucional que tem como objeto tutelar a liberdade física de locomoção de qualquer indivíduo, expressa pela sua liberdade de ir, vir e permanecer em território nacional, sempre mediante ilegalidade e abuso de poder.

Possuem duas modalidades, o repressivo, quando o indivíduo já está preso e o preventivo, quando o indivíduo está com a sua liberdade ameaçada, provocando então o Poder Judiciário para obter um salvo conduto, impedindo que a limitação ilegal de sua liberdade de locomoção.

Quanto aos legitimados, têm-se os ativos: que são os que podem impetrar o Habeas corpus, os impetrantes, e essa legitimação ativa é universal, qualquer pessoa pode impetrar, inclusive menos, já que não há qualquer formalidade relacionada ao Habeas Corpus; e os legitimados passivos: os impetrados, aqueles que ameaçaram ou estão ameaçando a liberdade de locomoção

de determinado indivíduo, podendo ser autoridades públicas e também particulares.

Habeas Data

Já o Habeas Data é um remédio constitucional utilizado para se obter informações de um determinado banco de dados, desde que essas informações sejam de caráter pessoal, já que tem a premissa de assegurar o conhecimento de informações relativas ao impetrante, em registros ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, visando complementar ou retificar dados ¹¹⁴, disciplinado em nosso ordenamento em seu artigo 5, inciso LXXII, onde assegura o conhecimento de informações, assim como na Lei n 9.507/97 em seu artigo 7, inciso III: ¹¹⁵

Art. 7º Conceder-se-á *habeas data*:

I - para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público;

¹¹⁴ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16 ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 458.

¹¹⁵ BRASIL. Lei n ° 9.507/97. **Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do habeas data**. Brasília: Senado, 1997.



II - para a retificação de dados, quando não se prefera fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;

III - para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

Vale salientar que não há Habeas Data preventivo, e é uma ação de natureza gratuita, porém com necessidade de representação por advogado.

Quanto ao legitimado ativo do habeas data, o impetrante, é qualquer pessoa física ou jurídica, nacional ou estrangeira, que seja titular do direito que queira obter ou retificar informações ao seu respeito, visto que esta ação tem caráter personalíssimo.

O legitimado passivo, o impetrado, será qualquer gestor de banco de dados, tanto no âmbito da administração pública ou no âmbito privado.

Mandado de Segurança

Visa proteger direito líquido e certo do interessado contra ato do Poder Público, ou seja, todo direito que pode ser comprovado

de imediato por documentação inequívoca e não depende de prova, desde que não seja amparável pelo Habeas Corpus ou Habeas Data, assim como previsto na Lei nº 12.016/2009, em seu artigo 1º:

Conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por **habeas corpus** ou **habeas data**, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça.

O mandado de segurança possui duas espécies, o individual e o coletivo, regulamentado em nosso ordenamento em seu artigo 5º, LXIX e LXX¹¹⁶, garantindo seu cunho constitucional sob um aspecto processual, limitando assim o exercício da administração pública:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à

¹¹⁶ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Senado, 1988.



segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público;

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

Trata-se de uma ação constitucional, de rito sumário especial, e independente da natureza (administrativo, jurisdicional, criminal, trabalhista ou eleitoral) do ato impugnado possui sempre natureza civil e possui a necessidade de representação por um advogado.

No mandado de segurança individual, têm-se a legitimação ativa: os impetrantes, que podem ser pessoas físicas ou jurídicas, órgãos públicos despersonalizados com

capacidade processual (Chefes do Poder Executivo e Mesas Legislativas), universalidade reconhecidas por lei (massa falida, espólio, condomínio) e agentes políticos (Parlamentares). E a legitimação passiva: os impetrados que podem ser autoridades públicas, pessoa jurídica privada no exercício de atribuição do Poder Público (Concessionárias, permissionários, etc.).

No mandado de segurança coletivo, os legitimados passivos, os impetrados serão os mesmos que no mandado de segurança individual, já os legitimados ativos, os impetrantes: partido político com representação no Congresso Nacional (um deputado federal ou um senador), organização sindical ou entidade de classe, e associações com pelo menos um ano de funcionamento. Em outros termos, o mandado de segurança coletivo se torna uma substituição processual já que visa requerer em nome próprio um direito alheio (membros ou associados), desde que o direito líquido e certo lesado seja dos associados ou dos respectivos membros.

Quanto ao prazo, este deverá ser interposto no prazo de cento e vinte dias, contados a partir da ciência do ato que lesionou direito líquido e certo, a competência para julgar mandado de segurança é estabelecida



conforme a posição do agente, como nos casos dos atos praticado pelo Presidente da República, pelas Mesas da Câmara e do Senado, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Procurador-Geral da República, cabe competência do STF, assim como os atos impugnados pelo mesmo, assim como disposto pelo artigo 102, I, “d” da Constituição Federal; ao STF cabe os atos de Ministro de Estado e do próprio STJ, conforme artigo 105, I, “b”, da Constituição Federal; aos Tribunais Federais, no caso de atos dos mesmo ou de Juiz Federal, assim como disposto no artigo 108, I, “c” da Constituição Federal; e aos atos das demais autoridades federais, cabe aos juízes federal, artigo 109, VIII, da Constituição Federal.¹¹⁷

Mandado de Injunção

Previsto no artigo 5º da Constituição Federal, em seu inciso LXXI, o mandado de injunção existe para garantir o exercício de um direito/prerrogativa, assegurada no texto constitucional que demanda regulamentação. Esse direito pode ser lesado através de uma ação ou omissão do próprio texto constitucional, uma inércia do

Estado, onde a Constituição assegura o direito, porém os respectivos poderes que deveriam regulamentar a norma não o fazem, restringindo o direito assegurado, assim como podemos observar no referido artigo:¹¹⁸

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;

É uma ação constitucional de caráter civil, que visa garantir a efetiva aplicabilidade e eficácia ao texto constitucional. Quanto á legitimação, temos os legitimados ativos, os impetrantes: que pode ser qualquer pessoa titular do direito/prerrogativa prevista no texto da Constituição, e os legitimados

¹¹⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 845.

¹¹⁸ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.



passivos, os impetrados que é quem deveria regulamentar o órgão ou autoridade pública.

O efeito da decisão do mando de injunção, em regra está atrelado ao caso concreto, então sua decisão será inter-partes, apenas para as partes do processo, com o objetivo de garantir o exercício do direito.

Ação Civil Pública

A ação civil pública está previsto no artigo 129, III da Constituição Federal e regida pela Lei n 7.347/85, tem como objetivo reparar o dano causado a um dos bens jurídicos tutelados (coletivos ou difusos), como exemplifica o artigo 1º da Lei nº 7.347/85: ¹¹⁹

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

I - ao meio-ambiente;

II - ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV - a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

V - por infração da ordem econômica;

VI - à ordem urbanística.

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

VIII – ao patrimônio público e social.

Visa obter sentença condenatória, tanto no sentido de uma obrigação pecuniária, quanto ao cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, já que esta promove a responsabilização por danos morais e patrimoniais, tornando a condenação proporcional à sua natureza. Sua legitimidade ativa é delimitada aos entes políticos, entidades da Administração Indireta, Ministério Público, Defensoria Pública, assim como qualquer associação instituída à defesa dos valores elencados no artigo acima. ¹²⁰

Ação Popular

Na Ação Popular qualquer cidadão (em pleno gozo dos seus direitos políticos) é parte legítima para propor ação popular, é uma forma direta de participação na democracia, previsto na Constituição Federal em seu artigo 5º, LXXIII e

¹¹⁹ BRASIL. Lei nº 7.347/84. **Lei de Ação Civil Pública**. Brasília: Senado, 1984.

¹²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. p. 935-937.



disciplinada pela Lei n 4717/65, trata-se de uma ação constitucional que visa proteger interesse difuso e objetivo de qualquer cidadão:¹²¹

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Essa ação está disponível para qualquer cidadão que queira anular ato lesivo ao patrimônio público, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural, assim como à moralidade administrativa, tem como finalidade, ação preventiva, já que visa impedir o efeito lesivo, assim como responsabilizar aquele

que causou o dano; A ação popular prescreve em cinco anos, conforme menciona o artigo 21 da Lei 4.717/65, tem legitimidade ativa para propor ação popular qualquer pessoa física de nacionalidade brasileira no gozo de seus direitos políticos, no polo passivo estão as autoridades que autorizaram, ratificaram ou praticaram o ato, assim como as que firmaram o contrato e os beneficiários diretos ; O Ministério Público atua de modo autônomo, emitindo parecer no que tange a procedência ou não da Ação Popular, pode atuar como defensor dos interesses sociais ou como autos da ação.¹²²

Os legitimados passivos na ação popular poderá ser pessoa jurídica pública ou privada, em nome das quais tenham sido praticado o ato que busca ser anulado (autoridades, servidores públicos ou administradores que tenham autorizado, aprovado, ratificado ou praticado ato/contrato a ser anulado, assim como todos os beneficiários diretos do mesmo).

Ação de Improbidade Administrativa

A ação de improbidade administrativa trata de um importante instrumento de controle

¹²¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

¹²² MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16 ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 454.455.



judicial sobre aqueles atos que a lei classifica como de improbidade, visto que se pretende reconhecer judicialmente a conduta de improbidade, praticadas por administradores públicos e terceiros, para que sejam cabíveis as sanções previstas, mantendo assim a moralidade na administração pública.¹²³

Diferente da representação que pode ser feita por qualquer pessoa, na ação judicial por improbidade administrativa só pode ser interposta pela pessoa jurídica interessada e o Ministério Público, que deve sempre estar presente, seja como parte ou como fiscal da lei, se ausente a intimação do Ministério Público, há nulidade do processo.

Os atos que importam em improbidade administrativa estão regulados pela lei de número 8.429/92, diploma este que esclarece quanto aos sujeitos que envolvem ao ato, sua tipologia, sanções cabíveis e o procedimento coerente para cada caso, ampliando assim o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, Maria Sylvia Zanella di Pietro elucida brevemente sobre os atos¹²⁴.

Note-se que essa lei definiu os atos de improbidade administrativa em três dispositivos: no artigo 9º, cuida dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito; no artigo 10, trata dos atos de improbidade administrativa que causam enriquecimento ao erário; e no artigo 11, índia os atos de improbidade administrativa que atentam contra o princípio da administração Pública.

Seguindo a concepção da improbidade administrativa, é necessário lembrar que o ato decorra do dano cuja sanção patrimonial repercute aos cofres públicos e que qualquer pessoa poderá representar à autoridade competente para que seja instaurada uma investigação, como disposto na Lei de Improbidade Administrativa:¹²⁵

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

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro

¹²³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006. p. 870.

¹²⁴ PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 901.

¹²⁵ BRASIL. Lei nº 8.429. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.



beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

(...)

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

Há muitos casos julgados acerca do tema, onde se demonstra a representação, quais os

requisitos necessários para a propositura de uma ação, como na decisão abaixo sobre improbidade administrativa ¹²⁶:

Improbidade administrativa (Constituição, art. 37, § 4º, Cód. Civil, arts. 159 e 1.518, Leis nºs 7.347/85 e 8.429/92). Inquérito civil, ação cautelar inominada e ação civil pública. Foro por prerrogativa de função (membro de TRT). Competência. Reclamação.

1. Segundo disposições constitucional, legal e regimental, cabe a reclamação da parte interessada para preservar a competência do STJ.

2. Competência não se presume (Maximiliano, *Hermenêutica*, 265), é indisponível e típica (Canotilho, in REsp-28.848, DJ de 02.08.93). Admite-se, porém, competência por força de compreensão, ou por interpretação lógico-extensiva.

3. Conquanto caiba ao STJ processar e julgar, nos crimes comuns e nos de responsabilidade, os membros dos Tribunais Regionais do Trabalho (Constituição, art. 105, I, a), não lhe compete, porém, explicitamente, processá-los e julgá-los por atos de improbidade

¹²⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação n.º 591-0/SP**. Délvio Buffulin e Juízo Federal da 12.ª Vara Cível da Seção Judiciária do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Nilson

Naves. 01 dez. 1999. Diário de Justiça, Brasília, p. 00112, 15 mai. 2000.



administrativa. Implicitamente, sequer, admite-se tal competência, porquanto, aqui, trata-se de ação civil, em virtude de investigação de natureza civil. Competência, portanto, de juiz de primeiro grau.

4. De lege ferenda [sic], impõe-se a urgente revisão das competências jurisdicionais.

Na ação de improbidade não existe foro por prerrogativa de função, sendo vedado o acordo, transação ou conciliação, já que a chamada delação premiada é de âmbito penal.

No que se refere a prescrição da ação de improbidade administrativa, tem-se o prazo de cinco anos após o termino do mandato, após a prestação final de contas.

CONCLUSÃO

A administração pública engloba de forma ampla tantos os entes que exercem a atividade administrativa, quanto à natureza dessa mesma atividade, compreendendo então as pessoas jurídicas, agentes públicos, órgãos e as respectivas funções propriamente ditas, cabendo a cada um dos Poderes, funções específicas, estabelecidas de forma bem clara em nosso ordenamento, da mesma forma que esses Poderes são independentes, devem ser harmônicos, sempre com o intuito de defender o interesse coletivo.



Para tal harmonização, toda a Administração Pública, direta e indireta, deve ser regida por princípios específicos, alguns implícitos e outros expressos. Têm-se o Princípio da Supremacia do Interesse Público e o Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, onde respectivamente deve prevalecer sempre o interesse coletivo sobre o individual e o mesmo não se encontra disponível para o administrador, fazendo com que este tenha limitações.

De forma expressa em nosso ordenamento, a Administração Pública é regida pelo: Princípio da Legalidade, base de todo regime jurídico administrativo e que só é permitido fazer o que estiver em lei; O Princípio da Impessoalidade, garantindo a finalidade pública; O Princípio da Moralidade, para que o administrador tenha sempre uma conduta ética e honesta; O Princípio da Publicidade para garantir a publicidade e transparência de todos atos administrativos e o Princípio da Eficiência, para que a administração tenha sempre o melhor desempenho possível.

Toda a Administração Pública, direta e indireta está sujeita aos princípios, assim como todos seus atos, seja em relação aos órgãos que praticam ou sua função.

Ligado diretamente com a moralidade, têm-se a probidade, quesito fundamental para o administrador público, afim de se evitar corrupções e manter a ética, devendo o administrador agir conforme a lei, ser eficiente e prestar contas, entre outras condutas tipificadas em lei específica, como os atos que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário, atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, possuindo cada ato, uma sanção específica, sendo ambas de natureza cível e possuindo também procedimentos específicos.

Por sua amplitude, é necessário que a administração pública tenha mecanismos de controles além da Lei de Improbidade Administrativa, e estes controles também estão presentes em nosso ordenamento jurídico, não de uma forma clara quanto deveria, visto que se trata de um bem coletivo, deveria ser elencado de uma forma que todos pudessem entender como funciona a Administração Pública e todo seu controle, afim de que se evite comportamentos ilícitos e garanta a legalidade de cada ato.

Cada Poder tem a premissa da autotutela, que se refere ao fato que cada órgão pode



fiscalizar seus subordinados, é o controle dentro de cada Poder específico, considerado controle administrativo ou controle interno.

Além deste, temos os controles externos, quando um Poder fiscaliza o outro, como o Controle Parlamentar Direto, que diz respeito às competências do Congresso Nacional; O Controle Financeiro, que incube ao Tribunal de Contas toda a fiscalização orçamentária, contábil e controle financeiro da Administração Pública.

Na mesma linha de controle externo, temos o controle judicial, ligado ao Princípio da Legalidade, desempenhada mediante provocação e dotada de remédios constitucionais para garantir os direitos coletivos, como o Habeas Corpus, o Habeas Data, o Mandado de Segurança para proteger direito certo e líquido; O Mandato de Injunção para garantir um direito assegurado pela Constituição.

Assim como a Ação Civil Pública para reparar dano ou prejuízo causado a um bem jurídico coletivo; A Ação Popular, que qualquer cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos pode impetrar para anular ato lesivo a qualquer patrimônio público, seja histórico ou cultural; e a Ação de

Improbidade Administrativa, que visa reconhecer judicialmente todo ato de improbidade exemplificado em lei, mantendo a moralidade administrativa.

REFERÊNCIAS

ANIBAL JUNIOR, Vanderlei; FONSECA, Sergio Roxo da. **Natureza penal da sanção por improbidade administrativa. Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1287, 9 jan. 2007. Disponível

em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9372>>.

Acesso em: 07 abril 2019.

ARAÚJO, Renata Elisandra. **Os Principais Aspectos da Lei de Improbidade Administrativa**. Disponível em: <



<https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/197>> Acesso em: 07 abril 2019.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação n.º 591-0/SP**. Délvio Buffulin e Juízo Federal da 12.^a Vara Cível da Seção Judiciária do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Nilson Naves. 01 dez. 1999. Diário de Justiça, Brasília, p. 00112, 15 mai. 2000.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Brasília: Senado, 1967.

BRASIL. Lei n.º 9.507/97. **Regula o direito de acesso a informações e disciplina o rito processual do *habeas data***. Brasília: Senado, 1997.

BRASIL. Lei n.º 7.347/84. **Lei de Ação Civil Pública**. Brasília: Senado, 1984.

BRASIL. Lei n.º 8.112/90. **Estatuto dos Servidores Públicos Federais**. Brasília: Senado,

BRASIL. Lei n.º 9.784/99. **Lei de Procedimento Administrativo**. Brasília: Senado, 1999.

BRASIL. Lei n.º 8.429/92. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2^a Turma). Recurso Especial – Ação Civil de Improbidade – Recurso Especial n.º 1.156.519 – RO (2009/0092709-0). Relator: Ministro Castro Meira. Recorrente: Enoque Alves dos Santos. Recorrido: Ministério Público do Estado de Rondônia. Brasília, 18 de junho de 2013. **Lex**: Jurisprudência do Superior Tribunal Federal, Brasília, 18 de junho de 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação n.º 591-0/SP**. Délvio Buffulin e Juízo Federal da 12.^a Vara Cível da Seção Judiciária do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Nilson Naves. 01 dez. 1999. Diário de Justiça, Brasília, p. 00112, 15 mai. 2000.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula n.º 473. A Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos



adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. **Lex:** Supremo Tribunal Federal: Súmula: 1969-12-03;473. Brasília: Senado, 1969.

CAPEZ, Fernando. **Limites Constitucionais à Lei De Improbidade.** São Paulo: Saraiva, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 15. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Constitucional.** 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Improbidade administrativa.** Boletim de Direito Administrativo, v.21, n.10, out. 2005. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/setorial/biblioteca/periodicos/boletim-de-direito-administrativo-sumarios#sum131>>. Acesso em 06 de abril de 2019.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo.** 8.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa.** 4 ed. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris, 2008.

JORGE, Flávio Cheim. **A tutela da probidade administrativa: crime de responsabilidade ou ação civil de improbidade administrativa?** - Revista do Processo, vol. 131/2006, p.258-268, Janeiro, 2006. [Recurso eletrônico]. Disponível em: www.revistadoatribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.

JUNIOR, Jessé Torres Pereira. **Da reforma administrativa constitucional.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo.** 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

LIMA, Helton Roseno. **Controle Externo, Administração Pública e a Transparência Administrativa.** Disponível em:<<https://www.agu.gov.br/page/download/index/id/521842>> Acesso em 16/05/2019.

LIMA, Liliane Chaves Murta de. **Controle Interno na Administração Pública: O Controle Interno na Administração Pública como um instrumento de Accountability.**



- Disponível em: 9, p. 537, Outubro, 2011. [Recurso eletrônico]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B2415387225>> Acesso e, 15/05/2019.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Aspectos Penais da Improbidade Administrativa: Uma forma de crime organizado.** Revista dos Tribunais, vol. 754/1998, p.495-501, Agosto, 1998. [Recurso eletrônico]. Disponível em: www.revistadostribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.
- MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- MATTOS NETO, Antônio José de. **Responsabilidade civil por improbidade administrativa.** Revista dos Tribunais, vol. 752/1998, p. 31-41, Junho, 1998. [Recurso eletrônico]. Disponível em: www.revistadostribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno.** 16 ed. rev. e atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.
- MEDINA, José Miguel Garcia. **Ação civil pública – Improbidade Administrativa.** Doutrinas Essenciais de Processo Civil, vol. 9, p. 537, Outubro, 2011. [Recurso eletrônico]. Disponível em: www.revistadostribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.
- MEDINA, Marcelo Borges de Mattos. **Conexão entre atos de improbidade administrativa.** Revista de Processo, vol. 209/2012, p. 229-240, Julho, 2012. [Recurso eletrônico]. Disponível em: www.revistadostribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 21ª ed.. São Paulo: Editora Atlas, 2007.
- MOREIRA, Carlos Roberto Barbosa. **Ação de Improbidade Administrativa.** Revista de Processo, vol.218/2003, p. 313-324, Abril, 2003. [Recurso eletrônico]. Disponível em:



www.revistadotribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.

NERY JUNIOR, Nelson. **Improbidade Administrativa – Dano ao Erário.** Soluções Práticas - Nery, vol. 1, p. 647 – 657, Setembro, 2010. [Recurso eletrônico]. Disponível em:

www.revistadotribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.

PAZZAGLINI FILHO, Mariano. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada.** Atlas: São Paulo, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa,** São Paulo: Atlas, 1996.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo.** 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014

RAMOS, Dircêo Torrecillas. **Improbidade Administrativa e Política.** Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol. 206/2010, p. 219-240, Julho – Dezembro, 2010. [Recurso eletrônico]. Disponível em: www.revistadotribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.

SILVA NETO, Francisco de Barros. **Os elementos indispensáveis à propositura**

da ação civil pública por improbidade administrativa (Art. 17, § 6º, da Lei 8.429/1992). Revista de Processo, vol. 202/2010, p. 13-26, Dezembro, 2011. [Recurso eletrônico]. Disponível em: www.revistadotribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo.** 22ª ed.. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

SKLAROWSKY, Leon Fredja. **Crimes Praticados contra a administração pública e improbidade administrativa.** Revista dos Tribunais e Finanças Públicas, vol. 32/200, p. 215-226, Maio – Junho, 2000. [Recurso eletrônico]. Disponível em: www.revistadotribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.

SOARES, Marcos José Porto. **Distinção entre corrupção, improbidade administrativa e a má gestão da coisa pública.** Revista dos Tribunais, vol. 959/2015, Setembro, 2015. [Recurso eletrônico]. Disponível em: www.revistadotribunais.com.br. Acesso em: 26/03/2018.

WALD, Arnoldo. **Competência para julgar crime de improbidade administrativa.** Revista de Processo, vol.



EDITORA CONHECIMENTO LIVRE

LORENA SOUZA CASTRO

107/2002, p. 253-257, Julho – Setembro,
2002. [Recurso eletrônico]. Disponível em:
www.revistadotribunais.com.br. Acesso
em: 26/03/2018.