

Direito Administrativo

Controle da Administração
Improbidade Administrativa


Multiverso Jurídico

Rodrigo Cavalheiro Rodrigues
São Paulo, janeiro de 2017

Sumário

1 Controle da Administração Pública	2
1.1 Classificação	2
1.2 Controle administrativo	3
1.3 Controle legislativo.....	4
1.3.1 Sustação de atos e contratos do Executivo.....	5
1.3.2 Atuação das comissões do Congresso.....	5
1.3.3 Autorizações e aprovações do Congresso.....	5
1.3.4 Suspensão e destituição do Presidente da República ou de Ministros	6
1.3.5 Julgamento de Contas do Executivo e atuação do Tribunal de Contas	6
1.4 Controle judicial	6
1.4.1 Mandado de Segurança	7
1.4.2 “Habeas data”	8
1.4.3 Ação popular	8
1.4.4 Ação civil pública	8
1.4.5 Ação de improbidade administrativa	8
1.4.6 “Habeas corpus”.....	9
1.4.7 Mandado de injunção	9
2 Improbidade Administrativa	10
2.1 Definição de improbidade administrativa.....	10
2.2 Sujeitos.....	10
2.3 Atos de improbidade administrativa.....	11
2.3.1 Enriquecimento Ilícito	12
2.3.2 Prejuízo ao Erário	12
2.3.3 Atentados contra os princípios da administração.....	13
2.3.4 Atos de improbidade versus atos criminais	13
2.4 Sanções.....	14
2.5 Declaração de bens	15
2.6 Procedimento administrativo e processo judicial.....	16
Referências bibliográficas	17

Try not. Do. Or do not. There is no try.
Mestre Yoda

1 Controle da Administração Pública

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, já continha o preceito de que a sociedade tem o direito de pedir conta a todo agente público quanto à sua administração.¹ É em torno desta ideia que gravita o controle da Administração Pública: de um lado, o agente público, que por gerenciar o que não lhe pertence tem a obrigação de prestar contas de sua gestão; de outro lado, os integrantes da sociedade, que por serem os detentores da soberania são os outorgantes do poder e titulares do que é gerido.

Para preparar, sanear e otimizar a prestação de contas e possibilitar correções que se mostrarem necessárias o Direito brasileiro instrumentaliza diversos mecanismos de controle da Administração Pública, que pode ser compreendido como *a atribuição de vigilância, orientação e correção de certo órgão ou agente público sobre a atuação de outro ou de sua própria atuação, visando confirmá-la ou desfazê-la, conforme seja ou não legal, conveniente, oportuna e eficiente.*²

Os agentes públicos sempre devem se pautar pela boa conduta, manifestando-se dentro de suas competências e atendendo às finalidades almejadas pelo Estado. Em outras palavras, as manifestações da Administração Pública devem se enquadrar nas normas jurídicas pertinentes, sob pena de invalidade.

Em suma, controlar a Administração é controlar os atos de seus agentes; é a *faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro.*³

As vigas de sustentação do controle da Administração Pública são o princípio da legalidade e a política administrativa.⁴ Aquele parte da premissa de que toda função administrativa se desenvolve de forma subjacente à lei, enquanto que esta planeja a atividade administrativa, estabelecendo suas diretrizes, metas e prioridade.⁵ Controle da Administração Pública, portanto, é um *conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.*⁶

1.1 Classificação

O controle da Administração Pública pode ser interno ou externo. O *controle interno* é o exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo, enquanto que o *controle externo* é o efetuado por órgãos alheios à Administração.⁷

Se considerado o momento em que é efetuado, o controle pode ser prévio, concomitante ou posterior. O *controle prévio*, de caráter preventivo, sujeita o ato a ser produzido a uma autorização, o que visa impedir que seja praticado de forma ilegal ou contrária ao interesse público. O *controle concomitante* acompanha a atuação do agente no momento em que este a realiza e o *controle posterior* tem o objetivo de rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los.⁸

Em relação ao conteúdo do ato controlado, tem-se o controle de legalidade e o controle de mérito. O *controle de legalidade* é aquele em que o órgão controlador faz o confronto entre a conduta administrativa e a norma jurídica e, verificada alguma incompatibilidade, toma a

¹ Medauar, 1996, p. 409.

² Gasparini, 2008, p. 947.

³ Meirelles, 2001, p. 624.

⁴ Carvalho Filho, 2006, p. 777.

⁵ Id.

⁶ Id.

⁷ Mello, 2013, p. 953.

⁸ Di Pietro, 2008, p. 691.

providência adequada, que pode ser a invalidação ou convalidação do ato. O *controle de mérito*, de outro lado, não questiona a legalidade do ato, mas verifica sua conveniência e oportunidade, o que pode levar à revogação da manifestação.⁹

Em alguns casos o controle da Administração Pública é realizado independentemente do requerimento de algum interessado, situação em que é designado de *controle de ofício*. Quando há pedido de alguém para que órgão controlador atue, tem-se o *controle por provocação*.

Visto estas explicações iniciais, detalha-se, na sequência, as formas de controle em razão do órgão que o efetua, ou seja, o *controle administrativo, judicial e legislativo*.

1.2 Controle administrativo

O controle administrativo é o que se origina na própria Administração, consistindo na possibilidade desta controlar e rever seus próprios atos, situação normalmente definida como poder de *autotutela*.¹⁰ *O controle administrativo é aquele que o Executivo e os órgãos da administração do demais Poderes exercem sobre suas atividades, visando a mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço e as exigências técnicas e econômicas de sua realização*.¹¹

Esta forma de controle é mais ampla do que o controle judicial e legislativo, pois se encaixa em quase todas as tipologias anteriormente descritas. Pode ser prévio, concomitante ou posterior, ser realizado de ofício ou por provocação e versar sobre o mérito ou legalidade do ato administrativo.

Não se encaixa, porém, na descrição do controle externo, pois, o controle administrativo é a própria definição do controle interno, entendido como o *autocontrole exercido pela Administração sobre suas próprias atividades*.¹²

O Supremo Tribunal Federal firmou entendimento sobre este tema em duas súmulas: a *Súmula 346* prescreve que *a Administração Pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos*; detalhando o assunto, a *Súmula 473* preceitua que *a Administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, por que 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*.

A propósito, o Estatuto do Servidor Público Civil da União determina que a Administração deverá rever seus atos, a qualquer tempo, quando eivados de ilegalidade (Lei nº 8.112/90, art. 114).

Os principais meios para a concretização do controle administrativo são: fiscalização hierárquica, supervisão ministerial, recursos administrativos, representação, reclamação, pedido de reconsideração, recursos hierárquicos e revisão de processos.¹³ Muitos desses meios podem ser aglutinados sob a noção do direito de petição.

O *direito de petição* encontra-se listado dentre os direitos e garantias individuais fundamentais (CF, art. 5º, XXXIV, “a”) como o direito que toda pessoa tem de requerer providências a órgãos administrativos, independentemente de taxas, para defesa de seus direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

A *fiscalização hierárquica*, decorrente do poder hierárquico, é inerente ao controle administrativo que, via de regra, é realizado por órgãos ou agentes superiores sobre órgãos ou agentes subalternos, no sentido de ordenar, coordenar orientar e corrigir os atos destes.

⁹ Carvalho Filho, 2006, p. 779.

¹⁰ Marinela, 2012, p. 1016.

¹¹ Meirelles, 2001, p. 629.

¹² Gasparini, 2008, p. 648.

¹³ Meirelles (2001, p. 631)

A expressão *supervisão ministerial* é aplicada, em função do Decreto-lei 200/67, para designar o controle exercido pela Administração direta federal sobre a Administração indireta a ela vinculada. Por exemplo, o Instituto Nacional da Seguridade Social é supervisionado pelo Ministério da Previdência Social.

O *recuso administrativo*, o *recurso hierárquico* e o *pedido de reconsideração* visam o reexame de alguma decisão interna. O recurso pressupõe um escalonamento hierárquico, de forma que a decisão de uma autoridade seja revista por outra, que lhe for superior. O pedido de reconsideração, por sua vez, é solicitado a própria autoridade que proferiu a decisão, para que ele mesma analise a possibilidade de alteração do conteúdo do ato ou o seu desfazimento.

A *representação* é a denúncia formal de irregularidades internas ou de abuso de poder na prática de atos administrativos, sendo clara sua vinculação com a prescrição constitucional do direito de petição. Encontra-se um exemplo do uso deste mecanismo na legislação sobre improbidade administrativa, onde se lê que “qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade” (Lei nº 8.429/92, art. 14).

Entende-se por *reclamação* a oposição expressa a atos da Administração que afetam direitos ou interesses dos administrados, sendo outro instituto corolário do direito de petição.

A *revisão de processo* é o reexame de um processo administrativo disciplinar já finalizado, em que uma punição foi aplicada a servidor público. Não se confunde com os recursos, pois estes são manejados ainda em um processo ativo, enquanto que a revisão é cabível quando o processo já foi encerrado. Na verdade, é um novo processo com o objetivo de desconstituir outro anterior.

1.3 Controle legislativo

Denomina-se de controle legislativo o que é desempenhado pelo Poder Legislativo em relação a determinados atos da Administração Pública,¹⁴ sendo uma das formas de controle externo que pode ser exercido diretamente pelos parlamentares ou pelo Tribunal de Contas.¹⁵

Deve-se frisar que fiscalizar a Administração Pública é uma das funções típicas do Poder Legislativo, razão pela qual, o fundamento desse controle é constitucional e abrange os controles político e financeiro.¹⁶

O controle político diz respeito a fiscalização e decisão sobre atos ligados à função administrativa e de organização do Executivo e Judiciário. O controle financeiro se refere à receita, à despesa e à gestão de recursos públicos.

A Constituição Federal, no art. 49, X, atribui ao Congresso Nacional a competência exclusiva para fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Este dispositivo se refere ao controle político.

O controle financeiro tem como base o art. 70 da Constituição Federal, que traz a seguinte prescrição: 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.

O controle legislativo, nos aspectos político e financeiro, é externo, prévio, concomitante ou posterior aos atos controlados. É exercido por provocação ou de ofício e pode versar tanto sobre o mérito como sobre a legalidade da atividade. Para o exercício destes controles, diversos

¹⁴ Gasparini, 2008, p. 962.

¹⁵ Mello, 2013, p. 956.

¹⁶ Carvalho Filho, 2006, p. 822.

mecanismos são delineados na Constituição Federal, sendo que alguns seguem descritos na sequência.

1.3.1 Sustação de atos e contratos do Executivo

De caráter eminentemente político, o Congresso Nacional tem dentre as suas competências a possibilidade de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa” (CF, art. 49, V). Já nos aspectos financeiros, “no caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis” (CF, art. 71, §1º).

1.3.2 Atuação das comissões do Congresso

O trabalho dos parlamentares é organizado em comissões permanentes, também chamadas de comissões temáticas, e em comissões temporárias, ambas com previsão nos regimentos internos das Casas Legislativas e com respaldo constitucional (CF, art. 58).

No âmbito do controle político, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas Comissões, poderão convocar Ministro de Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificitação adequada (CF, art. 50).

As Comissões temáticas das Casas do Congresso Nacional ainda podem: convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer (CF, art. 58, § 2º, III a VI).

Além disso, salutar e de grande exposição na mídia nacional é o controle político feito pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), que são comissões temporárias dotadas de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo (CF, art. 58, § 3º).

1.3.3 Autorizações e aprovações do Congresso

Vários dispositivos constitucionais subordinam atos do Executivo a autorização ou aprovação do Congresso Nacional ou de alguma de suas Casas Legislativas, notadamente do Senado Federal. Por exemplo, compete ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, 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, autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias, aprovar o estado de defesa e a intervenção federal e autorizar o estado de sítio (CF, art. 49, I ao IV).

Ao Senado Federal compete, dentre outras atribuições, aprovar a escolha de algumas autoridades feita pelo Executivo, autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dispor sobre limites globais e condições para as

operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal, etc. (CF, art. 52).

1.3.4 Suspensão e destituição do Presidente da República ou de Ministros

Um dos mais expressivos controles políticos que o Poder Legislativo tem entre suas atribuições é a possibilidade de suspensão e destituição do Presidente da República e de Ministros de Estado, mais conhecida pela expressão “impeachment”.

Tal situação ocorre em caso de crime de responsabilidade (CF, arts. 85 e 86), competindo à Câmara dos Deputados autorizar o processo (CF, art. 51, I) e ao Senado Federal o julgamento (CF, art. 52, I).

1.3.5 Julgamento de Contas do Executivo e atuação do Tribunal de Contas

Especificadamente quanto ao controle financeiro, anualmente o Congresso Nacional julga as contas prestadas pelo Presidente da República, bem como aprecia os relatórios sobre a execução dos planos de governo (CF, art. 49, IX). Caso o Presidente da República não apresente contas em até de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, cabe à Câmara dos Deputados tomá-las (CF, art. 51, II).

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União é feita pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União, constitucionalmente equipado de diversas competências de controle, tais como julgar contas de administradores de bens e valores públicos, realizar inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos Poderes da União, fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, assinar prazo para a adoção de providências em caso de ilegalidade, sustar a execução de ato impugnado, etc (CF, art. 71).

1.4 Controle judicial

O Poder Judiciário, em sua função de resolver litígios, dizendo o direito em casos concretos, pode controlar a Administração Pública quando uma atividade administrativa for objeto de conflito de interesses. Neste sentido, o controle judicial é do tipo externo, via de regra posterior, sempre exercido mediante provocação do interessado, e versa exclusivamente sobre a legalidade do ato.

Também chamado de controle jurisdicional, *abrange a apreciação, efetuada pelo Poder Judiciário, sobre atos, processos e contratos administrativos, atividades ou operações materiais e mesmo a omissão ou inércia da Administração.*¹⁷

O controle judicial, juntamente com o princípio da legalidade, constitui um dos fundamentos em que repousa o Estado de Direito, afinal, a Constituição Federal proíbe a lei de excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito (CF, art. 5º, XXXV).¹⁸

Importante frisar que a delimitação do controle judicial como uma forma de controle externo leva em conta as funções precípua de cada Poder. Assim, há controle externo quando, por exemplo, um magistrado julga procedente um pedido de mandado de segurança e declara a nulidade de um ato administrativo.

No entanto, a Constituição Federal atribui ao Poder Judiciário a competência de autogerenciamento (CF, arts. 93 e 96), o que importa em administrar seus assuntos internos. Dessa

¹⁷ Medauar, 1996, p. 428.

¹⁸ Di Pietro, 2008, p 708.

forma, quando a corregedoria de um Tribunal realiza correição em um cartório judicial ou quando o Pleno do Tribunal cancela um concurso público por entender que há vícios no respectivo edital, tem-se um controle interno, não externo, pois, na verdade, nestas situações o controle é administrativo, não judicial.

Via de regra o controle judicial é posterior, dado que o autor da ação deverá demonstrar ao magistrado uma pretensão resistida em razão de ato da administração. Todavia, até por força do dispositivo constitucional supracitado (CF, art. 5º, XXXV), se houver uma ameaça a direito caracterizada, tem-se a resistência necessária por parte da Administração para que se tenha a configuração de um litígio e, conseqüentemente, a possibilidade de atuação do Judiciário. Neste caso, o controle seria preventivo.

Em qualquer situação, preventivo ou posterior (repressivo), o controle judicial será exercido a pedido daquele que demonstrar interesse na correção pretendida, ou seja, através de um direito de ação. Portanto, não há controle judicial de ofício, mas somente por provocação.

Realça-se que o litígio entre pessoa e Administração Pública ocorre por questão de legalidade da manifestação desta, não cabendo ao Judiciário substituir o mérito das decisões do Executivo. É verdade que se multiplicam os estudos que aproximam mérito de legalidade, pois esta nunca pode ser relegada sob pretexto da conveniência e oportunidade de alguma decisão administrativa. Todavia, todos os argumentos que permitem concluir ser possível o controle de mérito dos atos administrativos pela via judicial, na verdade transformam, em casos concretos específicos, o mérito administrativo em situação a ser apreciada pelos critérios da legalidade. Dessa forma, o melhor caminho é definir o controle judicial como um controle somente da legalidade.

O direito de ação e os processos judiciais são os instrumentos do controle judicial. Os principais procedimentos mencionados pela doutrina são: o mandado de segurança, o “habeas data”, a ação popular, ação civil pública e a ação de improbidade administrativa. Os doutrinadores também citam o “habeas corpus” e o mandado de injunção, que em nossa opinião não são instrumentos de controle da Administração.

1.4.1 Mandado de Segurança

A ação de mandado de segurança visa 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.

A expressão direito líquido e certo designa um direito apoiado em fato incontroverso, cuja prova é imediata e não depende de dilação. A propósito, no procedimento desta ação não há a fase de instrução probatória, ou seja, não há espaço para perícias, oitiva de testemunhas, etc. Os fatos devem ser demonstrados por documentos que acompanhem a petição inicial.

Estes fatos que atingem o direito líquido e certo do indivíduo devem caracterizar uma ilegalidade. De forma redundante, a definição de mandado de segurança menciona “ilegalidade ou abuso de poder”, mas, todo abuso de poder é, necessariamente, uma ilegalidade. Esta afronta a norma jurídica já pode ter ocorrido, situação em que o mandado de segurança será um controle posterior (repressivo), que visará corrigir o defeito. Mas, também é possível o mandado de segurança preventivo, quando houver ameaça ainda não concretizada a direito líquido e certo da pessoa.

O mandado de segurança pode ser individual ou coletivo. É individual quando o próprio interessado o impetra e coletivo quando, na defesa de vários direitos individuais, uma entidade representativa o maneja. O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, 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.

O mandado de segurança figura como uma das garantias fundamentais constitucionais (CF, art. 5º, LXIX e LXX), por isso consta do rol de “remédios constitucionais” e seu procedimento está regulamentado na Lei nº 12.016/09.

1.4.2 “Habeas data”

O “habeas data” também é listado dentre os remédios constitucionais (CF, art. 5º, LXXII), sendo garantia fundamental, portanto. Esta ação tem duplo escopo: de um lado, visa assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; de outra banda, serve para a retificação de dados, quando o impetrante não prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo.

Deve-se salientar que o “habeas data” é exclusivo para assegurar informações pessoais daquele que o impetra, não sendo cabível para se buscar informações sobre terceiros ou de interesse coletivo. Além disso, para que haja litígio, a informação ou retificação almejada deve ter sido negada.

O procedimento do “habeas data” está regulamentado pelo Lei nº 9.507/97, que criou uma terceira hipótese para impetração do “habeas data”, permitindo o manejo desta ação para a anotação nos assentamentos do interessado, de contestação ou explicação sobre dado verdadeiro mas justificável e que esteja sob pendência judicial ou amigável.

1.4.3 Ação popular

Também garantido constitucionalmente, a ação popular (CF, art. 5º, LXXIII) é um tipo de controle judicial que tem como objetivo 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.

A Constituição Federal determina que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular. A palavra cidadão, aqui, está em seu sentido restrito, significando pessoa com direitos políticos ativos, o que exclui os que ainda não alcançaram a plenitude destes, os que os perderam ou os quem os têm suspensos. A regulamentação do procedimento encontra-se na Lei nº 4.717/65.

1.4.4 Ação civil pública

A ação civil pública não constitui um meio específico de controle da Administração Pública, contudo, por ela ter como legitimado passivo todo aquele que causa dano a algum interesse difuso, poderá eventualmente ser proposta contra o próprio Poder Público quando este for o responsável pelo dano.¹⁹ Está normatizada pela Lei nº 7.347/85.

1.4.5 Ação de improbidade administrativa

Regida pela Lei nº 8.429/92, a ação de improbidade administrativa, a exemplo da ação civil pública, não é um meio específico de controle da Administração Pública. Seu principal objetivo é punir o agente público que realizou ato de improbidade que, em resumo, são os que causam enriquecimento ilícito do agente público, causam prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da administração pública.

No entanto, para que o agente público seja punido em razão de sua conduta ímproba, o ato por ele praticado tem que ser qualificado como ilegal, razão pela qual, ainda que indiretamente, esta

¹⁹ Id, p. 756.

ação serve como forma de controle judicial da Administração Pública. Em razão de sua importância e, por força do edital do concurso que se enfrentará, a improbidade administrativa será estudada em tópico separado.

1.4.6 “Habeas corpus”

Alguns doutrinadores listam o “habeas corpus” dentre os meios de controle judicial da Administração Pública. Não nos parece adequado tal posicionamento, pois esta ação combate um ato afeto ao Direito Penal. A autoridade que realiza a ilegalidade a ser combatida por este remédio constitucional pode ser administrativa, como um delegado de polícia, todavia, nem todo ato de agente administrativo é ato administrativo. As prisões, por exemplo, não são atos administrativos, mas atos processuais-penais. Se a prisão for ilegal, tem-se motivo para o “habeas corpus”, situação que não envolve típico controle da Administração Pública. Não obstante, para fins de concurso público, deve-se adotar o “habeas corpus” como um dos meios de controle judicial dos atos da Administração.

A previsão constitucional encontra-se na CF, art. 5º, LXVIII, que prescreve: 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. A regulamentação do procedimento está no Código de Processo Penal, art. 647 e seguintes.

1.4.7 Mandado de injunção

Em nossa opinião, o mandado de injunção não é meio específico de controle judicial da Administração Pública, porém, como tal é entendido por diversos doutrinadores, como Carvalho Filho e Gasparini.²⁰

Trata-se de uma ação especial que objetiva suprir a falta de norma regulamentadora que torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania.

Em situações como essa, cabe mandado de injunção, para que o Poder Judiciário preencha, temporariamente, a lacuna deixada pela omissão da autoridade legislativa, quando a norma faltante deveria ser lei, ou da autoridade administrativa, quando está deixou de editar decreto ou outro ato administrativo normativo. A ação de mandado de injunção foi regulamentada pela Lei nº 13.300/2016.

²⁰ Carvalho Filho, 2006, p. 857; Gasparini, 2008, p. 977.

2 Improbidade Administrativa

O Constituinte Originário determinou que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (CF, art. 37, § 4º). Cumprindo esta determinação constitucional, o Congresso Nacional aprovou o projeto que culminou na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

2.1 Definição de improbidade administrativa

Percebe-se que o comando constitucional tem como foco as sanções advindas dos atos de improbidade, sem, no entanto, definir improbidade ou especificar as condutas que a tipificam. As expressões moralidade e probidade se equivalem, sendo aquele princípio, portanto, o norteador da regulamentação legislativa.²¹ Tais expressões se relacionam com a ideia de honestidade²², sendo que o princípio da moralidade também é conhecido por princípio da probidade.²³

A partir desses parâmetros, e considerando que a disciplina dos atos de improbidade visam, de um lado, proteger a Administração Pública e, de outro, punir o agente causador da conduta, *pode-se definir improbidade administrativa como um ato ilícito caracterizado pelo descumprimento do dever geral de honestidade e, conseqüentemente, por falhas de conduta do agente público.*

Essas falhas de conduta vêm especificadas na Lei nº 8.429/92, razão pela qual, é usual nos concursos públicos utilizar a própria norma para conceituar os atos de improbidade. Assim, combinando-se os *capita* dos arts. 9º, 10 e 11 desta lei, *também pode-se conceituar improbidade administrativa como atos que importam em enriquecimento ilícito do agente, causam prejuízo ao erário ou atentam contra os princípios da Administração Pública.*

2.2 Sujeitos

A legislação em tela descreve os sujeitos da relação jurídica de improbidade administrativa: o sujeito passivo, que é a vítima do ato; o sujeito ativo, que é o causador do ilícito; e o terceiro, que é o particular que eventualmente se beneficia do ato ímprobo.

O *sujeito passivo* é delineado no art. 1º e compreende as entidades da Administração Direta e Indireta, bem como outras entidades por onde, de alguma forma, algum dinheiro público ou equivalente transitou.

Cotejando o *caput* do art. 1º, nota-se certa redundância na apresentação das vítimas em potencial. Segundo este dispositivo, os atos de improbidade podem ser praticados contra a Administração Direta (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), Indireta, fundacional, empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido com mais de cinquenta por cento do patrimônio. Estas últimas três entidades também compõem a Administração Indireta, nas figuras de Fundação Pública, Empresa Pública e Sociedade de Economia Mista.

No parágrafo único do art. 1º há outras entidades retratadas, mas que não compõem a estrutura organização da Administração Pública. São entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, ou, ainda, para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. Neste último caso, a sanção patrimonial cabível será limitada à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

²¹ Carvalho Filho, 2006, p. 870.

²² Di Pietro, 2008, p. 763.

²³ Carlin, 2001, p. 281.

O *sujeito ativo* é o agente público (art. 2º). Para evitar qualquer tentativa de excluir algum agente público da incidência de sanções, a lei o traça da forma mais abrangente possível, estabelecendo que é 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 descritas como possíveis vítimas do ato de improbidade.

Apesar da abrangência do dispositivo legal supramencionado, o Supremo Tribunal Federal restringiu a sua incidência, excluindo a aplicação da Lei de Improbidade para Ministros de Estado, que devem ser responsabilizados nos termos da Lei nº 1.079/50.²⁴

O *terceiro* é o *particular* que figura apenas de forma eventual. É o que, não sendo agente público, induz, concorre ou se beneficia, ainda que indiretamente, do ato de improbidade. Se configurada tal situação, este particular ficará sujeito às penalidades da lei de improbidade, naquilo que couber, pois a norma é voltada especialmente ao agente público.

2.3 Atos de improbidade administrativa

Os atos de improbidade administrativa são caracterizados em três tipos: os que importam enriquecimento ilícito do agente público; os que causam prejuízo ao erário; e os que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Os atos que *importam em enriquecimento ilícito* são os que levam a auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade exercida pelo agente público (art. 9º).

O *prejuízo ao erário* é caracterizado por qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades listadas como vítimas de atos de improbidade (art. 10).

Em relação aos princípios, constitui ato de improbidade administrativa que *atenta contra os princípios da Administração Pública* qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (art. 11).

Destaca-se que esses três tipos de atos de improbidade são autônomos entre si, pois a configuração de um tipo depende da do outro. No entanto, pode ocorrer que uma conduta praticada por agente público reflita em mais de uma classe de ato. Por exemplo, ao perceber vantagem econômica indevida para alienar um bem de entidade pública por preço inferior ao mercado, o agente enriquece ilícitamente (art. 9º), ao mesmo tempo que causa prejuízo ao erário (art. 10) e fere os princípios da legalidade e da moralidade (art. 11).

Nestas situações a conduta deverá ser enquadrada com base na ação principal, indicada pelo verbo que a descreve. Observa-se que lei estabeleceu uma *hierarquia de gravidade*, o que ficará mais claro quando se estudar as sanções aplicáveis, considerando-se a conduta de enriquecer ilícitamente (art. 9º) mais grave que a de causar prejuízo ao erário (art. 10) e ambas mais prejudiciais que a de atentar contra os princípios da administração (art. 11).

Sempre que alguém usa patrimônio público em proveito pessoal estará atentando contra princípios, mas esta ação assinala um enriquecimento ilícito, razão pela qual é no art. 9º da Lei de Improbidade que será enquadrada.

Dessa forma, uma atividade ilícita será considerada ato de improbidade administrativa que contraria princípios (art. 11) apenas se não advir algum reflexo patrimonial da conduta do agente público, seja na forma de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário.

²⁴ Supremo Tribunal Federal, Rcl. nº 2.138/DF, 2007.

Para cada um dos três artigos supracitados há uma lista de incisos que exemplificam as descrições dos *capita*. Sugere-se, para o conhecimento dessas condutas exemplificativas, além da leitura de tais artigos, a fixação dos verbos que as identificam.

Enriquecimento Ilícito: art. 9º	Prejuízo ao Erário: art. 10	Atentado aos Princípios: art. 11
receber perceber utilizar usar adquirir aceitar incorporar	facilitar permitir concorrer doar realizar conceder frustrar ordenar agir liberar celebrar	praticar retardar revelar ou permitir negar frustrar deixar revelar

2.3.1 Enriquecimento Ilícito

No caso de enriquecimento ilícito, o verbo que marca o *caput* do art. 9º é o *aufferir*, sendo que tem como sinônimos os verbos *receber* e *perceber*, que figuram nos incisos I, II, III, V, IX e X. Em todos esses dispositivos, o auferir vantagem patrimonial indevida é evidente. Assim, receba-se (percebe-se ou auferir-se) dinheiro, bem móvel ou imóvel ou vantagem econômica direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação. Algumas das condutas vinculam a vantagem patrimonial auferida a um ato que ressalta a ilegalidade, como por exemplo, perceber a vantagem de quem tenha interesse nas atribuições do agente público, para contratar fora do preço de mercado, para explorar jogos de azar, etc.

Os verbos *utilizar* e *usar* demonstram a situação de um agente público que deixa de gastar seu patrimônio, ou seja, economiza seu dinheiro, às custas do Poder Público, na medida que usa em proveito pessoal bens, rendas, verbas, valores, pessoal, maquinário, etc., que pertençam ou estejam à disposição das entidades vítimas da improbidade.

Adquirir bens de natureza desproporcional à evolução patrimonial e *incorporar* patrimônio de acervo das entidades vítimas da improbidade também compõe os exemplos de enriquecimento ilícito, bem como o *aceitar* emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa que tenha interesse que possa ser atingido pelas atribuições do agente público.

2.3.2 Prejuízo ao Erário

Erário, etimologicamente, designa *tesouro público*, ou seja, o conjunto de bens ou valores pertencentes ao Estado; em outras palavras, a *fortuna* do Estado.²⁵

Causar prejuízo é lesionar, sendo que, no caso da Lei de Improbidade Administrativa, é causar lesão por ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades que possam ser vítimas da conduta (art. 10).

Os verbos descritivos das condutas demonstram claramente essa ideia. O *permitir* é mencionado nos incisos II, IV, V, XII XIII e XVII, expondo situações em que o agente público assente com a perda patrimonial, ora deixando que pessoa física ou jurídica utilize bens, rendas,

²⁵ Plácido e Silva, p. 1967, 610.

verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial público, facilitando negócio com bem do patrimônio fora do preço de mercado, concorrendo para que terceiro enriqueça ilicitamente, etc. O verbo *facilitar*, que figura nos incisos I e XVI, tem o mesmo sentido de permitir.

O sentido econômico-financeiro é marcado nos verbos *agir, doar, conceder, frustrar, liberar e ordenar*, como se nota nos incisos VII, IX, X, XI, XIV, XV, XVIII, XIX, XX e XXI. Somente é possível realizar despesa em nome da Administração Pública se houver norma jurídica a prevendo e a determinando, seja a Lei Orçamentária ou atos normativos menores. Dessa forma, conceder benefício, frustrar ou dispensar licitação, liberar verba ou ordenar despesa, fora dos parâmetros normativos, é causar prejuízo ao erário.

Ressalta-se que a Lei Complementar nº 157, de 29 de dezembro de 2016, que alterou a Lei Complementar nº 116/03, modificou algumas regras sobre o Imposto Sobre Produtos de Qualquer Natureza e criou uma nova hipótese de improbidade administrativa, inserindo o art. 10-A na Lei nº 8.429/92, com a seguinte redação: constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

O verbo *frustrar*, quando relacionado com licitação, indica uma lesão ao erário (art. 10), mas quando se refere a concurso público, indica atentado aos princípios da Administração (art. 11). Ocorre que a licitação tem por objeto escolher a proposta mais vantajosa de contratação, o que importa a formação do preço do negócio jurídico que a Administração pretende. Portanto, frustrar a licitude de uma licitação importa necessariamente em prejudicar a formação do preço mais vantajoso, logo, em danos ao erário. De outra banda, o concurso público visa escolher um servidor, cuja remuneração já está prevista em lei, de forma que, independentemente do resultado final do certame, a despesa da Administração será a mesma. Por isso que a conduta de frustrar um concurso público não causa prejuízo ao erário, mas atenta contra os princípios da Administração.

2.3.3 Atentados contra os princípios da administração

As condutas atentatórias contra os princípios da Administração são indicadas por qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições (art. 11). A característica deste tipo de improbidade é a desvinculação de questões patrimoniais, seja na seara do prejuízo ou do enriquecimento ilícito.

Assim, o *praticar* ato visando fim proibido em lei ou regulamento, ou fora da regra de competência, constitui-se em atentado ao princípio da legalidade, sem a necessidade de qualquer reflexo patrimonial. No mesmo sentido o *retardar* ou *deixar* de praticar, indevidamente, ato de ofício (que também fere o princípio da eficiência), ou, ainda, *deixar* de prestar contas quando obrigado a fazê-lo.

O dever de lealdade está evidenciado ao se definir como improbidade o *revelar* segredo ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar preço de mercadoria, bem ou serviço.

Negar publicidade aos atos oficiais fere o princípio da publicidade e o *frustrar* a licitude de concurso público atinge o princípio da impessoalidade.

2.3.4 Atos de improbidade versus atos criminais

Os atos de improbidade administrativa não são atos criminais. Os Direitos Civil, Administrativo e Penal incidem de forma independente um do outro, de forma que suas sanções igualmente são independentes. A Lei de Improbidade Administrativa mescla diretrizes dos Direitos Administrativo e Civil, mas não de Direito Penal.

Por exemplo, o funcionário público que se apropria de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio, comete crime de peculato (CP, art. 318). Esse agir também é previsto como infração administrativa passível de demissão do servidor público, a teor do art. 132, I, da Lei 8.112/90.

Além disso, a conduta de se apropriar de dinheiro público é, para fins da Lei nº 8.429/92, ato de improbidade que importa em enriquecimento ilícito, enquanto que o desviar dinheiro público em proveito alheio é causar prejuízo ao erário.

Em função deste único ato, o agente público responderá, ao mesmo tempo, e de forma independente, pelo crime, pelo ato de improbidade e pela conduta de infração administrativa, ficando sujeito às sanções de cada uma destas esferas jurídicas.

No exemplo supracitado poderá o agente ser condenado: a reclusão e multa em razão do crime; a demissão pela infração administrativa; e no conjunto de sanções especificadas no próximo tópico, em função da improbidade administrativa.

2.4 Sanções

A Lei nº 8.429/92 possibilita a cominação de sete sanções em razão do cometimento de um ato de improbidade administrativa, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato, e independentemente de outras sanções penais, civis e administrativas (art. 12).

Essas penalidades são valoradas de acordo com o tipo de ato de improbidade cometido, motivo pelo qual, antes de comentá-las, apresenta-se a seguinte tabela.

	Enriquecimento ilícito: art. 9º	Prejuízo ao Erário: art. 10	Atentado contra os Princípios: art. 11
Perda da função pública	sim	sim	sim
Perda de bens ou valores	sim	sim	não
Ressarcimento do dano	sim	sim	sim
Suspensão de direitos políticos	de 8 a 10 anos	de 5 a 8 anos	de 3 a 5 anos
Multa civil	até 3 vezes o acréscimo patrimonial	até 2 vezes o valor do dano	até 100 vezes o valor da remuneração
Proibição de contratar com o Poder Público	por 10 anos	por 5 anos	por 3 anos
Proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais	por 10 anos	por 5 anos	por 3 anos
Obs: Na hipótese do art. 10-A, as sanções aplicáveis são perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos e multa civil de até 3 vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.			

A *perda da função pública*, determinada em todas as hipóteses de improbidade, coaduna-se com o art. 41, § 1º, I, da Constituição Federal, que lista a sentença judicial transitada em julgado como uma das formas em que o servidor público estável pode perder o cargo. Ressalta-se a expressão trânsito em julgado, sendo impossível, portanto, a perda função antes do fim da ação de improbidade. Pode ocorrer, todavia, se necessária à instrução processual, o afastamento preventivo do agente público no curso do processo, sem prejuízo da remuneração deste (art. 20, parágrafo único).

Também é uma das sanções previstas na Lei de Improbidade, para situações caracterizadas nos art. 9º e 10, a *perda de bens e valores* acrescidos ilicitamente ao patrimônio. Inadvertidamente, o Constituinte Originário, ao listar sanções aos atos de improbidade, não mencionou a perda de bens, mas a *indisponibilidade de bens*. A rigor, indisponibilidade de bens não é penalidade, mas medida acautelatória. Na Lei nº 8.429/92 esta indisponibilidade aparece na forma de sequestro e bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras (art. 16). A indisponibilidade de bens, portanto, é medida cautelar que objetiva preservar futura condenação à perda de bens ou ao ressarcimento integral do dano.

Nos termos do art. 5º da Lei nº 8.429/92, 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*. Poder-se-ia pensar que tal dispositivo seria aplicável somente aos casos do art. 10 e, eventualmente, aos do art. 9º. Todavia, é aplicável para todos os atos de improbidade, desde que configurado dano indenizável. Ocorre que não se pode descartar que, em situação de atentado contra os princípios, pode haver a configuração de dano moral.

Em relação à *suspensão de direitos políticos*, deve-se observar a Constituição Federal, que veda a cassação de direitos políticos, mas prevê hipóteses de perda e suspensão, listando a improbidade administrativa neste último caso (CF, art. 15, V). Além disso, importante a tabela de referência que consta nesse tópico, onde se vê claramente a escala de gravidade estipulada para as três formas de improbidade administrativa. Assim: em caso de enriquecimento ilícito, a suspensão será de oito a dez anos; para o ato que causa prejuízo ao erário, a suspensão é de cinco a oito anos; e, para as situações em que houve atentado a princípios da Administração, a suspensão é de três a cinco anos.

A sanção da multa é designada de *multa civil* justamente para não ser confundida com a multa de natureza penal, prevista em combinação com a restrição da liberdade em vários casos, tais como peculato (CP, art. 312), concussão (CP, art. 316) e corrupção passiva (CP, art. 317). Tendo natureza diversa, a multa civil é aplicada em caso de improbidade, independentemente de eventual multa aplicada em função de uma ação criminal. Reporta-se, novamente, à tabela de referência que consta neste tópico, pois a multa civil é escalonada da seguinte forma: para o enriquecimento ilícito, de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; em caso de prejuízo ao erário, até duas vezes o dano causado; em situação de atentado a princípios, até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

Ainda cabem as *proibições de contratar e de receber incentivos fiscais ou creditícios*, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja o agente sócio majoritário, nos seguintes prazos: dez anos para o enriquecimento ilícito; cinco anos para o causar prejuízo ao erário; três anos para os atentados contra os princípios da Administração Pública.

Ressalta-se, novamente, que estas sanções são cominadas independentemente de outras penalidades civis, penais ou administrativas, previstas, em leis específicas. Além disso, em relação às sanções ora descritas, o magistrado as aplicará de forma isolada ou em conjunto, levando em consideração a gravidade do fato.

2.5 Declaração de bens

Objetivando acompanhar a evolução do patrimônio dos que podem ser agentes ativos de atos de improbidade, o art. 13 da Lei de Improbidade Administrativa determina que a posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

Esta declaração, que pode ser cópia da que foi entregue à Receita Federal na conformidade da legislação sobre o Imposto de Renda, deve ser prestada e atualizada anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício. A não apresentação da declaração, bem como a falsa prestação, serão sancionadas com a pena de demissão a bem do serviço público.

2.6 Procedimento administrativo e processo judicial

Qualquer pessoa, devidamente qualificada, poderá representar por escrito, ou por ato reduzido a termo, à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade (art. 14).

Esta representação deve conter informação sobre o fato e a autoria do ato ímprobo, além de indicar as provas que o representante tiver conhecimento, caso contrário será rejeitada pela autoridade administrativa, em despacho fundamentado.

A propósito, constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente (art. 19).

No caso dos servidores públicos federais, o procedimento administrativo será realizado por uma comissão processante, nos termos da Lei nº 8.112/90, que dará conhecimento do fato ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas.

Ainda na fase administrativa, as medidas cautelares de afastamento preventivo do servidor e de indisponibilidade de bens podem ser solicitadas ao juiz competente (art. 16). Em caso de deferimento de medida cautelar, a ação principal deve ser proposta dentro de trinta dias de sua efetivação (art. 17).

A ação de improbidade (ação principal) é um processo de conhecimento que seguirá o rito ordinário do procedimento comum estabelecido no Código de Processo Civil, com as especificações estabelecidas na Lei nº 8.429/92.

São legitimados para propor ação de improbidade o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, que é o sujeito passivo, vítima do ato de improbidade. Protocolada a petição inicial, e estando ela em forma, diferentemente do Procedimento Comum, após o registro e a autuação o juiz não determina a imediata citação do réu. Inicialmente, ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, dentro de quinze dias.

Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, analisará as justificativas do réu e se convencido da inexistência do ato de improbidade, rejeitará a ação. Caso contrário, receberá a petição inicial e, somente então, mandará citar o réu para se defender no prazo de quinze dias. Desse despacho que recebe a petição inicial e manda citar o réu, cabe recurso de agravo de instrumento. A partir da citação, o processo efetivamente segue o rito ordinário do procedimento comum estabelecido no Código de Processo Civil, ainda com a observação que não cabe transação, acordo ou conciliação.

A não instauração de procedimento administrativo, bem como a rejeição ou aprovação de contas por órgão de controle interno ou externo, como o Tribunal de Contas, não impedem a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

A Lei nº 8.429/92 finaliza dispondo sobre duas regras de *prescrição*. Nesse sentido, as ações destinadas a levar a efeito as sanções previstas para os casos de improbidade administrativa podem ser propostas: até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; ou, 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.

Referências bibliográficas

- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 5 ed. São Paulo : Celso Bastos Editora, 2002.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira Mendes. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo : Saraiva, 2013.
- BOOBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995.
- BOOBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10 ed. Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1999.
- CARLIN, Volnei Ivo. **Direito Administrativo**. Florianópolis : OAB/SC Editora, 2001.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 15 ed. Rio de Janeiro : Lumen Juris, 2006.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 6 ed. Rio de Janeiro : Forense, 1981.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo – Volume I: teoria do direito administrativo**. Rio de Janeiro; São Paulo : Companhia Editora Forense, 1966.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de Direito Administrativo – Volume II: teoria do ato administrativo**. Rio de Janeiro; São Paulo : Companhia Editora Forense, 1966.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 25 ed. São Paulo : Saraiva, 2005.
- DE PLÁCIDO e SILVA. **Vocabulário Jurídico**. 2 ed. Rio de Janeiro : Companhia Editora Forense, 1967.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21 ed. São Paulo : Editora Atlas, 2008.
- FARIA, Anacleto de Oliveira. **Instituições de Direito**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1970.
- FIGUEIREDO, Leonardo Vizeu. **Lições de Direito Econômico**. 3 ed. Rio de Janeiro : Forense, 2010.
- GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 13 ed. São Paulo : Saraiva, 2008.
- GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao Estudo do Direito**. 21 ed. Rio de Janeiro : Forense, 1997.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17 ed. São Paulo : Saraiva, 2013.
- MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6 ed. Niterói : Impetus, 2012.
- MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26 ed. São Paulo : Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo : Malheiros, 2013.

MELLO, Marcos Bernardes de. **Teoria do Fato Jurídico: plano da existência**. 15 ed. São Paulo : Saraiva, 2008.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. **Tratado de Direito Privado**. Atualizador: Vilson Rodrigues Alves. Campinas : Bookseller, 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29 ed. São Paulo : Atlas, 2013.

MUKAI, Toshio. **Concessões e Permissões de Serviços Públicos**. São Paulo : Saraiva, 2005.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27 ed. São Paulo : Saraiva, 2005.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 19 ed. São Paulo : Saraiva, 1999.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16 ed. São Paulo : Malheiros Editores, 1999.