



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO É IDP

CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO ADMINISTRATIVO

ALESSANDRO JOSÉ DE OLIVEIRA

A INCIDÊNCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA ADMINISTRAÇÃO CASTRENSE FEDERAL

**Brasília É DF
2014**

ALESSANDRO JOSÉ DE OLIVEIRA

**A INCIDÊNCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA
ADMINISTRAÇÃO CASTRENSE FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo, do Instituto Brasiliense de Direito Público . IDP.

**Brasília DF
2014**

ALESSANDRO JOSÉ DE OLIVEIRA

**A INCIDÊNCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA
ADMINISTRAÇÃO CASTRENSE FEDERAL**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Administrativo, no Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Direito Administrativo, do Instituto Brasiliense de Direito Público . IDP.

Aprovado pelos membros da banca examinadora em ____/____/____, com menção _____ (_____).

Banca examinadora:

Presidente: Prof.

Integrante: Prof.

Integrante: Prof.

RESUMO

O presente estudo versa sobre a possibilidade de o Administrador Castrense Federal ser abarcado pelas diretrizes da Lei de Improbidade Administrativa quando no desempenho de funções voltadas para a administração castrense. Vale lembrar que o modelo proposto pelas Leis n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, e n.º 8.429/92, de 02 de junho de 1992, bem como os princípios instituídos pela Constituição Federal caracterizaram improbidade como uso indevido da Administração Pública, em benefício próprio ou de terceiros, obtendo vantagens patrimoniais indevidas às custas do erário, pelo exercício nocivo de funções e empregos públicos, bem como pela inobservância, por parte dos administradores, dos princípios constitucionais.

Ao analisar a própria definição de agente da Administração, tal como a legislação pátria e obras de doutrinadores ambientados à matéria, vislumbra-se a possibilidade de o administrador militar também ser atingido pelas consequências advindas da Lei de Improbidade Administrativa, não só aquelas afetas à área cível (suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário), como também um processo administrativo disciplinar dentro das Forças Armadas, que compreende neste caso ao Conselho de Justificação (somente os Oficiais praticam atos de administração), além das sanções penais.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Administração Castrense Federal. Consequências para o Administrador Militar Federal

ABSTRACT

The present study deals with the possibility of the Federal Military Administrator be encompassed by the guidelines of the Administrative Misconduct Act when in the performance of functions aimed at military administration.

Remember that the model proposed by Law n. 1,079, of April 10, 1950, and n. ° 8.429/92 of 02 June 1992, and the principles established by the Constitution characterized as misconduct misuse of Directors public, for their own or third party benefit by getting undue financial advantage at the expense of the exchequer, the harmful exercise of public functions and jobs, as well as the failure by the administrators, the constitutional principles.

By analyzing the definition of agent of Directors, as the homeland laws and articles of scholars acclimated to matter, sees the possibility of the military administrator also be reaching for the consequences resulting from the Administrative Misconduct Act, not only those related the area civil (suspension of political rights, loss of public office, personal property and reimbursement to the Treasury), as well as an administrative process within the Armed Forces, comprising in this case to the Board of Justification (only Official practice acts of administration), addition to criminal penalties.

Keywords: Administrative Misconduct. Federal Military Administration. Implications for the Federal Military Administrator

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	9
2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	13
2.1 O Ato de Improbidade: histórico	13
2.2. Improbidade Administrativa: Conceito.....	17
2.3 Agentes Públicos: definições.....	19
2.4 Atos de Improbidade Administrativa.....	22
2.4.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito.....	22
2.4.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.....	24
2.4.3 Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.....	25
2.5 Sanções aos Atos de Improbidade Administrativa.....	26
2.6. Prerrogativa de foro nas ações de improbidade administrativa	31
3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MILITAR.....	33
3.1. Processo Administrativo Militar.....	34
3.1.1 O conselho de Disciplina.....	35
3.1.2 O Conselho de Justificação.....	37
3.2. A competência da Justiça Militar para processar e julgar atos de improbidade administrativa	39
CONCLUSÃO.....	42
REFERÊNCIAS.....	46

INTRODUÇÃO

Os atos da administração pública devem garantir que interesses particulares não se sobreponham aos interesses e necessidades da sociedade.

Vale lembrar que a Constituição Federal institui a proteção dos interesses coletivos como segurança, saúde, etc.

Posto isso, diversamente dos particulares, a Administração Pública não possui liberalidade para executar suas atividades. O princípio da autonomia da vontade norteia a ação dos particulares, enquanto o Poder Público é guiado por princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, supremacia e indisponibilidade dos interesses públicos.

Desta feita, percebe-se que o agente público não pode atuar da mesma maneira que o particular, de forma pessoal, não prevista em lei, defendendo interesses distantes do público. O administrador deve pautar suas ações sempre observando os interesses da população. O administrador não goza de livre disposição dos bens que administra, uma vez que a titularidade dos mesmos é da sociedade. Assim, a Administração Pública não dispõe dos interesses públicos, estes inapropriáveis.

Não podemos nos esquecer que administrador público se submete aos comandos legais em sua atividade funcional. A sanção à inobservância de tais comandos seria sua responsabilização nos campos disciplinar, civil e até criminal.

Entretanto, não raras são as situações em que o administrador não logra êxito na aplicação da lei a todos os casos concretos. Não acontecendo a aplicação da lei ao caso concreto, buscando conseguir sua finalidade, o administrador deverá apreciar as situações discricionariamente.

Assim, resta claro que a pura legalidade não é suficiente para controlar a Administração Pública, uma vez que, em muitas oportunidades, o texto legal não é dotado de clareza, abrindo margem à interpretações ambíguas.

Desta feita, visando garantir uma correta atuação dos agentes públicos, a Lei de Improbidade administrativa, aquela que busca enquadrar atividades desonestas e/ou desleais durante o exercício de função pública ou em sua decorrência, deve ser apreciada junto aos princípios constitucionais

buscando uma maior segurança para o aplicador do direito e também para os administrados.

A Carta Magna atual, juntamente com a legislação infraconstitucional, assinalam como administração ímproba aquela de má qualidade, não caracterizando um ato desonesto na atividade administrativa.

Não há que se cogitar que um ato de improbidade que venha a ser cometido por qualquer agente público, seja contra a Administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, não será punido conforme disposto no ordenamento jurídico pátrio. Partindo dessa vertente, aquele que administra a atividade castrense¹ está ou não abrangido no contexto da Lei de Improbidade?

O administrador castrense, haja vista estar inserido no conceito geral de administrador público, estaria subordinado somente às leis e normas constitucionais instituídas para os atos de improbidade administrativa ou tendo em vista sua qualidade peculiar de administrador da coisa pública militar, estaria sujeito a outras normas sancionatórias?

A finalidade do presente estudo é abordar, sob a ótica sancionatória das normas de improbidade administrativa, quais as principais consequências e os possíveis reflexos sobre o administrador militar do âmbito federal.

Apesar de vasta publicidade a respeito de averiguações sobre atos de improbidade administrativa, pouco se conhece sobre a natureza destes atos no âmbito da Administração Militar.

Vale lembrar que com a recente observância dos conceitos de Administração Pública Transparente, cada vez mais se cobra do gerente da coisa pública e cada vez mais se torna importante estabelecer e divulgar certos conceitos inerentes à administração proba.

Ao examinarmos a Lei de Improbidade Administrativa percebemos que seu raio de abrangência, no que tange ao sujeito ativo, é bem amplo. Igualmente, para a determinação dos aludidos atos, o legislador abriu diversas

¹ Castrense é aquilo que se refere ao *castrum*, fortificação que servia de acampamento militar romano, tido como antecessor dos castelos medievais. Daí, por extensão, castrense é o mesmo que militar

possibilidades para as hipóteses a serem investigadas no intuito de melhor classificar as condutas e punir os infratores.

Cabe destacar, que se contrapondo à regra geral estabelecida na Lei Maior para os servidores públicos em geral, com relação aos integrantes das Forças Armadas, a exemplo do que ocorre com os membros do Poder Judiciário ou do Ministério Público, foram estabelecidas pelo legislador constituinte, regras próprias, que por serem especiais, sobrepõem-se, como se sabe, às gerais.

Todavia, é de vasto conhecimento que o militar, gestor público, pode vir cometer tanto crimes contra o patrimônio público que venham a gerar enriquecimento ilícito (furto, roubo, extorsão, apropriação indébita, estelionato, etc), como praticar crimes contra a administração militar (peculato, desvio, concussão, corrupção, etc), ou, ainda, desrespeitar os princípios que norteiam a administração pública (prevaricação, violação do dever funcional, etc).

Desta feita, havendo o menor sinal de improbidade, a própria administração militar deverá determinar a apuração dos fatos e a instauração do procedimento administrativo disciplinar cabível, que a depender da gravidade dos fatos, poderá ter como punição a perda do posto e da patente e indignidade ou incompatibilidade para o oficialato, sem, é claro, prejuízo das sanções penais.

Por todo o exposto até aqui, conclui-se a extensão da importância em identificar quais reprimendas se aplicam ao direito administrativo militar e quais as principais consequências para o administrador da coisa pública castrense no que tange à aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa no seio militar.

1. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O ordenamento jurídico pátrio é balizado na hierarquia das normas, onde os valores maiores da sociedade são expressos através dos princípios constitucionais, tornando-os superiores em relação às demais normas e assim balizam a elaboração, interpretação e aplicação dos preceitos de nosso conjunto normativo.

Os princípios constitucionais possuem valor genérico, que orientam quanto à interpretação do ordenamento jurídico, aprimorando sua aplicação, integração e a elaboração de novas legislações.

De acordo com José dos Santos Carvalho Filho ² "Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da Administração Pública".²

Pelo acima definido, deve o administrador público se pautar nos princípios para viabilizar sua atuação, pois auxiliam na compreensão dos institutos e norteiam a exegese das normas.

Nossa Constituição buscou em seu art 37, § 4º elencar quais seriam os princípios básicos da Administração Pública:

"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".³

Ressalte-se que tais princípios devem ser observados pela Administração Pública como um todo (direta e indireta), agentes públicos no âmbito dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Princípio da Legalidade

A delimitação da atuação do Estado, visando evitar um possível abuso de poder, é feita através do princípio da legalidade, pois qualquer ato da Administração somente terá validade se amparado por lei. Tal conduta se torna uma garantia e proteção aos administrados.

² FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2009, pg 20

³ BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em 20Jan14

Como é cediço, o princípio em estudo apresenta um perfil diverso no campo do Direito Público e no campo do Direito Privado. No Direito Privado, tendo em vista o interesse privado, as partes poderão fazer tudo o que a lei não proíbe; no Direito Público, diferentemente, existe uma relação de subordinação perante a lei, ou seja, só se pode fazer o que a lei expressamente autorizar, sob pena daquele ato que lhe for contrário se tornar inválido.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro leciona que a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em benefício da coletividade.⁴

Gustavo Melo Knoplock afirma ainda que:

Alguns autores têm definido como princípio da restritividade o fato de o agente público só poder fazer aquilo que esteja estabelecido em lei, adotando aqui a legalidade um caráter muito mais restrito do que aquele que se aplica aos particulares.⁵

Princípio da Publicidade

A administração pública tem o dever de dar transparência a todos os atos praticados, lembrando que é proibida a promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos por meio de aparecimento de nomes, símbolos e imagens.

Tal princípio:

Indica que os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos.⁶

O Decreto nº 1.171/94 menciona que:

Salvo os casos de segurança nacional, investigações policiais ou interesse superior do Estado e da Administração Pública, a serem preservados em processo previamente declarado sigiloso, nos termos da lei, a publicidade de qualquer ato administrativo constitui requisito de eficácia e moralidade, ensejando sua omissão comprometimento ético contra o bem comum, imputável a quem a negar.⁷

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 64

⁵ KNOPLUCK, Gustavo Melo. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2010, pg 71

⁶ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2009, pg 28

⁷ Apud KNOPLUCK, op. cit, pg 74

Princípio da Impessoalidade

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que "Exigir impessoalidade da administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria administração".⁸

Assim, o princípio da impessoalidade deve ser observado em duas situações distintas, em relação aos administrados e em relação à própria Administração Pública.

A atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, sem discriminação nem favoritismo. A responsabilidade dos atos administrativos praticados deve ser imputada não ao agente e sim à pessoa jurídica. As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

A Administração Pública não poderá agir de modo que venha a discriminar pessoas inadvertidamente. Exceção feita àquelas que poderão vir a privilegiar o interesse público, ou seja, deve haver uma posição de neutralidade em relação às pessoas privadas.

Princípio da Moralidade

Ao nos lembrarmos que o administrador público deve pautar suas ações na lisura e na honestidade, percebemos que os atos e atividades da administração devem obedecer não só à lei, mas também à moral.

Knoplock cita:

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum; ela é composta por regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto das regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre o Bem e o Mal, mas também pela ideia geral de administração e pela ideia de função administrativa (Henri Welter, *Le Controle Jurisdictionnel de La Moralite Administrative*, Paris, 1929)⁹

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 68

⁹ KNOPLOCK, Gustavo Melo. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2010, pg 72

Segundo Edmir Netto de Araújo «o dever de probidade do administrador público ... deve sempre pressupor a honestidade de propósitos, a imparcialidade e a devoção ao interesse público».¹⁰

Cabe destacar, que a própria Ação Popular é uma ferramenta de controle da moralidade administrativa, a Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que regula a Ação Popular, traz em seu art 1º «Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio».¹¹

Princípio da Eficiência

Cabe destacar, que visando conduzir seus atos da melhor forma possível, deve a Administração se valer não só dos princípios constitucionais explícitos, mas também daqueles considerados implícitos, tais como proporcionalidade, motivação, especialidade, hierarquia, presunção de legitimidade ou veracidade, continuidade do serviço público, supremacia do interesse público, autotutela e razoabilidade.

Assim, a EC nº. 19, que buscou introduzir a «reforma administrativa», acrescentou no texto constitucional o princípio da eficiência, que exige da Administração Pública um maior aperfeiçoamento de seus serviços e atividades, bem como a otimização dos resultados, fazendo com que a busca do atendimento ao interesse público tenha maior eficiência.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro cita que:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos, pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.¹²

Devemos ainda nos ater, que o propósito trazido pelo princípio da eficiência é a modernização da Administração, galgando resultados pela melhor produtividade, ou seja, mais rápida, com menor custo e maior qualidade.

¹⁰ DE ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo, 2009, pg 56

¹¹ BRASIL. **Lei nº 4.717**(1965), Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm, acesso em 20Fev14

¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 84

2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 O Ato de Improbidade: histórico

O aperfeiçoamento das formas de organização e administração pública, sempre foi um anseio de todos, principalmente visando coibir a desonestidade ao administrar a coisa pública.

Buscando prevenir atos que culminassem naquilo que hoje denominamos improbidade administrativa, alguns legisladores elaboraram normas para combater o descaso com a coisa pública, a desobediência aos princípios administrativos, além do desvio do dever de servir, se beneficiando do dever.

A Lei Maior de 1988 foi a primeira a abordar nos moldes atuais o tema improbidade, nenhuma das anteriores se aventurou a fazê-lo. As anteriores faziam referência apenas ao enriquecimento ilícito, modalidade mais marcante da improbidade administrativa.

A Carta Política de 1946, em seu art. 141,§31 dizia que "... a lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica".¹³

Já a Constituição de 1967, antes da alteração através do Ato Institucional 14/69, trazia no art. 153, §11 "... a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública".¹⁴

Assim, a verdadeira inovação veio na Carta da Primavera de 1988, que no art. 37, §4º, aumentou a definição de improbidade administrativa, fazendo com que a sociedade tivesse mais uma forma de combater a corrupção.

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos

¹³ BRASIL, **Constituição Federal** (1946), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao46htm, acesso em 20Fev14

¹⁴ BRASIL, **Constituição Federal** (1967), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao46htm, acesso em 20Fev14

bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.¹⁵

Já no que diz respeito à normatização infraconstitucional, o legislativo pátrio elaborou duas normas, abordando o tema improbidade administrativa, que antecederam à Lei 8.429/92. São a Lei n.º 3.164/57 (Lei Pitombo-Godoí Ilha) e a Lei n.º 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

A Lei Federal n.º 3.164/57, Lei Pitombo-Godoí Ilha, trazia que aquele servidor que houvesse adquirido bens através do uso indevido do cargo ou função pública, caracterizando crime de improbidade administrativa, teria tais bens sujeitos a seqüestro, sem prejuízo da responsabilidade criminal.

Notamos, desse modo, que já no ano 1957, a improbidade era abordada com rigor em solo pátrio através da imposição de penas cumuladas em esferas distintas, civis e penais.

O sequestro dos bens, pela imposição do art 1º, §1º de tal norma, seria decretado pelo juízo civil. Já o processo poderia ser movido por qualquer pessoa ou pelo Ministério Público de acordo com o § 2º.

Art. 1º São sujeitos a sequestro e à sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprêgo em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido.

§ 1º . As medidas prescritas neste artigo serão decretadas no juízo civil, observadas as disposições da lei processual.

§ 2º . O processo será promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo.¹⁶

Segundo Marino Pazzaglini Filho:

No que tange à expressão influência ou abuso de cargo, função ou emprego público, esta norma não balizava o conteúdo, bem como, além da Administração centralizada, só conhecida a descentralização autárquica, até mesmo porque, o conceito de empresas públicas e sociedades de economia mista, só se integrariam ao nosso sistema jurídico, com o advento do Decreto . Lei n.º. 200, no ano de 1967¹⁷

Note-se pelo texto da lei, que apesar de ainda não estar fortalecido como defensor dos interesses sociais, bem como da ordem jurídica, já surgia

¹⁵BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em 20Jan14.

¹⁶BRASIL, **Lei 3.164** (1957) disponível em http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3164&tipo_norma=LEI&data=19570601&link=s, acesso em 22Fev14

¹⁷ FILHO, Marino Pazzaglini.; ROSA, Márcio Fernando Elias.; JÚNIOR, Waldo Fazzio. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público**. São Paulo, 1998, p.31

certa preocupação com o controle das atividades públicas por parte do Ministério Público. O *Parquet* já possuía a prerrogativa de iniciar a Ação Civil, bem como a referida norma também titulava qualquer pessoa ao exercício do *jus actionis*.

A lei n.º 3.164/57 também trazia em suas linhas a obrigatoriedade, por parte daqueles que exerciam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, independente de serem eletivas ou não, do registro público dos valores e bens pertencentes ao seu patrimônio privado. Isso em muito se assemelha a atual exigência mencionada na Lei n.º 8.429/92, da entrega da declaração de bens dos agentes públicos.

Art. 3º E q instituído o registro público obrigatório dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não.

§ 1º . O registro far-se-á no Serviço do Pessoal competente, mediante declaração do servidor público, incidindo na pena de demissão do serviço público o que fizer falsa declaração;

...

§ 4º . O registro prévio é condição indispensável à posse do servidor público e deverá ser obrigatoriamente atualizado antes do seu afastamento do cargo ou função.¹⁸

Ao compararmos a Lei nº 8.429/92, atual lei de improbidade, com a Lei n.º 3.164/57, percebemos que esta tratava o tema de modo mais restrito, uma vez que fazia menção apenas ao enriquecimento ilícito.

Apesar da inovação trazida, a Lei Pitombo-Godoí Ilha não surtiu o efeito esperado. Existia uma grande dificuldade na comprovação da influência da atividade pública na aquisição de bens, tal como a exatidão do alcance do termo *servidor público*. Assim, viu-se a necessidade de inovação sobre o tema.

Visando aprimorar o assunto, foi editada a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, que ficou conhecida como *Lei Bilac Pinto*.

A Lei Bilac Pinto, determinava que nos casos de enriquecimento ilícito causado por influência ou abuso de cargo ou função ocorresse o sequestro e o perdimento dos bens do servidor público da administração direta e/ou indireta.

¹⁸BRASIL, Lei 3.164 (1957) disponível em http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3164&tipo_norma=LEI&data=19570601&link=s, acesso em 22Fev14.

Art. 1º O servidor público, ou o dirigente, ou o empregado de autarquia que, por influência ou abuso de cargo ou função, se beneficiar de enriquecimento ilícito ficará sujeito ao seqüestro e perda dos respectivos bens ou valores.¹⁹

De acordo com Pazzaglini Filho:

Lei Bilac Pinto era constituída de incertezas, lacunas que dificultavam sua execução. Tecnicamente, não contemplava o enriquecimento sem causa e apresentava dificuldades para o enriquecimento ilícito.²⁰

Cabe destacar, que a Lei Bilac Pinto buscou apontar em seu texto um significado para a expressão "servidor público", além de equiparar as hipóteses de enriquecimento ilícito aos crimes contra a Administração Pública, valendo-se inclusive de procedimentos penais.

Apesar da busca em ampliar a abordagem do tema improbidade, até aquele momento as normas editadas não se mostraram suficientes.

Visando a substituição das normas que abordavam o tema improbidade, em 1992 entrou em vigor a Lei nº 8.429, conhecida como lei do colarinho branco.

Mauro Roberto Gomes de Mattos destaca:

A lei de improbidade originou-se do Projeto de Lei nº. 1.446/91 que foi enviado ao Congresso Nacional pelo então presidente Fernando Collor de Mello e Jarbas Passarinho, Ministro da Justiça, do governo Fernando Collor, movido pelo princípio da moralidade.²¹

Analisando todo o ordenamento jurídico pátrio anterior à Lei nº 8.429/92, percebemos a amplitude dada aos atos de improbidade administrativa pela nova lei, uma vez que a única conduta realmente tipificada, até então, era a de enriquecimento ilícito. A nova norma elenca o enriquecimento ilícito como apenas uma das hipóteses inerentes à atos de improbidade, ao lado dos atos que causam prejuízo ao erário e dos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

¹⁹ BRASIL, **Lei nº 3.502** (1958), disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3502-21-dezembro-1958-354035-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 22Fev14

²⁰ FILHO, Marino Pazzaglini. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**, São Paulo, 2002, pg.33

²¹ MATTOS, M. R. G. **Do Excessivo Caráter Aberto Da Lei de Improbidade Administrativa**. Porto Alegre, 2005, pg 139

2.2. Improbidade Administrativa: Conceito

Após analisarmos as inovações legislativas ocorridas ao longo do tempo, percebemos que improbidade administrativa pode ser conceituada como sendo uma ação praticada por agente da administração que seja contrária aos princípios básicos da Administração Pública, ou incorra em ilegalidade.

Todo agente que objetivar algum tipo de vantagem patrimonial indevida, em razão de cargo, mandato, emprego ou função que exerce, estará praticando um ato eivado de desonestidade e deslealdade, assim, um ato de improbidade administrativa.

Carollina Rachel Costa Ferreira cita a seguinte afirmação do professor Aristides Junqueira Alvarenga:

Pode-se, pois, conceituar improbidade administrativa como espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao erário [...] É também de José Afonso da Silva a afirmação de que todo ato lesivo ao patrimônio agride a moralidade administrativa, mas nem sempre a lesão ao patrimônio público pode ser caracterizada como ato de improbidade administrativa, por não estar a conduta do agente, causador da lesão, marcada pela desonestidade [...] Assim, a conduta de um agente público pode ir contra o princípio da moralidade, no seu estrito sentido jurídico-administrativo, sem, contudo, ter a pecha de improbidade, dada a ausência de comportamento desonesto . atributo, esse, que distingue a espécie (improbidade) do gênero (imoralidade) [...] Se assim é, torna-se difícil, se não impossível, excluir o dolo do conceito de desonestidade e, conseqüentemente, do conceito de improbidade, tornando-se inimaginável que alguém possa ser desonesto por mera culpa, em sentido estrito, já que ao senso de desonestidade estão jungidas as idéias de má-fé, de deslealdade, a denotar presente o dolo.²²

Marino Pazzaglini Filho leciona:

Improbidade Administrativa é mais que mera atuação desconforme com a singela e fria letra da lei. É conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal e imoral) do Poder Público, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais.

²² Apud TAVARES, Carollina Rachel Costa Ferreira - **Os Crimes de Responsabilidade e a Responsabilidade dos Agentes Políticos por Atos de Improbidade Administrativa** . Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Penal e Processual Penal, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Penal e Processo Penal, do Instituto Brasiliense de Direito Público . IDP . 2010 pag 27 (Orientador: Prof. Aristides Junqueira Alvarenga). Disponível em <http://www.idp.edu.br/dspace>. acesso em 20Abr14

Decorre tanto da desonestidade e da deslealdade, quanto da inidoneidade ou da incompetência do agente público no desempenho de suas atividades funcionais. Revela-se a improbidade administrativa no emprego da negociata na gestão pública, que vai desde auferimento do administrador ou de terceiro de ganhos patrimoniais ilícitos, concessão de favores e privilégios ilegais, exigência de propinas, mesmo para atendimento de pedidos legítimos de particulares, desvio ou aplicação ilegal de verbas públicas, sectarismo do comportamento da autoridade, privilegiando, no exercício funcional, o interesse pessoal em relação ao público, até tráfico de influência nas esferas públicas, bem como no exercício deturpado ou ineficiente das funções públicas com afronta acintosa aos princípios constitucionais que as regem.²³

Wallace Paiva Martins júnior destaca:

Improbidade administrativa, em linhas gerais, significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os valores do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública.²⁴

A Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa . LIA, buscou elencar algumas condutas que poderiam ensejar atos praticados pelo administrador que caracterizassem desonestidade.

A referida norma dividiu os atos de improbidade administrativa em três grupos:

- atos que importam enriquecimento ilícito do agente público;
- atos que causam prejuízo ao erário; e
- atos que atentam contra os princípios da administração Pública.

Além de definir tais atos, a lei em tela vinculou-lhes sanções em níveis políticos, civis e administrativos, bem como delimitou os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade e atentou quanto aos procedimentos investigatórios e a regulamentação da ação civil de improbidade administrativa.

²³ FILHO, Marino Pazzaglini. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**, São Paulo, 2002, pg 16

²⁴ apud FILHO, M. P. op. cit, pg 16

Conforme já destacado, a LIA conceituou de forma bem mais ampla os atos que implicam improbidade administrativa, não se limitando somente ao enriquecimento ilícito como nas normas anteriores.

O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça entendem que a finalidade da lei de improbidade não é sancionar detalhes, não visa punir o administrador inábil, mas sim o desonesto, aquele que praticou atos de má-fé, com improbidade.

A LIA ampliou também a definição de agente público em relação às demais normas. Considera todas as pessoas físicas (mesmo sem vínculo empregatício) que, de algum modo, exerçam alguma função pública ou de interesse público, mesmo que não remunerada, nos órgãos e entidades das administrações direta ou indireta, em todos os poderes, no Ministério Público, além dos Tribunais de Contas, empresas incorporadas ao patrimônio público, empresas privadas dependentes de controle direto ou indireto do Poder Público e entidades privadas de interesse público.

2.3 Agentes Públicos: definições

José dos Santos Carvalho Filho leciona que:

A expressão agentes públicos tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título exercem uma função pública, como prepostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica.²⁵

Marino Pazzaglini Filho²⁶ classifica os agentes públicos em quatro categorias:

- agentes políticos;
- agentes autônomos;
- servidores públicos; e
- particulares em colaboração com o Poder Público

Cabe aqui destacar, que após o advento da Emenda Constitucional nº 18/98 os militares não são mais considerados servidores, sendo assim, uma categoria à parte dentro dos agentes públicos.

²⁵ FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2009, pg 637

²⁶ FILHO, Marino Pazzaglini. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**, São Paulo, 2002, pg 24

Agentes políticos

Luiz Gonzaga Pereira Neto cita que na lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, agentes políticos:

... são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e Estaduais e os Vereadores. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política.²⁷

Di Pietro afirma que aos agentes políticos estão ligadas as atividades de direção e as legislativas, ou seja, as que implicam a fixação de metas, de diretrizes, ou de planos governamentais.²⁸

Agentes Autônomos

Agentes autônomos seriam aqueles que não participam diretamente das decisões políticas. São os membros do Poder Judiciário, dos Ministérios Públicos, dos Tribunais de Contas e Chefe da Advocacia-Geral da União que, regidos por legislação própria, exercem funções superiores e essenciais.

Servidores Públicos

O conceito de Servidores Públicos traz aquelas pessoas que prestam serviço de natureza profissional aos Poderes do Estado e às entidades da Administração Pública Indireta e que mantêm vínculo de emprego remunerado pela Fazenda.

Marino Pazzaglini Filho²⁹ os classifica em três sub-categorias:

a) servidores estatutários: titulares de cargos públicos efetivos ou em comissão e sujeitos ao regime jurídico estatutário;

²⁷ NETO, Luiz Gonzaga Pereira. **Os agentes políticos e sua responsabilização à luz da Lei nº 8.429/92**, disponível em <http://jus.com.br/artigos/9588/os-agentes-politicos-e-sua-responsabilizacao-a-luz-da-lei-n-8-429-92>, acesso em 25Abr14

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 527

²⁹ FILHO, Marino Pazzaglini. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**, São Paulo, 2002, pg 24

b) empregados públicos: ocupantes de empregos públicos da Administração Direta e Indireta, contratados sob regime da legislação trabalhista;

c) servidores temporários: contratados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Particulares em colaboração com o Poder Público

Aquelas pessoas físicas que executam atividades consideradas de interesse público e que gerenciam verbas públicas em empresas privadas controladas pelo Estado, são considerados particulares em colaboração com o Poder Público. Aqui também se incluem os serviços sociais autônomos, organizações sociais e organizações sociais de interesse público.

Vale lembrar que aqui também se incluem:

- administradores de concessionárias e permissionárias de obras e serviços públicos;
- leiloeiros, tradutores e interpretes públicos;
- prestadores de serviços notoriais e de registro não oficializados;
- pessoas requisitadas para exercício de função pública: jurados, integrantes de mesa receptora ou apuradora de votos nas eleições; e
- gestores de negócios públicos, que em situação de emergência, assumem gestão temporária da coisa pública.

Não podemos nos esquecer que mesmo sendo o agente público o sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, este ato pode ser realizado em parceria com terceiros.

Marcelo Figueiredo leciona que:

O terceiro, o particular, aquele que não é servidor ou agente público, segundo a lei, somente poderá ser co-autor ou participante na conduta ilícita. De fato, o agente ou servidor público é que dispõe efetivamente de meios e condições muito eficazes de realização das condutas materiais (positivas ou negativas), porquanto é dele o poder de praticar o ato estatal lesivo. Isso não impede que o particular ou terceiro seja o mentor intelectual da ação de improbidade, seja o verdadeiro gerente dos atos ilícitos. Contudo, a lei é clara: as figuras para terceiros circunscrevem-se a duas ações: induzir ou concorrer.³⁰

³⁰ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. São Paulo, 2000. pg 34-35

2.4 Atos de Improbidade Administrativa

Pelo que pudemos observar até o momento, a conceituação do ato de improbidade não é tarefa fácil, uma vez que se faz necessário caracterizar diversas condutas. Vale ainda lembrar, que o ato de improbidade pode corresponder a um ato administrativo, a uma omissão ou a uma conduta.

O rol elencado na Lei nº 8.429/92 é apenas exemplificativo, uma vez que tais condutas foram simplesmente divididas em três grandes grupos:

- a) atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito;
- b) atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário;
- e) atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

Di Pietro afirma que:

Ainda que o ato não se enquadre em uma das hipóteses previstas expressamente nos vários incisos dos três dispositivos, poderá ocorrer improbidade sancionada pela lei, desde que enquadrada no caput dos artigos 9º, 10 ou 11.³¹

2.4.1 Atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

A Lei n. 8.429/92 traz em seu art 9º:

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 atividade nas entidades mencionadas no artigo 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 artigo 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

³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 841

disposição de qualquer das entidades mencionadas no artigo 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 artigo 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 artigo 1º desta Lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei.³²

A obtenção da vantagem patrimonial, não apenas pecuniária, direta ou indiretamente, pelo agente da Administração Pública é que vai caracterizar o ato de improbidade.

O enriquecimento ilícito tratado pela Lei nº. 8.429/92 é assim definido por Marcelo Figueiredo:

Creemos que, para a lei anotada, configura enriquecimento ilícito a conduta de todo e qualquer agente público ou equiparado que acrescente a seu patrimônio valores direitos ou bens em detrimento da Administração Pública. Do mesmo modo, o agente ou equiparado que age, que conduz sua ação administrativa, de modo a tisonar o princípio da moralidade administrativa, tal como vazada concretamente na lei anotada.³³

Para Pazzaglini Filho:

Trata-se da modalidade mais grave e ignóbil de improbidade administrativa, pois contempla o comportamento torpe do agente

³² BRASIL, **Lei 8.429** (1992), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm, acesso em 25Abr14

³³ FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. São Paulo, 2000, pg. 47

público que desempenha funções públicas de sua atribuição de forma desonesta e imoral. Expressa a norma do artigo 9º da LIA o tráfico, a negociação da função pública pelo administrador no exercício de qualquer atividade estatal.³⁴

2.4.2 Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

O art 10 da Lei nº 8.429 menciona:

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 dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 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 artigo 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 artigo 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 assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no artigo 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 artigo 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 dispensá-lo 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, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no artigo 1º desta

³⁴ FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzio. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público**. São Paulo, 1998. pg. 63

Lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades³⁵

Destacando Pazzaglini Filho:

Enquanto o conceito de patrimônio público é mais abrangente, pois compreende o complexo de bens e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico, o de Erário, como parte integrante do patrimônio público, limita-se aos bens e direitos de valor econômico, ou seja, aos recursos financeiros do Estado, ao Tesouro Público.³⁶

Diferentemente do previsto no art. 9º, aqui é necessário que o agente da administração tenha recebido alguma vantagem patrimonial indevida relacionada ao ato.

Vale lembrar que o tipo aqui trazido menciona ações que causam lesão ao erário através da perda de patrimônio.

Normalmente, o prejuízo ao erário é resultante do enriquecimento ilícito daqueles terceiros que estarão se beneficiando dos danos gerados ao patrimônio público em decorrência do ato ímprobo.

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

O último grupo de condutas que culminam em improbidade administrativa estabelece atos que vão de encontro aos princípios da administração pública.

Segundo Maria Silvia Zanella Di Pietro:

Qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da moralidade, do interesse público, da eficiência, da motivação, da publicidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade administrativa.³⁷

O art 11 da Lei nº 8.429 menciona:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:
I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência;

³⁵ BRASIL, **Lei 8.429** (1992), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm, acesso em 25Abr14

³⁶ FILHO, Marino Pazzaglini. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**, São Paulo, 2002, pg 61

³⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 841

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.³⁸

Podemos assim perceber que a abordagem não se refere a qualquer violação, mas sim àquela, *que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições*.

A doutrina considera as condutas aqui apontadas como taxativas, assim existindo tais requisitos, a improbidade estará caracterizada.

2.5. Sanções aos Atos de Improbidade Administrativa

Como sabemos, nossa carta Magna, em seu art 37, fez disposições no que tange às penalidades a serem aplicadas àqueles que praticarem atos de improbidade. Relembremos:

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:

...

§ 4º - 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.³⁹

Por sua vez, a Lei nº 8.429/92 também elenca diversas sanções a serem aplicadas àqueles que praticaram atos de improbidade. Aqui estão inseridos a perda de bens e valores acrescidos de maneira ilícita ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por até dez anos, além do pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público.

Vale destacar a íntegra do art 12 da Lei nº 8.429/92:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem

³⁸ BRASIL, **Lei 8.429** (1992), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm, acesso em 25Abr14

³⁹ BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em 20Jan14.

ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.⁴⁰

Cabe aqui ressaltar, que o Ministro Luiz Fux, até então no Superior Tribunal de Justiça, ao julgar o Recurso Especial nº 980.706 . RS, assinalou que:

...
As sanções do art. 12, incisos I, II e III, da Lei nº 8.429/92, não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua dosimetria; em consonância com os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que, evidentemente, perpassa pela adequação, necessidade e proporcionalidade estrito senso, aliás, como deixa entrever o parágrafo único do referido dispositivo, a fim de que a reprimenda a ser aplicada ao agente ímprobo seja suficiente à repressão e à prevenção da improbidade.⁴¹

Importantíssimo referenciar que as penalidades descritas na Lei nº 8.429/1992 são válidas a partir da confirmação do ato de improbidade previsto e independem das demais esferas de responsabilidade.

⁴⁰ BRASIL, **Lei 8.429** (1992), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm, acesso em 25Abr14

⁴¹ **RECURSO ESPECIAL Nº 980.706 - RS** (2007/0210742-0), disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=13852038&um_registro=200702107420&data=20110223&tipo=5&formato=PDF, acesso em 11Abr14

Frize-se que somente a responsabilidade disciplinar e a responsabilidade política não se compatibilizam. As outras espécies de responsabilidade possuem uma relação de independência, tendo inclusive interrelacionamento entre as instâncias.

A Lei nº 1.079/50, que regula a responsabilização política dos agentes envolvidos em atos de improbidade traz em seu art 2º:

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.⁴²

Por sua vez, a parte disciplinar é regulada pelos estatutos dos servidores e materializada por um processo administrativo disciplinar.

Pelo exposto, existe a possibilidade do agente da administração responder pela atuação ímproba e concomitantemente ser responsabilizado civilmente, em virtude do dano causado, criminalmente, se também constituir crime e ainda politicamente caso tal conduta seja definida em lei como crime de responsabilidade.

Vale ainda lembrar que se a conduta em apuração também for considerada infração disciplinar, o agente também responderá administrativamente.

Segundo Di Pietro, ⁴³ dispositivo constitucional, ao indicar as medidas cabíveis, não se refere a elas como sanções. E, na realidade, nem todas têm essa natureza.⁴³

Visando robustecer a postura adotada pelo texto constitucional, a Lei nº 8.429/92 elenca um rol de punições a serem impostas aos praticantes de improbidade.

Dentre as penalidades estão a perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por até dez anos, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios

⁴² BRASIL. **Lei nº 1.079** (1950), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm, acesso em 15Jun14

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 844

ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, por um período de até dez anos.

Vejamos o que prescreve o art 12 da referida norma:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.⁴⁴

Aparentemente, o legislador buscou estabelecer um critério a respeito da gravidade das penas. Ainda segundo Maria Sílvia, a gradação foi estabelecida em relação a algumas penas, da seguinte forma:

a. suspensão dos direitos políticos, que varia de 8 a 10 anos, no primeiro caso, de 5 a 8 anos, no segundo; e de 3 a 5 anos no terceiro caso;

b. o valor da multa civil, que pode ser de até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial, em caso de enriquecimento ilícito; de até 2 vezes o valor do dano, no caso de dano ao erário; e de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, no caso atentado aos princípios da Administração;

c. a proibição de contratar com a Administração ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pode ser aplicada pelo prazo de 10, 5 e 3 anos respectivamente.⁴⁵

⁴⁴ BRASIL, **Lei 8.429** (1992), disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm, acesso em 25Abr14

⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 845

Cabe destacar, que a suspensão dos direitos políticos, bem como a perda da função pública, é penalidade aplicada pelo juízo cível responsável pelo trânsito em julgado da ação de improbidade.

Vale também lembrar, que na decisão de trânsito em julgado da ação de improbidade deve constar, de maneira expressa, a proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

De acordo com Fernando Rodrigues Martins⁴⁶, as sanções atinentes à ação de improbidade não exteriorizam uma característica penal. Todavia, Maria Sylvia⁴⁷ entende que as penalidades impostas pela Lei de Improbidade Administrativa são de cunho estritamente civil.

Importante destacar, que existe a possibilidade das penas previstas na Lei nº 8.429/92 serem aplicadas de maneira cumulativa, haja vista que um mesmo ato de improbidade pode afetar valores diversos, tanto que para fixar as penas a serem aplicadas o judiciário deverá considerar %a extensão do dano causado+.

De acordo com Nilo Spinola Salgado Filho:

As sanções previstas na Lei nº 8.429/92 são de extrema gravidade, devendo o juiz, ao aplicá-las, considerar a gravidade do ilícito para eleger as sanções que sejam compatíveis, a partir dos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade.⁴⁸

Pedro Evandro de Vicente Rufato diz que:

No entanto, temos que, a despeito de cumulativo, o rol comporta interpretação conforme a Constituição, de acordo com a gravidade do ilícito, e a partir dos critérios da proporcionalidade e da razoabilidade, permitindo, para a justa solução, a exclusão da sanção que, à vista do caso concreto, mostre-se desarrazoada ou por demais gravosa.⁴⁹

Todavia, devemos nos ater que o próprio legislador buscou dosar a aplicabilidade das sanções, uma vez que o art 12 da Lei nº 8.429/92 elenca um rol com as devidas gravidades. Assim, o juízo do feito somente poderá desconsiderar alguma das sanções de forma fundamentada.

⁴⁶ MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. 3. ed. São Paulo: RT, 2009, pg 256

⁴⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 848

⁴⁸ NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Manual de Direitos Difusos**, Editora Verbatin, 2009, pg. 644

⁴⁹ RUFATO, Pedro Evandro de Vicente. **A aplicação do princípio da proporcionalidade na fixação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa**, disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20014/a-aplicacao-do-principio-da-proporcionalidade-na-fixacao-das-sancoes-previstas-na-lei-de-improbidade-administrativa#ixzz36n7PJTxp>, acesso em 12 Abr14

2.6. Prerrogativa de foro nas ações de Improbidade Administrativa

Em relação ao foro competente para julgar ações de improbidade administrativa, cabe ressaltar que a Lei nº. 8.429/1992 não tem norma específica a respeito da competência, sendo aplicável subsidiariamente o artigo 2º da Lei nº. 7.347/1985, que estabelece como competente o juízo do local onde ocorreu ou deveria ocorrer o dano. Assim, a regra é a competência do juízo de primeira instância do local do dano.

O Supremo Tribunal Federal - STF julgou inconstitucional (Adin n. 2.797) a redação dada ao artigo 84 e parágrafos do Código de Processo Penal pela Lei nº. 10.628/2002, que estabelecia foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade propostas contra determinadas autoridades, o que acarretava a competência originária dos tribunais nesses casos.

Analisando a Reclamação 2138/DF percebemos que o Ministério Público Federal ingressou com uma ação de improbidade administrativa em desfavor de um Ministro de Estado. O resultado dessa demanda foi a condenação do Ministro à perda do cargo e à suspensão de seus direitos políticos. Após o veredicto na 1ª instância, o Ministro de Estado, que é um agente político, ajuizou uma reclamação no STF, sustentando que os agentes políticos já respondem por crimes de responsabilidade, previstos na Lei n.º 1.079/50. Ainda segundo ele, as condutas elencadas na Lei de improbidade administrativa se parecem com os crimes de responsabilidade abarcados pela Lei n.º 1.079/50. Assim, poderia estar ocorrendo *bis in idem*.

O STF, ao analisar o caso, decidiu que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica aos agentes políticos quando a conduta praticada já for prevista como crime de responsabilidade. Ainda de acordo com o STF, punir o agente político por improbidade administrativa e por crime de responsabilidade seria, de fato, *bis in idem* e que deveria ser aplicada apenas a Lei n.º 1.079/50, em decorrência do princípio da especialidade.

Vale lembrar que o Superior Tribunal de Justiça - STJ entende ainda que os prefeitos podem responder tanto por improbidade administrativa quanto pelos crimes de responsabilidade, ressaltando que a ação de improbidade transcorrerá na 1ª instância.

O tema também era polêmico entre os doutrinadores, Alberto Zacharias Toron pregava a constitucionalidade do art. 84, CPP. Por sua vez, Renato Flávio Marcão, acompanhando o STF, entende que os §§ 1º e 2º do art. 84 são inconstitucionais.

Ainda de acordo com Renato Flávio Marcão, citado por Rodrigo Leite:

Os Tribunais sempre entenderam que, sendo a ação de improbidade administrativa cuidada na Lei nº 8.429/92 de natureza civil, ainda que proposta contra autoridades que gozem de foro especial por prerrogativa de função para efeitos penais, deve ser processada e julgada em primeira instância, por não caber o deslocamento de foro para o Supremo Tribunal Federal sem expressa previsão constitucional. Por ser a competência originária do Supremo Tribunal Federal de direito estrito, não se admite o foro especial por prerrogativa de função para as ações civis de improbidade administrativa. (õ) Diante de tal quadro, resta evidente que não pode o legislador ordinário ampliar o âmbito estrito de competências da Suprema Corte. (õ) Ao cuidar da competência do Supremo Tribunal Federal o art. 102, I, a, da Constituição Federal, não incluiu em seu rol as ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, não sendo demais lembrar que o art. 37, § 4.º, da Constituição Federal cuidou de expressar a impossibilidade de confusão das jurisdições civil e penal, para os atos de improbidade e para os ilícitos penais, respectivamente. De tal sorte, a confusão proposta não se justifica dentro de um raciocínio lógico e inteligente, fazendo concluir que razões outras, diversas da técnica jurídica, e distantes do interesse público, é que empolgaram a malfadada disposição legal ora combatida. Historicamente, as hipóteses de foro privilegiado sempre foram objeto de previsão constitucional, não se deixando a regulamentação da matéria para a legislação de menor envergadura.⁵⁰

Desta feita, pelo que pudemos observar até o momento, o entendimento do STF e do STJ, é que não há foro por prerrogativa de função nos casos de improbidade administrativa. Desse modo, enquanto não advier nova posição do STF acerca do tema, não há foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa.

⁵⁰ LEITE, Rodrigo. **Foro por prerrogativa de função para ações de improbidade administrativa na visão do STF e do STJ**. Disponível em <http://atualidadesdodireito.com.br/rodrigoleite/2012/08/24/foro-por-prerrogativa-de-funcao-para-aco-es-de-improbidade-administrativa-na-visao-do-stf-e-stj/>, acesso em 15Dez13

3. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MILITAR

Dentro do conceito de agentes públicos os militares são considerados no sentido *lato sensu*. Vale lembrar que o constituinte originário de 1988, ao elaborar a nova Carta Magna, distinguiu os servidores civis dos militares colocando-os em seções diferentes. Tal divisão inclui ainda a distinção da espécie em duas: servidores militares federais, os integrantes das Forças Armadas e; servidores militares dos Estados e do Distrito Federal, aqueles que integram as Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Todavia, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 18, os militares de âmbito federal, ou seja, as Forças Armadas, foram alocados no art 142 da Lei Maior, destinando o art 42 aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Como já frisamos, as Forças Armadas estão alocadas no art 142 da atual Carta Magna. Analisando tal artigo percebemos que sua natureza jurídica é bem peculiar. O § 3º do art 142 fixa-lhes garantias e deveres, detalhando situações como a proibição de sindicalização e greve, dispondo sobre a perda do posto e da patente de seus oficiais, entre outros. Vale acrescentar que lhes são também estendidos alguns direitos sociais. Todavia, a Lei Maior estabelece que *Lei especial disporá sobre o ingresso nas Forças Armadas, os limites de idade, a estabilidade e outras condições de transferência do militar para a inatividade, os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares, considerando as peculiaridades de suas atividades.*⁵¹

No momento em que a Constituição Federal faz referência a uma Lei, inicialmente trata-se do Estatuto do Militares, a Lei nº 6880/80. Tal norma dispõe sobre os integrantes das Forças Armadas, uma vez que formam uma categoria especial de servidores da pátria em razão de sua destinação constitucional. Assim, sua natureza jurídica é a de categoria especial, com exigência de dedicação exclusiva, restrição de alguns direitos sociais e risco de vida permanente, sendo abarcados por um regime jurídico próprio.

Vale lembrar, que o profissional militar deve observar um valor castrense que se embasa em atos de patriotismo, civismo, espírito de união e

⁵¹ BRASIL. **Constituição Federal** (1988). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm acesso em 20Jan14

fidelidade à instituição. Como se não bastassem todos esses valores, o militar ainda deve possuir uma irrepreensível conduta moral e profissional, demonstrados no sentimento do dever, do pundonor militar e do decoro da classe.

Segundo Paulo Tadeu Rodrigues Rosa:

O administrador ao apreciar as faltas praticadas pelos servidores, civis ou militares, levará em consideração a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes, e aos antecedentes funcionais. Esse critério também se aplica ao direito administrativo militar.⁵²

3.1. Processo Administrativo Militar

Cabe, inicialmente, ressaltar que o Direito Administrativo Militar pode ser definido como o conjunto harmônico de princípios jurídicos próprios e peculiares que regem as instituições militares, seus integrantes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado e fixados na Constituição Federal: a defesa da Pátria e a preservação da ordem pública.⁵³

Importante lembrar que o ramo do direito que se destina a apurar os ilícitos disciplinares é conhecido como Direito Administrativo Disciplinar. Visa averiguar irregularidades funcionais e conseqüentemente a penalização dos agentes.

O Direito Administrativo Disciplinar se correlaciona com outras áreas do direito, aproveitando deles princípios e normas que o norteiam e o complementam. Entretanto, está bem mais inter-relacionado com o Direito Administrativo Militar, exatamente por ser a hierarquia e a disciplina a base de toda a estrutura jurídica construída.

José Armando da Costa afirma que "o Direito Disciplinar é, portanto, o conjunto de princípios e normas que objetivam, através de vários institutos próprios, condicionar e manter a normalidade do Serviço Público".⁵⁴

⁵² ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Direito Administrativo Militar**, 3ª Ed, 2007, pg 129

⁵³ ASSIS, Jorge César. **Considerações sobre aspectos essenciais do Direito Militar**, disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1440, acesso em 20Abr14

⁵⁴ COSTA, José Armando da, **Processo Administrativo Disciplinar - Teoria Prática - 6ª Ed.** 2010, pg 3

Dentro das Forças Armadas, um processo administrativo disciplinar é composto pelo Conselho de Justificação para os Oficiais e pelo Conselho de Disciplina para Aspirante-a-Oficial ou Guarda-Marinha e praças estabilizadas.

Ressalte-se que parte da doutrina especializada, como o ilustre Paulo Tadeu Rodrigues Rosa, defende que o Conselho de Justificação e o Conselho de Disciplina não passam de processos administrativos. Todavia, *do outro lado da moeda*, do qual faz parte o professor Jorge Cesar de Assis, defende que os conselhos fazem parte do judiciário, uma vez que, faz parte da competência do Superior Tribunal Militar, julgar demandas advindas do Conselho de Justificação e do Conselho de Disciplina.

No atual ordenamento jurídico pátrio, o Conselho de Disciplina é normatizado pelo Decreto nº 71.500, de 5 de dezembro de 1972 e o Conselho de Justificação pela Lei nº 5.836, de 5 de dezembro de 1972. Saliente-se que ambas as normatizações foram recepcionadas pela Lei Maior de 1988.

3.1.1 O conselho de Disciplina

O Conselho de Disciplina pode ser conceituado como um processo administrativo utilizado para julgar a incapacidade das praças estabilizadas em permanecer com suas graduações em virtude da prática de falta disciplinar considerada grave.

Em nosso ordenamento jurídico, o Conselho de Disciplina passou a ser normatizado em 1972, no governo do então presidente Médici, através do Decreto nº 71.500.

A incumbência da nomeação do Conselho de Disciplina é regida de acordo com o art 4º do Decreto 71.500/72:

Art . 4º A nomeação do Conselho de Disciplina, por deliberação própria ou por ordem superior, é da competência:

I - do Oficial-General, em função de comando, direção ou chefia mais próxima, na linha de subordinação direta, ao Guarda-Marinha, Aspirante-a-Oficial, Suboficial ou Subtenente, da ativa, a ser julgado;
II - do Comandante de Distrito Naval, Região Militar ou Zona Aérea a que estiver vinculada a praça da reserva remunerada ou reformado, a ser julgada; ou

III - do Comandante, Diretor, Chefe ou autoridade com atribuições disciplinares equivalentes, no caso das demais praças com estabilidade assegurada.⁵⁵

No que tange aos procedimentos do referido Conselho, assim rege o Decreto nº 71.500/72:

Art. 6º O Conselho de Disciplina funciona sempre com a totalidade de seus membros, em local, onde a autoridade nomeante julgue melhor indicado para apuração do fato.

Art. 7º Reunido o Conselho de Disciplina convocado previamente por seu presidente, em local, dia e hora designados com antecedência, presente o acusado, o presidente manda proceder a leitura e a autuação dos documentos que constituíram o ato de nomeação do Conselho; em seguida, ordena a qualificação e o interrogatório do acusado, o que é reduzido a auto, assinado por todos os membros do Conselho e pelo acusado, fazendo-se a juntada de todos os documentos por este oferecidos.

Parágrafo único. Quando o acusado é praça da reserva remunerada ou reformada e não é localizado ou deixa de atender a intimação por escrito para comparecer perante o Conselho de Disciplina:

- a) a intimação é publicada em órgão de divulgação na área de domicílio do acusado; e
- b) o processo corre à revelia, se não atender à publicação.

Art. 8º Aos membros do Conselho de Disciplina é lícito reperguntar ao justificante e às testemunhas sobre o objeto da acusação e propor diligências para o esclarecimento dos fatos.

Art. 9º Ao acusado é assegurada ampla defesa, tendo ele, após o interrogatório, prazo de 5 (cinco) dias para oferecer suas razões por escrito, devendo o Conselho de Disciplina fornecer-lhe o libelo acusatório, onde se contenham com minúcias o relato dos fatos e a descrição dos atos que lhe são imputados.

§ 1º O acusado deve estar presente a todas as sessões do Conselho de Disciplina, exceto à sessão secreta de deliberação do relatório.

§ 2º Em sua defesa, pode o acusado requerer a produção, perante o Conselho de Disciplina, de todas as provas permitidas no Código de Processo Penal Militar.

§ 3º As provas a serem realizadas mediante a Carta Precatória são efetuadas por intermédio da autoridade militar ou, na falta desta, da autoridade judiciária local.

§ 4º O processo é acompanhado por um oficial:

- a) indicado pelo acusado, quando este o desejar para orientação de sua defesa; ou
- b) designado pela autoridade que nomeou o Conselho de Disciplina, nos casos de revelia.

Art. 10. O Conselho de Disciplina pode inquirir o acusador ou receber, por escrito, seus esclarecimentos, ouvindo, posteriormente, a respeito, o acusado.

Art. 11. O Conselho de Disciplina dispõe de um prazo de 30 (trinta) dias, a contar da data de sua nomeação, para a conclusão de seus trabalhos inclusive remessa do relatório.

Parágrafo único. A autoridade nomeante, por motivos excepcionais, pode prorrogar até 20 (vinte) dias o prazo de conclusão dos trabalhos.

Art. 12. Realizadas todas as diligências, o Conselho de Disciplina passa a deliberar, em sessão secreta, sobre o relatório a ser redigido.

⁵⁵ BRASIL, **Decreto 71.500** (1972) disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d71500.htm. acesso em 11Jun14

§ 1º O relatório, elaborado pelo escrivão e assinado por todos os membros do Conselho de Disciplina, deve decidir se a praça:

a) é, ou não, culpada da acusação que lhe foi feita; ou
b) no caso do item III, do artigo 2º, levados em consideração os preceitos de aplicação da pena previstos no Código Penal Militar, está ou não, incapaz de permanecer na ativa ou na situação em que se encontra na inatividade.

§ 2º A decisão do Conselho de Disciplina é tomada por maioria de votos de seus membros.

§ 3º Quando houver voto vencido, é facultada sua justificação, por escrito.

§ 4º Elaborado o relatório, com um termo de encerramento, o Conselho de Disciplina remete o processo à autoridade nomeante.⁵⁶

Adotando o pensamento de Nelson Burille: evidente que processo administrativo disciplinar é a sucessão ordenada de atos, destinados a averiguar a realidade de falta cometida por servidor, a ponderar as circunstâncias que nela concorrem e aplicar as sanções pertinentes+ Jorge César de Assis conclui que o Conselho de Disciplina é um processo administrativo disciplinar *sui generis*.⁵⁷

3.1.2 O Conselho de Justificação

O Conselho de Justificação é o processo administrativo destinado a julgar a incapacidade do Oficial das Forças Armadas para permanecer na ativa em decorrência do cometimento de uma falta disciplinar grave ou de outro ato previsto nas leis ou nos regulamentos.

Péricles Aurélio Lima de Queiroz define que:

O Conselho de Justificação é o procedimento formal pelo qual se julga a incapacidade do oficial de carreira, por incapacidade ou indignidade, para permanecer no posto e o Conselho de Disciplina é o procedimento que julga os aspirantes a oficial e as praças de carreira das Forças Armadas e Forças Auxiliares, com o mesmo objetivo⁵⁸.

De acordo com o art 2º, da Lei nº 5.836/72, é submetido ao Conselho de Justificação, a pedido ou *ex-officio*, o oficial das Forças Armadas:

I - acusado oficialmente ou por qualquer meio lícito de comunicação social de ter:

a) procedido incorretamente no desempenho do cargo;

⁵⁶ BRASIL, **Decreto 71.500** (1972) disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d71500.htm. acesso em 11Jun14.

⁵⁷ ASSIS, Jorge César de. **Curso de Direito Disciplinar Militar: da simples transgressão ao processo administrativo**. Curitiba. 2010, pg. 273

⁵⁸ QUEIROZ Péricles Aurélio Lima de. **O Conselho de Justificação no Direito Penal Militar Brasileiro**, AMAJME, pg. 131-132.

- b) tido conduta irregular; ou
 c) praticado ato que afete a honra pessoal, o pundonor militar ou o decoro da classe;
 II - considerado não habilitado para o acesso, em caráter provisório, no momento em que venha a ser objeto de apreciação para ingresso em Quadro de Acesso ou Lista de Escolha;
 III - afastado do cargo, na forma do Estatuto dos Militares por se tornar incompatível com o mesmo ou demonstrar incapacidade no exercício de funções militares a ele inerentes, salvo se o afastamento é decorrência de fatos que motivem sua submissão a processo;
 IV - condenado por crime de natureza dolosa, não previsto na legislação especial concernente a segurança do Estado, em Tribunal civil ou militar, a pena restrita de liberdade individual até 2 (dois) anos, tão logo transite em julgado a sentença; ou
 V - pertencente a partido político ou associação, suspensos ou dissolvidos por força de disposição legal ou decisão judicial, ou que exerçam atividades prejudiciais ou perigosas à segurança nacional.⁵⁹

Tendo em vista que as Forças Armadas se baseiam em hierarquia e disciplina, o Oficial deve primar pelo seu comportamento e desempenho profissional, sendo inaceitável um comportamento inadequado àqueles que as integram e principalmente dirigem.

Todavia, alguns conceitos são muito subjetivos. Não existe disposição legal ou regulamentar que defina os atos considerados como atentatórios à moral, ao pundonor militar, e o que seja, precisamente, a conduta irregular.

O Conselho é nomeado pelo Comandante de cada Força, *ex-officio* ou a pedido, sendo composto por três oficiais da ativa de posto superior ao do justificante. O presidente será o membro mais antigo, no mínimo oficial superior. Aquele que lhe preceder em antiguidade será o interrogante e relator e, o mais moderno, o escrivão. Não podem compor o conselho o oficial que formulou a acusação, os que tenham entre si, com o acusado ou com o acusador, parentesco consangüíneo ou afim, na linha reta ou até o quarto grau de consangüinidade colateral ou de natureza civil, além dos oficiais subalternos. O prazo para a conclusão dos trabalhos é de trinta dias a contar de sua nomeação, podendo, a critério da autoridade nomeante, ser prorrogado.

O pedido de instauração do processo poderá ser indeferido de imediato pela autoridade nomeante com base nos antecedentes do oficial ou na falta de consistência dos fatos apresentados.

⁵⁹ Brasil, **Lei nº 5.836** (1972), disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5836-5-dezembro-1972-357975-publicacaooriginal-1-pl.html> acesso em 11Jun14

No Conselho de Justificação o processo é encaminhado à autoridade nomeante para solução. Recebidos os autos, o Comandante da Força tem vinte dias para decidir, podendo determinar: o arquivamento do processo; a aplicação de pena disciplinar; a transferência para a reserva remunerada; remessa dos autos à Auditoria Militar se considerar crime a razão pela qual o oficial foi considerado culpado; a remessa dos autos ao Superior Tribunal Militar - STM, que poderá determinar a perda do posto e patente ou a reforma do oficial.

Como o STM possui competência constitucional exclusiva para declarar a indignidade para o oficialato, ou sua incompatibilidade, o processo especial deixa de ter caráter administrativo para ter um caráter judicial. Tal processo é julgado em uma única instância.

Segundo José Júlio Pedrosa, citado por Jorge César de Assis:

o Conselho de Justificação é de natureza administrativa enquanto procedimento que se desenvolve no âmbito da administração militar, porém, aquele, julgado no Superior Tribunal Militar, é processo de natureza judicial tanto quanto a representação para declaração da perda do posto e da patente, já que em ambos se procede ao julgamento previsto no art 142, § 3º, VI, da Constituição Federal.⁶⁰

Desta feita, o Conselho de Justificação é um processo administrativo militar, que possui uma fase de natureza essencialmente administrativa e pode não ter uma segunda fase, agora de natureza judicial, quando o STM irá decidir sobre a declaração de indignidade ou incompatibilidade para com o oficialato e a conseqüente perda do posto e patente, ou a reforma forçada.

Vale lembrar que o Tribunal processa e julga o processo decorrente do Conselho de Justificação e não apenas homologa a solução apresentada na fase administrativa.

3.2. A competência da Justiça Militar para processar e julgar atos de Improbidade Administrativa

Como já pudemos observar, a competência para investigar os atos de improbidade administrativa é da entidade de direito público que foi prejudicada e do Ministério Público. No caso de órgão ou entidade estatal, a

⁶⁰ ASSIS, Jorge César de. **Curso de Direito Disciplinar Militar: da simples transgressão ao processo administrativo**. Curitiba. 2010, pg. 235

investigação será conduzida em autos de procedimento ou processo administrativo.

Após o procedimento de apuração e a conclusão pela ausência de enriquecimento ilícito, dano ao erário, ou crime militar, a Administração Castrense deverá aplicar sanção com base em seu regulamento disciplinar. Destaque-se, que em decorrência da gravidade do ato poderá ocorrer inclusive a perda do posto e patente, ou ainda indignidade ou incompatibilidade para o oficialato.

Em 2004, com a entrada em vigor da EC nº 45, iniciou-se o debate sobre a possibilidade da Justiça Militar julgar os atos de improbidade administrativa praticados por autoridades militares. Isso ocorreu tendo em vista a transição de parte da jurisdição cível para a militar Estadual.

Valemo-nos do texto de Alexandre Libonati ao julgar o RHC 2004.51.01.514718-9, citado por Jorge César de Assis:

... de que a sociedade militar é peculiar ninguém duvida. A própria Constituição assim a apresenta, lastreada na disciplina e na hierarquia, que constituem a essência das Forças Armadas. Mesmo peculiar, integra a Administração Pública brasileira como um todo, obedecendo os princípios previstos no art 37, caput, da Carta Magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

(...)

Todavia, a sociedade militar submete-se aos princípios gerais do Direito. Pode e deve ser submetida ao controle do Poder Judiciário, do qual ninguém é dado furtar-se em um Estado Democrático de Direito. **Conquanto se tenha como certo que o uso do poder é prerrogativa das autoridades, não raras vezes estas dele abusam, seja pela prática do excesso de poder** (mesmo competente para praticar o ato, vai além do permitido, exorbitando no uso de suas faculdades administrativas), **seja pelo desvio de finalidade** (quando, mesmo competente, pratica o ato por motivos ou com fins diversos dos objetivados pela lei ou exigidos pelo interesse público).⁶¹

Não podemos nos esquecer que o ato de improbidade deve também estar diretamente relacionado com a preservação da disciplina militar.

Ainda segundo Jorge César, a apuração dos atos de improbidade poderá ser *tanto pela Administração, quanto . e principalmente pelo Ministério Público.*

⁶¹ ASSIS, Jorge César de. **Curso de Direito Disciplinar Militar: da simples transgressão ao processo administrativo.** Curitiba. 2010, pg. 314-315

Assim, as ações sobre os atos de improbidade administrativa, no âmbito das Forças Armadas, são processadas e julgadas na Justiça Federal.

Todavia, havendo indícios de co-relacionamento de crime militar com atuação ímproba, poder-se-á ser adotada medida protetiva diretamente pela Justiça Militar. Assim, naquilo que se refere a adoção de condutas visando a salvaguarda do patrimônio público quando relacionadas a crime militar e a perda da função pública, estas deverão ser analisadas pela Justiça Militar.

Corroborando com esse entendimento, José Francisco de Oliveira Filho menciona:

Respeitante a competência da justiça comum, além dos casos em que a improbidade administrativa não está relacionada a crime militar, a justiça comum deveria ser acionada para obtenção, se for o caso, da suspensão dos direitos políticos do agente, e para o ressarcimento do dano causado pelo agente ao erário, bem ainda, a decretação da perda dos bens acrescidos ilicitamente, matérias estas de caráter eminentemente civil, e que não poderia ser examinada na esfera da Justiça Militar, que processa e julga feitos de cunho estritamente penal.⁶²

Desta feita, pelo que percebemos, ao cometer um ato de improbidade administrativa desvinculado da área penal militar, o administrador militar responderá a processo administrativo dentro da Força Armada. Caso venha a ser necessária a instauração do Conselho de Justificação, por conta dos desdobramentos do referido processo administrativo, caberá ao Tribunal Militar emanar decisão final sobre o tema.

Entretanto, caso haja vinculação do ato de improbidade administrativa com a área penal militar caberá ao Ministério Público Militar iniciar a ação penal no âmbito da Justiça Militar, visando atenuar os danos ao erário.

⁶² FILHO, José Francisco de Oliveira. **O Servidor Militar e a Improbidade Administrativa**, disponível em <http://www.mpce.mp.br/servicos/artigos/artigos.asp?iCodigo=90>, acesso em 22Abr14

CONCLUSÃO

Nossa Carta Magna buscou nortear através de seus princípios as funções da Administração Pública englobando todos os entes que formam a Federação, pois tais órgãos e servidores estão diretamente ligados à ação executiva do Estado.

Partindo desta percepção, notamos que a função administrativa está relacionada às finalidades constitucionais e suas atividades administrativas necessitam pautar-se no objetivo de atribuir às regras e princípios contidos na Lei Maior uma finalidade certa, tendo em vista que suas aplicabilidades são voltadas para o dia-a-dia da Administração e dos administrados.

Visando garantir a probidade dos atos da administração, as condutas dos agentes devem se basear nos princípios constitucionais.

A tipificação dos atos que caracterizam improbidade é meramente exemplificativa, já que a violação de princípios também caracteriza ato de improbidade administrativa.

Visando proteger interesses e direitos materiais é que se editou a Lei de Improbidade Administrativa. Não podemos nos esquecer que além de valores imateriais, também estão relacionados diversos entes e órgãos estatais e entidades de direito privado que podem ser sujeitos passivos dos agentes ímprobos.

Apesar haver co-relacionamento com tipos penais, os atos de improbidade administrativa não são considerados como ilícitos penais, tais atos têm natureza civil.

Os atos de improbidade administrativa serão punidos *sem prejuízo da ação penal cabível*, como mencionado na própria lei de improbidade.

A lei traz a previsão de três modalidades de atos que configuram improbidade administrativa: enriquecimento ilícito; prejuízo ao erário; e violação de princípios constitucionais. O caráter voluntário da conduta do agente é a característica dos atos considerados pela lei como ímprobos.

Com base no caso concreto a competência para investigar os atos de improbidade administrativa é da entidade de direito público que foi prejudicada e do Ministério Público, estadual ou federal. No caso de órgão ou

entidade estatal, a investigação será conduzida em autos de procedimento ou processo administrativo.

Os atos de improbidade, segundo dispõe a Lei Maior, 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 dispensar a ação penal cabível.

As sanções penais, civis e administrativas são independentes. O responsável pelo ato de improbidade está sujeito à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa civil, além do procedimento administrativo cabível.

Baseado no que foi abordado, o rol das condutas apresentadas nos artigos que estabelecem a improbidade administrativa, não pode ser considerado como uma tipificação, uma vez que não possui os rigores do tipo penal, pois, embora essa norma fixe sanções não é a mesma considerada como uma lei penal.

Apesar da peculiaridade dos moldes da Administração Castrense, não deve haver dúvidas quanto a sua integralização da Administração Pública nacional, e assim, dirigentes, bem como os agentes públicos dos demais Poderes, devem obediência aos princípios constitucionais. Cabe aqui salientar, que os deveres e obrigações militares, manifestações essenciais do valor e da ética militar, estão abarcados pelo Estatuto dos Militares.

É notório que o militar na condição de gestor da administração pública pode cometer crimes contra o patrimônio público que gerem enriquecimento ilícito, crimes contra a administração militar, como peculato, desvio, concussão, corrupção, etc, tal como, desrespeitar os princípios norteadores da administração pública, que seriam a prevaricação, violação do dever funcional, etc, além dos ilícitos civis de improbidade administrativa.

Caso venha a praticar algum ato administrativo considerado ilícito, o militar deverá ser submetido a um processo administrativo militar. Como somente os oficiais são responsáveis pela gestão administrativa, esse procedimento será aquele normatizado pela Lei nº 5.836/72, o Conselho de Justificação. O resultado do processo conduzido por tal Conselho poderá

culminar na pena de demissão ou reforma, além da perda do posto e patente, e considerá-los incapazes de permanecer na ativa.

Vale lembrar, que a Administração se utiliza do poder disciplinar como faculdade punitiva interna, pois abrange infrações relacionadas com o serviço. A repressão a infrações penais é realizada pelo Judiciário, fora da Administração.

Outro ponto de destaque é a conclusão que ao servidor militar gestor público que sobre si incidam os preceitos e sanções da Lei n.º 8.429/92, onde via de regra, é um oficial, falece competência à justiça comum aplicar contra o mesmo a perda da função pública, face à contraposição dos artigos constitucionais antes apontados.

Além disso, o processamento e julgamento de ações civis públicas que vislumbram a obtenção do ressarcimento ao erário oriundas de desvios ou atos de improbidade cometidos pelo agente público, ainda que o mesmo seja militar, não compete à Justiça Militar.

Todavia, quando em virtude de um crime militar que resulte em enriquecimento ilícito ou dano ao erário seja necessário buscar socorro, mesmo que de maneira preventiva, à medidas como indisponibilidade de bens ou busca e apreensão, além de outras, a pedido da Administração Militar ou a requerimento do próprio Ministério Público Militar, a justiça militar possuirá competência, tanto na fase de Inquérito Policial Militar quanto na ação penal, para determinar qualquer medida que indisponibilize o patrimônio havido como ilícito.

A apreciação e análise da legislação pátria sobre o tema evidenciou a importância do estudo dos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública e a caracterização do militar como agente da Administração Pública.

Havendo sinais de possíveis atos de improbidade, a própria administração militar providenciará a abertura de procedimento administrativo para elucidar os fatos e comprovar tais irregularidades, adotando todas as providências cabíveis e punindo o militar infrator que, em decorrência da gravidade do caso, pode culminar na perda do posto e patente e indignidade ou incompatibilidade para o oficialato.

Assim, nos moldes da legislação pátria atual, aqueles que administram a coisa pública militar estão sujeitos a sofrer sanções por improbidade administrativa.

.Por todo o exposto, o estudo em pauta deve ser vastamente abordado e discutido no âmbito das Forças Armadas buscando orientar seus administradores no intuito de que estes redobrem a atenção sobre seus atos administrativos para que não venham a sofrer sanções por improbidade administrativa.

REFERÊNCIAS

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2009, pg 20

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 20 Jan. 2014

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**, São Paulo, 2010, pg 64

KNOPLOCK, Gustavo Melo. **Manual de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 2010, pg 71

DE ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo, 2009, pg 56

BRASIL. **Lei nº 4.717 (1965)**, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm, acesso em 20Fev14

BRASIL, **Constituição Federal (1946)**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao46htm, acesso em 20Fev14

BRASIL, **Constituição Federal (1967)**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao46htm, acesso em 20Fev14

BRASIL, **Lei nº 3.164 (1957)**, disponível em http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=3164&tipo_norma=LEI&data=19570601&link=s, acesso em 22Fev14

FILHO, Marino Pazzaglini.; ROSA, Márcio Fernando Elias.; JÚNIOR, Waldo Fazzo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público**. São Paulo, 1998, pg.31

BRASIL, **Lei nº 3.502 (1958)**, disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3502-21-dezembro-1958-354035-publicacaooriginal-1-pl.html>, acesso em 22Fev14

FILHO, Marino Pazzaglini. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**, São Paulo, 2002, pg.33

MATTOS, M. R. G. **Do Excessivo Caráter Aberto Da Lei de Improbidade Administrativa**. Porto Alegre, 2005, pg 139

FERREIRA, Carollina Rachel Costa - **Os Crimes de Responsabilidade e a Responsabilidade dos Agentes Políticos por Atos de Improbidade Administrativa** . Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Direito Penal e Processual Penal, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Penal e Processo Penal, do Instituto Brasiliense de Direito Público . IDP . 2010 pag 27 (Orientador: Prof. Aristides

Junqueira Alvarenga). Disponível em <http://www.idp.edu.br/dspace>. acesso em 20Abr14

NETO, Luiz Gonzaga Pereira. **Os agentes políticos e sua responsabilização à luz da Lei nº 8.429/92**, disponível em <http://jus.com.br/artigos/9588/os-agentes-politicos-e-sua-responsabilizacao-a-luz-da-lei-n-8-429-92>, acesso em 25Abr14

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. São Paulo, 2000. Pg 34-35

BRASIL, **Lei nº 8.429 (1992)**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm, acesso em 25Abr14

RECURSO ESPECIAL Nº 980.706 - RS (2007/0210742-0), disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=13852038&um_registro=200702107420&data=20110223&tipo=5&formato=PDF, acesso em 11Abr14

BRASIL. **Lei nº 1.079 (1950)**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm, acesso em 15Jun14

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público**. 3. ed. São Paulo: RT, 2009, pg 256

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Manual de Direitos Difusos**, Vidal Serrano Nunes Júnior, Coordenador, Probidade Administrativa, Nilo Spinola Salgado Filho, Editora Verbatin, 2009, pg. 644

RUFATO, Pedro Evandro de Vicente. **A aplicação do princípio da proporcionalidade na fixação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa**, disponível em: <http://jus.com.br/artigos/20014/a-aplicacao-do-principio-da-proporcionalidade-na-fixacao-das-sancoes-previstas-na-lei-de-improbidade-administrativa#ixzz36n7PjTxp>, acesso em 12 Abr14

LEITE, Rodrigo. **Foro por prerrogativa de função para ações de improbidade administrativa na visão do STF e do STJ**. Disponível em <http://atualidadesdodireito.com.br/rodrigoleite/2012/08/24/foro-por-prerrogativa-de-funcao-para-acoes-de-improbidade-administrativa-na-visao-do-stf-e-stj/>, acesso em 15Dez13

ROSA, Paulo Tadeu Rodrigues. **Direito Administrativo Militar**, 3ª Ed, 2007, pg 129

ASSIS, Jorge César. **Considerações sobre aspectos essenciais do Direito Militar**, disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1440, acesso em 20Abr14

COSTA, José Armando da. **Processo Administrativo Disciplinar - Teoria Prática** - 6ª Ed. 2010, pg 3

BRASIL. **Decreto nº 71.500 (1972)**, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d71500.htm, acesso em 11Jun14

ASSIS, Jorge César de. **Curso de Direito Disciplinar Militar: da simples transgressão ao processo administrativo**. Curitiba. 2010, pg. 273

QUEIROZ Péricles Aurélio Lima de. **O Conselho de Justificação no Direito Penal Militar Brasileiro**, AMAJME, pg. 131-132

BRASIL. **Lei nº 5.836 (1972)**, disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5836-5-dezembro-1972-357975-publicacaooriginal-1-pl.html> acesso em 11Jun14

FILHO, José Francisco de Oliveira. **O Servidor Militar e a Improbidade Administrativa**, disponível em <http://www.mpce.mp.br/servicos/artigos/artigos.asp?iCodigo=90>, acesso em 22Abr14