

# Sumário

Prefácio	
<b>Celso Antônio Bandeira de Mello</b> .....	17
Introdução.....	19

## PARTE I

### *Agente público e evolução do tema da responsabilidade*

#### *Capítulo 1*

A definição conceitual de agente público .....	27
1.1 A categoria “agentes públicos”: uma definição prévia e necessária.....	27
1.1.1 Os agentes políticos .....	28
1.1.2 Os servidores estatais.....	31
1.1.3 Os particulares em colaboração com o Estado .....	33

#### *Capítulo 2*

Trajетória histórica de afirmação da responsabilidade no direito brasileiro.....	39
2.1 Histórico da afirmação crescente e sucessiva da responsabilidade dos agentes públicos no direito brasileiro.....	39
2.2 A evolução do Estado de Direito e sua importância para o desenvolvimento da responsabilidade dos agentes públicos.....	40
2.3 Breve trajetória da responsabilidade dos agentes públicos na evolução do direito pátrio....	46
2.3.1 A época colonial.....	47
2.3.2 A Constituição outorgada de 1824.....	49
2.3.3 A Constituição de 1891.....	50
2.3.4 A Constituição de 1934.....	52
2.3.5 A Constituição outorgada de 1937.....	54
2.3.6 A Constituição de 1946.....	54
2.3.7 A Constituição outorgada de 1967.....	56
2.3.8 A Constituição outorgada de 1969.....	57
2.4 A diversidade da responsabilidade positivada no Texto Constitucional de 1988: a refundação da cidadania .....	58

## PARTE II

### *Sistemas de responsabilidade do agente público*

#### *Capítulo 3*

A definição conceitual de esfera de responsabilidade.....	67
3.1 A natureza funcional das competências estatais, princípio da legalidade e responsabilidade .....	67

3.2	A perda de funcionalidade da classificação tradicional da responsabilidade dos agentes públicos.....	73
3.3	A definição jurídico-dogmática de “esfera de responsabilidade” dos agentes públicos .....	79
3.4	Classificação atual dos sistemas de responsabilidade dos agentes públicos na Constituição.....	85

#### Capítulo 4

As esferas de responsabilização dos agentes públicos.....		91
4.1	A esfera de responsabilidade civil .....	91
4.2	A esfera de responsabilidade criminal.....	99
4.3	A esfera de responsabilidade eleitoral.....	103
4.4	A esfera de responsabilidade por irregularidade formal e material de contas.....	107
4.5	A esfera do “crime de responsabilidade” .....	113
4.6	A esfera de responsabilidade político-legislativa .....	121
4.7	A esfera de responsabilidade administrativa .....	126
4.7.1	A ofensa a códigos de ética do Poder Executivo Federal .....	136
4.8	A esfera de responsabilidade pela prática de “abuso de autoridade” .....	138

### PARTE III

## *A improbidade administrativa e sua fonte de legitimação constitucional*

#### Capítulo 5

Improbidade administrativa e sua inserção no ordenamento constitucional .....		145
5.1	A improbidade, objeto da presente análise dogmática, como fenômeno normativo.....	145
5.2	A vedação à improbidade administrativa integrada ao sistema constitucional.....	147
5.3	A improbidade como conceito jurídico indeterminado na linguagem constitucional .....	149
5.4	As limitações e virtualidades da interpretação histórica na compreensão da regra constitucional.....	152
5.5	Os fundamentos principiológicos da regra que condena a prática de atos de improbidade administrativa .....	158
5.5.1	O princípio fundamental da República .....	159
5.5.2	O princípio geral da moralidade .....	162
5.5.3	O princípio geral da probidade .....	171
5.5.4	O princípio geral da impessoalidade .....	174
5.6	O conteúdo do artigo 37, §4º e sua delimitação ao nível do próprio ordenamento constitucional .....	176
5.6.1	O âmbito material de validade .....	178
5.6.2	O âmbito pessoal de validade.....	182
5.6.3	O âmbito espacial de validade.....	191
5.6.4	O âmbito temporal de validade.....	195

#### Capítulo 6

Os princípios constitucionais regentes do <i>jus puniendi</i> estatal dos atos de improbidade administrativa .....		199
6.1	Princípios materiais conformadores da punição estatal dos atos de improbidade administrativa .....	202
6.1.1	Princípio da legalidade formal.....	202
6.1.2	Princípio da tipicidade .....	204

6.1.3	Princípio da irretroatividade .....	208
6.1.4	Princípio da retroatividade da lei mais benigna .....	209
6.1.5	Princípio da proporcionalidade .....	210
6.1.6	Princípio da prescritibilidade .....	213
6.1.7	Princípio da culpabilidade .....	215
6.2	Princípios processuais informativos da punição estatal de atos de improbidade administrativa .....	217
6.2.1	Princípio do devido processo legal .....	217
6.2.2	Princípio do contraditório e da ampla defesa .....	220
6.2.3	Princípio da presunção de inocência .....	221
6.2.4	Princípio da inadmissibilidade de provas ilícitas .....	224
6.2.5	Princípio do juiz natural .....	226
6.2.6	Princípio da duração razoável do processo .....	227
6.2.7	Princípio da vedação à <i>reformatio in pejus</i> .....	228
6.2.8	Princípio da vedação ao <i>bis in idem</i> .....	230

## PARTE IV

### *A improbidade administrativa como esfera de responsabilidade*

#### *Capítulo 7*

Singularidade da tutela constitucional do bem jurídico afetado por ato de improbidade administrativa .....	235
7.1 A categoria “bem jurídico” no âmbito do direito penal .....	236
7.2 O bem jurídico no domínio punitivo da improbidade administrativa.....	238
7.3 A interpretação do termo “Administração Pública” no Capítulo VII do Título III (Organização do Estado) da Constituição como bem jurídico fundamental.....	242
7.4 A cumulação obrigatória de sanção penal e sanção por improbidade, uma vez reconhecida a ofensa ao bem jurídico no plano criminal.....	244
7.5 Os significados normativos distintos da probidade administrativa como bem jurídico tutelado e princípio jurídico .....	245
7.6 As projeções processuais da probidade como bem jurídico transindividual .....	247

#### *Capítulo 8*

A configuração do ato de improbidade administrativa.....	249
8.1 O sistema legal tripartite fundado na ofensa a três vertentes axiológicas, resultantes do processo de decomposição do bem jurídico .....	249
8.1.1 A ofensa à honestidade funcional.....	249
8.1.2 A ofensa ao zelo na gestão patrimonial do erário.....	254
8.1.3 A ofensa à lealdade e à imparcialidade .....	261
8.2 A concretização do princípio da culpabilidade na conformação típica dos atos ímprobos.....	272
8.3 A exigência de ofensa material relevante aos bens jurídicos tutelados na tipificação da conduta como ato de improbidade administrativa .....	280
8.4 A incidência de causas excludentes de antijuridicidade .....	285
8.5 A incidência de causas excludentes de culpabilidade .....	287
8.6 Concurso de pessoas na prática da improbidade administrativa .....	290
8.7 Concurso de atos ímprobos .....	291
8.8 Concurso aparente de normas.....	292

## Capítulo 9

A delimitação das conseqüências jurídico-sancionatórias.....	295
9.1 O elenco constitucional e legal de sanções fixadas na Lei nº 8.429/92 .....	295
9.2 Perda da função pública .....	297
9.3 Suspensão dos direitos políticos.....	303
9.4 Perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.....	306
9.5 Ressarcimento de dano ao erário.....	309
9.6 Multa civil .....	315
9.7 Proibição de contratar com o Poder Público.....	318
9.8 Proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais .....	321
9.9 Proibição de receber benefícios ou incentivos creditícios.....	324
9.10 A aplicação do princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade na análise e fixação das sanções .....	327
9.11 Os critérios de dosimetria das sanções.....	335

## Capítulo 10

O processo estatal impositivo das sanções por improbidade administrativa.....	339
10.1 A ação de improbidade administrativa como modalidade constitucional de ação civil pública .....	340
10.2 Legitimação ativa .....	344
10.2.1 Ministério Público.....	344
10.2.2 “Pessoas jurídicas interessadas” .....	349
10.3 Legitimação passiva.....	355
10.4 Competência.....	361
10.5 Procedimento .....	369
10.5.1 A petição inicial da ação civil pública .....	370
10.5.2 Requerimento de notificação para apresentação de defesa prévia .....	375
10.5.3 Juízo de admissibilidade da pretensão punitiva.....	376
10.5.4 Transação.....	380
10.5.5 Produção de provas .....	382
10.5.6 Sentença.....	387
10.6 Prescrição.....	396

## PARTE V

### *A improbidade administrativa e sua autonomia no sistema constitucional geral de responsabilidade dos agentes públicos*

## Capítulo 11

A estrutura diferenciada da improbidade administrativa em face dos demais sistemas sancionatórios.....	413
11.1 Improbidade administrativa e crime de responsabilidade.....	416
11.2 Improbidade administrativa e crime comum .....	432
11.3 Improbidade administrativa e ilícito administrativo disciplinar.....	445
11.4 Improbidade administrativa e irregularidade formal e material de contas .....	455
11.5 Improbidade administrativa e infrações político-legislativas.....	470
11.6 Improbidade administrativa e ilícito civil .....	479
11.7 Improbidade administrativa e ilícito eleitoral.....	487
11.8 Improbidade administrativa e abuso de autoridade .....	495

Conclusão .....	499
Referências.....	509
Índice alfabético-remissivo.....	531