

**CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA – ASCES UNITA
BACHARELADO EM DIREITO**

**DANO REFLEXO NOS ATOS DE IMPROBIDADE QUE IMPORTAM
EM LESÃO AO ERÁRIO**

JOSÉ LUCAS DOS SANTOS SILVA

CARUARU

2017

JOSÉ LUCAS DOS SANTOS SILVA

**DANO REFLEXO NOS ATOS DE IMPROBIDADE QUE IMPORTAM EM
LESÃO AO ERÁRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida – ASCES/UNITA, como requisito parcial, para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação da Professora Mestre Waleska Bezerra de Carvalho Vasconcelos.

CARUARU

2017

BANCA EXAMINADORA

Aprovada em: ___/___/___.

Presidente: Prof^a. MSc. Waleska Bezerra de Carvalho Vasconcelos

Primeiro Avaliador

Segundo Avaliador

DEDICATÓRIA

Às pessoas cuja ação ou inação propulsionaram meus esforços e me motivam, a cada novo dia, a ser alguém melhor.

Aos meus pais, José Carlos e Severina (ou Sr. Chico e Dona Tôta), donos de uma simplicidade e idoneidade que me espelham o caráter. Espero nunca perder esses traços.

Aos meus irmãos e irmãs, Das Dores, Evana, Leandro, Gorete e Mateus; ainda que não tenham percebido, reavivaram minha vontade de continuar todas as vezes que encontrei empecilhos.

À minha avó, Nilza, a quem não cabem adjetivos capazes de descrever o quão importante é. Jamais deixarei que ela se vá.

Eu não recearia muito as más leis se elas fossem aplicadas por bons juizes. Não há texto de lei que não deixe campo à interpretação. A lei é morta. O magistrado vivo. É uma grande vantagem que ele tem sobre ela.

Anatole France

RESUMO

O presente trabalho propõe uma análise dos danos decorrentes dos atos de improbidade que importam em lesão ao Erário, à luz da teoria do dano reflexo ou por ricochete, de modo a investigar a viabilidade de responsabilização direta do agente público pelo dano de terceiro. Explora a composição do Erário em seu sentido *latu sensu* e sua finalidade, de modo a evidenciar a necessidade de sua proteção por se tratar de bem público indispensável à manutenção das atividades do Estado, esclarecendo que qualquer prejuízo direto à Administração Pública terá como vítima consequente o cidadão usuário do serviço público. Assim, suscita a questão crucial acerca da responsabilização do agente transgressor para com o Estado, e deste para com o cidadão prejudicado, buscando criar uma ponte que interligue o dano primário com o dano secundário a fim de conectar a vítima direta (Administração Pública) com a vítima reflexa (cidadão usuário do serviço). Logo, objetiva reafirmar a existência de nexo direto entre o ato ímprobo com o prejuízo causado ao cidadão, seja de modo individual ou coletivamente. Para tal, propõe uma análise esmiuçada no que concerne aos impeditivos que surgem quando da busca de adequação da teoria do dano reflexo aos casos de improbidade, intuindo descobrir em que medida pode o agente público ser responsabilizado, visto que o prejuízo do terceiro usuário do serviço apresenta-se como corolário do prejuízo suportado pela Administração Pública.

PALAVRAS CHAVE: Dano Reflexo; Responsabilidade Objetiva; Serviço Público; Agente Público.

ABSTRACT

The present work proposes an analysis of the damages resulting from the acts of improbity that matter in harm to the Exchequer, in the light of the theory of the reflected, or rebounded, damage, in a way to investigate the viability of the direct responsabilization of the public agent for third-party damage. It explores the formation of the Exchequer in its *lato sensu* meaning and its finality, in a way to evidence the necessity for its protection as it is a public good which is indispensable to the maintenance of the State's activities, clarifying that any direct harm to the Public Administration will have as a consequent victim the citizen who uses the public service. That way, it stirs the crucial question about the responsabilization of the transgressing agent towards the State, and of it towards the harmed citizen, aiming at linking the primary and the secondary damages with the purpose of connecting the direct victim (the Public Administration) with the reflected victim (the citizen who uses the service). Hence, it aspires to reaffirm the existence of a direct connection between the dishonest act and the harm caused to the citizen, be it in an individual or collective way. For this, it proposes a detailed analysis in that which concerns to the impediments that arise in the moment of the search for adequation of the theory of the reflected damage to the cases of improbity, trying to discover in which measure can the public agent be responsabilized, once that the harm of the third-party who uses the service shows itself as a corollary of the harm suffered by the Public Administration.

KEYWORDS: Reflected Damage; Objective Responsibility; Public Service; Public Agent.

LISTA DE ABREVIATURAS

AGV	Agravo
ART.	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
Des.	Desembargador
DJ	Diário de Justiça
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
Min.	Ministro
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
RE	Recurso Extraordinário
Rel.	Relator
REsp	Recurso Especial

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1. LESÃO AO ERÁRIO: PREJUÍZO À COLETIVIDADE	11
1.1. CONCEITO DE ERÁRIO NA CONTEMPORANEIDADE	11
1.2. DANO AO ERÁRIO COMO ATO ÍMPROBO.....	13
1.3. PREJUÍZO À EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO	16
2. RESPONSABILIDADE PELO PREJUÍZO AO ERÁRIO E OS DANOS DECORRENTES: A QUEM COBRAR?	19
2.1. RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE SEUS AGENTES EM FACE DA IMPROBIDADE	19
2.2. DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE PARA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	22
2.3. DA (DES)PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES COMINADAS AO AGENTE ÍMPROBO	27
2.3.1. Ressarcimento integral do dano	28
2.3.2. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer essa circunstância	29
2.3.3. Perda da função pública	30
2.3.4. Suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos.....	30
2.3.5. Pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano.....	31
2.3.6. 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	31
2.4. DO DIREITO DE REGRESSO DO ESTADO CONTRA OS AGENTES CAUSADORES DO DANO	33
3. DANO DE TERCEIRO COMO REFLEXO DO ATO ÍMPROBO	35
3.1. DANO REFLEXO: ANÁLISE CONCEITUAL	35
3.2. DA RELAÇÃO DIRETA ENTRE O PREJUÍZO AO ERÁRIO E DANOS DE TERCEIROS USUÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO	37
3.3. DA (IM)POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO PELO DANO AO USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO	39
CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

Quando os agentes públicos, por excesso ou desvio, afastam-se do interesse público que conceitualmente norteia suas atribuições, praticando ato ilícito e lesivo à Administração Pública, sujeitam-se às reprimendas legais. Estas práticas, uma vez identificadas, podem ser analisadas sob a ótica da Lei 8.429/92, que trata sobre atos de improbidade administrativa, que em seu art. 10, descreve as condutas comissivas ou omissivas, dolosas ou culposas, que importam em lesão ao erário – em que a Administração Pública sofre perda patrimonial. Tais condutas são passíveis de punição, conforme ditames do art. 12, II, da mesma lei. Mas é discutível se essa punição é suficiente e adequada para a extensão do dano gerado, o que, por vezes, repercute na vida do cidadão, impactando-a indiretamente.

Diante disso, faz-se pensar na possibilidade de aplicação da teoria do dano reflexo aos casos em que o agente público, em exercício de sua função e em razão dele, havendo cometido ato de improbidade administrativa, possa responder diretamente pelos danos consequentes sofridos pelo terceiro usuário do serviço público.

Ainda que existam obstáculos doutrinários e jurisprudenciais, que tornem o tema do dano reflexo não pacificado e facilmente suscetível de debates, bem como a ausência de disposição expressa em nosso ordenamento, pode-se fazer uma interpretação extensiva dos artigos 186 e 927 do Código Civil, onde está disposto que “aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” e “aquele que, por ato ilícito (art. 186 e 187) causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.”.

Logo, não é desarrazoado pensar-se numa possível responsabilização do agente transgressor sobre os danos que, comprovadamente, advenham da prática do ato ímprobo em face da Administração Pública, de modo que as sanções efetivamente cumpram o seu papel disciplinar para o qual foram pensadas.

Diante de tais provocações, sem que se intua o seu esgotamento, o presente trabalho debruçar-se-á sobre a temática, fazendo uma análise sobre os questionamentos que se insurjam acerca de sua aplicabilidade e relevância.

Lançando mão dos métodos indutivo e dedutivo, amparado por pesquisas doutrinárias, artigos jurídicos e consulta à legislação, faz-se um exame minucioso do

ato de improbidade administrativa que importa em lesão ao erário e a teoria do dano reflexo ou por ricochete, buscando correlacioná-los.

Assim sendo, no primeiro capítulo, deslinda-se o conceito de erário na contemporaneidade e sua composição, acerca de definir os bens jurídicos que estão tutelados pela Lei 8.429/92 e o impacto direito que o ato de improbidade administrativa causa na prestação do serviço público.

No segundo capítulo, explora-se a responsabilidade pelos prejuízos dos danos ocasionados pelo ato ímprobo, de modo a identificar o responsável legal pelo prejuízo à Administração Pública e a consequente deficiência em seus serviços, levantando-se o questionamento da (des)proporcionalidade das sanções cominadas ante à extensão do dano.

Por fim, traz o terceiro capítulo uma discussão sobre a aplicabilidade da teoria do dano reflexo aos casos em comento, explorando os imbróglios que permeiam a relação jurídica e rompem o elo entre agente ímprobo e vítima consequente.

1. LESÃO AO ERÁRIO: PREJUÍZO À COLETIVIDADE

1.1. CONCEITO DE ERÁRIO NA CONTEMPORANEIDADE

Ao ingressarmos no estudo dos atos de improbidade administrativa que causam lesão ao Erário, faz-se mister ressaltar a diferença conceitual entre o Erário e o Patrimônio Público, o que, por muitas vezes, aos não habituados, soam como designativos do mesmo objeto. Contudo, tratam-se de coisas juridicamente distintas.

A palavra Erário, derivada do termo latim *aerarium*, refere-se objetivamente à concepção de dinheiro, finanças estatais, com sua aplicação destinada à manutenção dos serviços públicos. Já patrimônio público, por sua vez, é mais abrangente, incluindo não apenas os recursos monetários, mas também os bens materiais, imateriais e morais que constituem a Administração Pública.

Reafirmando essa diferenciação, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves¹ assim os descrevem:

Em rigor técnico, erário e patrimônio público não designam objetos idênticos, sendo este mais amplo do que aquele, abrangendo-o. Entende-se por erário o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao Poder Público [...]
Patrimônio público, por sua vez, é o conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística pertencentes ao Poder Público [...]

De tal modo, infere-se que o patrimônio público constitui gênero do qual o Erário é espécie, sendo este abarcado por aquele. Destarte, o Erário está incluso no rol dos bens públicos, abastecido pela contribuição tributária dos cidadãos e revertido em benefícios para os mesmos. Essa diferenciação sutil, facilmente compreensível no campo teórico, na prática verifica-se como tênue, uma vez que lesar o patrimônio público quase sempre importa em prejuízo ao Erário.

Observa-se, porém, com uma leitura esmiuçada da Lei 8.429/92 – objeto de nosso estudo –, que o legislador não se ateuve a essa rigorosa diferenciação técnica, usando o termo Erário como designativo semântico de patrimônio público, ampliando sua interpretação e buscando englobar diversas possibilidades de dano que não fossem diretamente financeiras, mas que afetassem quaisquer dos bens públicos e que, de algum modo, teriam repercussão econômica.

[...] o vocábulo “erário” é utilizado como substantivo designador das pessoas jurídicas que compõem a administração direta e indireta, contribuindo para a

¹ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 382.

identificação do sujeito passivo dos atos de improbidade, podendo ser enquadradas sob tal epígrafe as entidades para as quais o “erário” haja concorrido para a formação do patrimônio ou da receita anual, no percentual ali previsto.²

Nota-se, então, que, hodiernamente, tratar sobre Erário é considerar todo o conjunto de bens que compõem a Administração Pública e que possam ter repercussão patrimonial avaliada financeiramente. Vejamos, então, quais são os bens que podem ser considerados bens públicos.

O nosso Código Civil³, no art. 98, enuncia que “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem”, classificando-os logo em seguida em bens de uso comum, especial e dominical. No entanto, parte da doutrina apresenta divergências conceituais, acreditando ser restrita a descrição dada pelo artigo.

José dos Santos Carvalho Filho⁴, fiel à conceituação legal, descreve

[...] bens públicos como todos aqueles que, de qualquer natureza e a qualquer título, pertençam às pessoas jurídicas de direito público, sejam elas federativas, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, sejam da Administração Descentralizada, como as autarquias, nestas incluindo-se as fundações de direito público e as associações públicas. (sic)

Essa interpretação dada exclui da caracterização de bem público aqueles pertencentes às sociedades de economia mista, às empresas públicas e às concessionárias e permissionárias do serviço público, já que todas estão submetidas ao regime jurídico de direito privado. Por tal motivo, parece-nos mais correta a conceituação dada por Celso Antonio Bandeira de Mello⁵, o qual explana:

A noção de bem público, tal como qualquer outra noção em Direito, só interessa se for correlata a um dado regime jurídico. Assim, todos os bens que estiverem sujeitos ao mesmo regime público deverão ser havidos como bens públicos. Ora, bens particulares quando afetados a uma atividade pública (enquanto o estiverem) ficam submissos ao mesmo regime jurídico dos bens de propriedade pública. Logo, têm que estar incluídos no conceito de bem público.

² GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p.383.

³ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Senado Federal.

⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 1181.

⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 930.

Como visto, para Bandeira de Mello, o que deve determinar a natureza do bem é o regime jurídico ao qual ele se submete, o que inclui não apenas aqueles pertencentes às pessoas jurídicas de direito público, mas também todos os bens particulares que são utilizados na prestação de uma atividade pública, o que, por ora, parece-nos ser a conceituação mais acertada.

Vencido o debate sobre bem público, atemo-nos apenas àqueles bens que compõem o Erário e que são objeto de tutela da Lei 8.429/1992, estando descritos logo no artigo primeiro da dita Lei. Não se restringindo apenas aos pertencentes à Administração Direta, Indireta ou Fundacional, mas também àqueles que pertencem à “entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual”.

Logo, além das empresas públicas e sociedades de economia mista, qualquer entidade particular que receba mais da metade de suas subvenções do Tesouro Nacional terá seu patrimônio incluído no Erário e tutelado pela Lei 8.429/1992.

1.2. DANO AO ERÁRIO COMO ATO ÍMPROBO

O ordenamento jurídico brasileiro protege o patrimônio público contra atos lesivos praticados por membros civis e por integrantes da própria Administração. Essa proteção é exercida de modo amplo e diverso, de acordo com a qualidade do agente ativo do ato ilícito, havendo um tratamento específico para com os agentes públicos.

O art. 163, parágrafo único, III, do Código Penal tipifica a conduta de **dano qualificado** praticado “contra o patrimônio da União, Estado, Município, empresa concessionária de serviços públicos ou sociedade de economia mista”, cominando uma pena de detenção que varia de 6 (seis) meses a 3 (três) anos. Esse dispositivo é aplicado aos particulares que, de forma dolosa, danificam o patrimônio público, e sua sanção, de caráter penal, pode repercutir na seara cível para fins de reparação. No mesmo código, o Título XI trata especificamente dos crimes contra a Administração Pública, compreendendo, entre os artigos 312 e 327, diversas práticas penais cometidas exclusivamente por agentes públicos. A esses crimes, a doutrina penal atribui a classificação de crimes de mão própria, ou seja, que requerem uma condição especial e intransferível do agente – nesse caso, integrar o quadro pessoal da Administração.

Tais enunciados demonstram uma preocupação evidente quanto aos atos praticados pelo agente público no exercício do seu múnus, ou em razão dele, uma vez

que, na qualidade de componente do Estado e em expressão de sua vontade, deve seguir estritamente os preceitos legais. Os dispositivos supracitados preveem sanções de natureza penal, o que requer uma pena aplicada pelo Estado em face do agente, e que corresponde a uma resposta disciplinar para a sociedade. Contudo, devemos ter em conta que os agentes públicos são a personificação do Estado, e que este é regido por princípios que buscam assegurar a efetivação de seus serviços, devendo, assim, seus agentes obedecerem aos princípios norteadores da Administração, descritos no art. 37 da nossa Constituição: “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 [...]”.

Ao agir em desconformidade com os preceitos fundamentais da Administração, tal agente recebe também uma punição dentro da própria estrutura administrativa, o que não prejudica qualquer penalidade cabível de outra natureza. Um dos mecanismos jurídicos utilizados, o qual será a base de nossa pesquisa, é a Lei 8.429/92, de Improbidade Administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) descreve quatro categorias de atos que violam a probidade na Administração: os que importam em **enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao Erário** e os que **atentam contra os princípios da Administração Pública** e os que decorrem da **ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário** de modo contrário à lei. Escusando-nos de uma discussão esmiuçada acerca dos três tipos de atos de improbidade, centremo-nos apenas naquele que será objeto de nossa pesquisa: os que importam em prejuízo ao Erário.

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 art. 1º desta lei [...] ⁶ (grifos nossos)

Percebe-se, de pronto, que a lesão punível independe de dolo do agente, podendo ocorrer de forma comissiva ou omissiva. Uma rápida análise do artigo nos induz a compreender que basta restar comprovado o prejuízo, e seu causador já estará passível das sanções previstas. Todavia, deve-se atentar para o requisito de legalidade do ato, o que pode afastar a caracterização da improbidade.

Consideremos que na estrutura hierárquica do Estado há agentes que exercem atribuições meramente técnicas e agentes que detêm um poder decisório e

⁶ BRASIL. Lei 8.429 de 02 de janeiro de 1992. Senado Federal.

discricionário. Todos devem agir pautados pelos princípios constitucionais norteadores da Administração, quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. O princípio da legalidade, base do Estado Democrático de Direito⁷, nas relações do Direito Público, preceitua que a Administração deve atuar dentro do determinado e autorizado pela lei. Assim, caso o agente detentor do poder decisório, lançando mão de sua margem de discricionariedade e agindo dentro da restrita legalidade e observância aos princípios, vier, porventura, a causar dano ao Erário, ele não poderá ser responsabilizado, pois teria atuado com lisura e probidade, tendo sido o prejuízo causado por fatos fora da sua esfera de controle.

[...] o dano ou prejuízo ao erário não pode ser erigido à categoria de elemento único de consubstanciação da improbidade disciplinada pela Lei 8.429/1992, sendo imprescindível tenha sido fruto da inobservância dos princípios que informam os atos dos agentes públicos.⁸

Vale ressaltar aqui a hipótese prevista no inciso X do mesmo artigo, que dispõe sobre o ato de lesão ao erário em que o agente “agir **negligentemente** na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público” (grifo nosso).

Muito embora o art. 10 preveja que os atos culposos também caracterizam improbidade, e a negligência seja um dos elementos da culpa, deve-se ter em conta que, a partir de uma exegese literal, à luz da interpretação de Garcia e Alves, a culpa punível não pode advir de uma conduta lícita e recomendada pela Lei. Deve-se observar se o agente causador do dano atuou com desídia, violando, assim, o seu dever de eficiência, onde, a partir da omissão proposital do seu dever de agir, o dano veio a ser efetivado, causando, então, o prejuízo.

Em conclusão, a ilegalidade é requisito essencial para a punibilidade do ato lesivo ao Erário.

Ainda no artigo 10, está elencado um rol de vinte e um incisos que descrevem as condutas que importam em lesão ao Erário, estando já pacificado tratar-se de um rol meramente exemplificativo, constituindo-se em *numerus apertus*. Logo, qualquer outra hipótese não elencada, mas que enseje em comprovado prejuízo patrimonial, poderá enquadrar-se como ato ímprobo passível às sanções cominadas na Lei de Improbidade Administrativa.

⁷ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014. p. 30.

⁸ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 377.

1.3. PREJUÍZO À EFICIÊNCIA DO SERVIÇO PÚBLICO

É indiscutível que o principal objetivo do Erário é a manutenção do serviço público. É o Tesouro Nacional, abastecido com a contribuição dos cidadãos, que financia todas as atividades e servidores envolvidos com a prestação do serviço. Considerando o sentido *lato sensu* do Erário, todos os bens físicos (prédios, veículos etc.) e abstratos (princípios administrativos, por exemplo) são, direta ou indiretamente, voltados para o benefício da coletividade. Logo, faz-se imperioso reafirmar que qualquer lesão contra o Erário terá como prejudicado conseqüente o cidadão usuário do serviço público.

Ao definir o conceito de serviço público, Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹ considera-o como “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas sob o regime jurídico total ou parcialmente público”.

De modo objetivo, José dos Santos Carvalho Filho¹⁰ conceitua-o como “toda a atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade”.

Podemos depreender que os serviços públicos não são todos prestados diretamente pelo Estado, que pode delegá-los a concessionários e permissionários mediante prévio procedimento administrativo cabível, conforme disposição constitucional¹¹. A exemplo disso, temos o próprio serviço de transporte público, que é de atribuição do Estado, mas que é prestado, na maioria das vezes, por empresas privadas.

Embora de natureza privada, tais empresas, empossadas da execução do múnus público, estão submetidas ao regime jurídico de direito público, e a Administração, a depender da complexidade do caso, pode vir a responder objetiva e solidariamente.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 107.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 333.

¹¹ Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Senado Federal.

A questão que se traz à baila, e que nos é de relevante interesse, é saber se pode o funcionário de empresa privada, incumbida da prestação do serviço público, responder por danos que causar à prestadora e que tenham relação direta com o serviço prestado, de modo a prejudicá-lo na qualidade ou eficiência. Ou seja, se está o funcionário de tal empresa submetido às mesmas regras de conduta que os agentes públicos das administrações direta e indireta, podendo, assim, ser responsabilizado com base na Lei de Improbidade Administrativa.

Para essas indagações, a Lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 2º traz o seguinte esclarecimento:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.¹²

Visto que as empresas privadas investidas nas atividades do Estado não integram a administração direta ou indireta, não compõem o patrimônio público e não são custeadas pelo Erário, seus funcionários não podem ser considerados servidores públicos. Logo, não se submetem à LIA.

Essa ressalva se faz pontual, para que se diferencie o prejuízo à eficiência do serviço público executado diretamente pela administração daquele executado por seus delegados, o que vai influir para fins de reparação.

Por ora, faz-se importante frisar o posicionamento do Ministro do STF, Luiz Fux, citado por Eliana Calmon, Ministra do STJ, em voto dado em recurso especial que tratava sobre a possibilidade de aplicação da LIA a terceiros estranhos ao serviço público.

Da análise conjunta e teleológica de tais dispositivos legais, verifica-se que o alcance conferido pelo legislador quanto à expressão “agente público” possui expressivo elastério, o que faz com que os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa não sejam apenas os servidores públicos, mas, também, quaisquer outras pessoas que estejam de algum modo vinculadas ao Poder Público.¹³

Com a devida reverência ao entendimento do Ministro Luiz Fux, equiparar um terceiro, ainda que de algum modo vinculado indiretamente ao Poder Público, a

¹² BRASIL. Lei 8.429/1992. Senado Federal.

¹³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.138.523 - DF (2009/0085821-1). Disponível em <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19161263/recurso-especial-resp-1138523-df-2009-0085821-1/relatorio-e-voto-19161265>. Acesso em 04 de setembro de 2016.

agente público para fins de improbidade, pode atribuir um sentido ambíguo que destoa do termo expresso na própria Lei. Por tal razão, atemo-nos ao conceito extraído da interpretação literal do art. 2º da LIA, o qual considera agente público “todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades” descritas no art. 1º da LIA.

Assim sendo, tais agentes, ao praticarem ato lesivo ao Erário, estarão comprometendo a qualidade e a manutenção do serviço público; algo que, em se tratando de serviços tidos como indispensáveis, por contemplarem o acesso a direitos fundamentais – como saúde, por exemplo –, pode ter consequências extremas.

Esses prejuízos pontuais são diretamente sentidos pela população e, a senso comum, são interpretados de forma desvinculada do ato ímprobo. Por mais que a deficiência do serviço venha a ser atribuída à má gestão administrativa, não se correlaciona essa má gestão à prática de ilícitos, mas à incompetência administrativa. Saliente-se que o que se propõe aqui não é um julgamento generalizado, afirmando que todo serviço mal prestado é consequência de um ato ímprobo, mas sim que aqueles que o são não recebem essa leitura.

Infere-se que, com o advento da Constituição Federal de 1988, o “Estado passou a ser visto não apenas como garantidor de direitos mínimos, mas como promotor de direitos sociais, individuais e coletivos”¹⁴, e que, assim sendo, quando a prestação desses direitos/serviços for omissa ou deficiente, pode o cidadão prejudicado buscar a devida reparação junto ao Estado. Contudo, sendo a omissão ou deficiência proveniente de um ato ímprobo, o Estado deve buscar também a responsabilização do agente que deu causa aos prejuízos administrativos e danos sociais.

¹⁴ RECKZIEGEL, Tânia. **O Estado como promotor dos direitos e garantias fundamentais.** Disponível em <http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/comunicacao/noticia/info/NoticiaWindow?cod=721306&action=2&destaque=false>. Acesso em 10 de setembro de 2016.

2. RESPONSABILIDADE PELO PREJUÍZO AO ERÁRIO E OS DANOS DECORRENTES: A QUEM COBRAR?

2.1. RESPONSABILIZAÇÃO OBJETIVA DO ESTADO PELOS ATOS DE SEUS AGENTES EM FACE DA IMPROBIDADE

Segundo dados do CNJ¹⁵, a Fazenda Pública (estando aqui incluídos os componentes da Administração Pública Direta e Indireta) é a maior litigante do Brasil, abarrotando o Poder Judiciário com processos que, não raramente, alastram-se por anos até que se chegue a uma decisão irrecorrível.

Nessas ações figuram pessoas que, de alguma forma, tiveram seus direitos violados ou restringidos pelo Estado, através de seus agentes, e que encontraram no Judiciário um amparo para efetivar tal direito, ou para a reparação dos danos ocasionados.

Contudo, é certo que o Estado, enquanto ente abstrato, embora diretamente responsabilizado, é incapaz de, por si só, lesionar alguém; fazendo-se necessário que outro o faça, em seu nome.

Como pessoa jurídica que é, o Estado não pode causar qualquer dano a ninguém. Sua atuação se consubstancia por seus agentes, pessoas físicas capazes de manifestar vontade real. Todavia, como essa vontade é imputada ao Estado, cabe a este a responsabilidade civil pelos danos causados por aqueles que o fazem presente no mundo jurídico.¹⁶

Logo, são os agentes públicos revestidos nos poderes do Estado que, através de suas ações ou omissões, interferem na vida dos cidadãos e lhes causam os danos. Mas, ainda que queiramos, não se faz possível buscar a responsabilização única e exclusiva do agente, uma vez que ele atua como a personificação do Estado, e este, em virtude disso, assume a responsabilidade pelos atos praticados por seus agentes em face de terceiros, conforme preceitua o § 6º do art. 37 da nossa Constituição Federal¹⁷.

¹⁵ Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em 16 de setembro de 2016.

¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 580.

¹⁷ Art.37. As pessoas jurídicas de direito público e as de direitos privados prestadoras do serviço público, 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.

Esse dispositivo constitucional é igualmente reforçado no art. 43 do Código Civil de 2002, que o transcreveu quase que na literalidade: “as pessoas jurídicas de direito público interno são civilmente responsáveis pelos atos dos seus agentes que nessa qualidade causem dano a terceiros, ressalvando o direito regressivo contra os causadores do dano, se houver, por parte destes, culpa ou dolo”¹⁸.

Essa imputação direta ao Estado é chamada de responsabilidade objetiva, e é o resultado da construção ideal de Estado garantidor, que hoje impera no campo do Direito, afastando-se por completo da abnegação que outrora se sustentava sob o brocardo *The king can do no wrong*¹⁹, época em que o rei, enquanto chefe de Estado e chefe religioso, era tido como um representante divino e, por isso, suas ações não podiam ser contestadas.

Várias são as teorias que buscam explicar de modo sucinto o fundamento da responsabilidade objetiva do Estado, entre elas a **teoria do risco administrativo**, defendida pela corrente majoritária da doutrina como a adotada pelo nosso ordenamento, sobre a qual Sílvio Venosa²⁰ esclarece que

[...] surge a obrigação de indenizar o dano, como decorrência tão só do ato lesivo e injusto causado à vítima pela Administração. Não se exige falta do serviço, nem culpa dos agentes. Na culpa administrativa exige-se a falta do serviço, enquanto no risco administrativo é suficiente o mero fato do serviço. A demonstração da culpa da vítima exclui a responsabilidade civil da Administração. A culpa concorrente, do agente e do particular, autoriza uma indenização mitigada ou proporcional ao grau de culpa.

Há também a **teoria do risco integral**, que guarda estreitas similaridades com a supracitada, mas, ao contrário dela, não admite a possibilidade de incidência de qualquer excludente de responsabilidade. Ou seja, para ela pouco importa se o dano ocasionado resultou de uma conduta concorrente da vítima. O Estado sempre terá o dever de responsabilização.

Ressalte-se, ainda, a **teoria do risco social**, na qual Saulo José Casali Bahia²¹, citado por Gagliano e Pamplona Filho, afirma que

[...] é bem simples. Se o Estado tem o dever de cuidar da harmonia e da estabilidade sociais, e o dano provém justamente da quebra desta harmonia e estabilidade, seria dever do Estado repará-lo. O que releva não é mais individualizar para reprimir e compensar, mas socializar para garantir e compensar.

¹⁸ BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Senado Federal.

¹⁹ “O rei nada faz de errado” GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 236.

²⁰ Idem. Ibidem. p. 243.

²¹ Idem. Ibidem. p. 244.

Em suma, todas confluem à reafirmação da responsabilização objetiva, o que, à primeira vista, exclui o vínculo pessoal entre o cidadão lesado e o agente público que deu causa ao dano, reservando-se à administração a possibilidade de aplicação da sanção disciplinar cabível.

Com o necessário recorte do § 6º do art. 37 da CF/88, o qual, de modo amplo, atribui a responsabilidade objetiva não apenas à administração direta e indireta, mas também aos delegatários do serviço público, ressalvamos a aplicabilidade da responsabilização objetiva nos casos em que o agente público é assim considerado nos termos da Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, aqueles que mantêm vínculo com entidades da

[...] administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual²².

Nos atos de improbidade que importam em lesão ao Erário e que, de alguma forma, prejudicam o terceiro usuário do serviço público, de maneira individual ou coletiva, a busca pela reparação é dada junto à administração, e não ao agente. Exemplificando de modo objetivo, se o agente público responsável pela manutenção de equipamentos hospitalares, em razão de sua função, der ao maquinário destino diverso àquele legalmente estabelecido, alienando-os a particulares, e se, em virtude da ausência de tais equipamentos, o usuário do serviço vier a ter sua situação, já periclitante, agravada, ou até mesmo a falecer, o agente, que com sua conduta concorreu para o resultado lesivo, não será responsabilizado.

A quebra desse elo entre o agente ímprobo e a consequência de repercussão social, por mais que busque assegurar a devida reparação à parte hipossuficiente, havendo aqui a reafirmação do dever de garantidor do Estado, bem como considerando que o agente, caso não estivesse investido nos poderes do Estado, acertadamente não geraria tamanho dano, pode amenizar a situação do transgressor. Isso porque, sabendo ele que seu ato, manifestamente ilícito, gerará consequência na esfera civil, ainda que seja indiferente aos prováveis danos, há aqui uma potencial consciência do risco a que deu causa e assunção dos resultados. A esse caso, a

²² BRASIL. Lei 8.429 de 02 de janeiro de 1992. Senado Federal.

doutrina penal classificaria como *dolo eventual*, que ocorre quando “embora não querendo diretamente praticar a infração penal, não se abstém de agir e, com isso, assume o risco de produzir o resultado que por ele já havia sido previsto e aceito”²³.

A possibilidade de punição do agente dentro da esfera administrativa pode, por si só, não corresponder proporcionalmente à extensão do dano por ele causado, uma vez que, como veremos a seguir, as sanções cominadas pela LIA são de caráter meramente político-administrativo.

2.2. DA RESPONSABILIDADE DO AGENTE PARA COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública deve zelar pelo exercício da probidade e eficiência em todos os campos de sua atuação. Seus agentes, por força de expressa imposição constitucional e, sobretudo, de uma moral social coletiva, têm seus atos pautados pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que, dentro da esfera de atuação do Estado, se ramificam em tantos outros mais específicos.

Ao afastar-se de tais elementos indissociáveis e atuar fora dos limites preceituados, esse agente torna-se passível de sanções dentro da esfera administrativa e, quando cabível, judicial. Essa possibilidade do exercício da punibilidade, oriunda do poder disciplinar da administração, como em tudo no direito público, segue critérios objetivos elencados em dispositivos legais que, a depender da esfera de atuação do agente, pode aceitar, ou não, um maior número de meios punitivos.

Esta ideia de responsabilidade do homem público caminha, *pari passu*, com o dever de boa administração, exigindo deste agente conduta que identifique os atos administrativos que protagoniza, com o real interesse público que deve invariavelmente motivar a sua ação. O que se deseja é a administração de interesses alheios, de toda a coletividade, com cuidados equivalentes àqueles dispensados na administração dos interesses pessoais (sic).²⁴

²³ GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**. 14 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. p. 190.

²⁴ FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. **Responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa**. disponível em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Doutrina_Improbidade/Responsabilidade%20Civil%20por%20ato%20de%20improbidade%20administrativa.pdf Acesso em 11/10/2016.

A lei 8.112/90²⁵, que trata sobre o regime jurídico dos servidores públicos federais, em seus Capítulos IV e V, traz as hipóteses de responsabilização e suas penalidades, dos quais se extraem os seguintes artigos:

Art. 121. O servidor responde civil, penal e administrativamente pelo exercício irregular de suas atribuições.

Art. 122. A responsabilidade civil decorre de ato omissivo ou comissivo, doloso ou culposo, que resulte em prejuízo ao erário ou a terceiros.

[...]

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiros, responderá o servidor perante a Fazenda Pública, em ação regressiva.

[...]

Art. 125. As sanções civis, penais e administrativas poderão cumular-se, sendo independentes entre si.

[...]

Art. 127. São penalidades disciplinares:

I - advertência;

II - suspensão;

III - demissão;

IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;

V - destituição de cargo em comissão;

VI - destituição de função comissionada.

Percebe-se, de pronto, aquilo que já foi retroafirmado, que a responsabilização administrativa não exclui a cumulação da responsabilidade civil e/ou penal oportunamente cabíveis. Bem como na ocorrência de prejuízo ao Erário ou a terceiro (hipótese em que a administração responderá de forma objetiva), deve a Fazenda Pública buscar a efetiva reparação junto ao agente que o deu causa. Quanto às penalidades, estas deverão obedecer ao princípio da razoabilidade, buscando equilibrar a extensão do dano ocasionado com a cominação da sanção a ser aplicada, tendo como máxima a demissão do quadro administrativo.

Essa lei, embora de aplicabilidade na esfera federal, seguindo o padrão constitucional de que a União legislará sobre normas gerais, é replicada quase que na literalidade pelos estados membros. No estado de Pernambuco, por exemplo, sob a égide da Lei 6.123/68²⁶, temos as hipóteses de responsabilização e punição dos agentes públicos nos seguintes dispositivos:

Art. 195. Pelo exercício irregular de suas atribuições, o funcionário responde civil, penal e administrativamente.

Art. 196. A responsabilidade civil decorre de procedimento doloso ou culposo, que importe em prejuízo à Fazenda Estadual ou a terceiros.

[...]

§ 2º Tratando-se de dano causado a terceiro responderá o funcionário perante a Fazenda Estadual em ação regressiva proposta após transitar em julgado a decisão que a houver condenado a indenizar o terceiro.

[...]

²⁵ BRASIL. Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Senado Federal.

²⁶ BRASIL. Lei 6.123 de 20 de julho de 1968. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.

Art. 198. A responsabilidade administrativa resulta de ação ou omissão do desempenho do cargo ou função e não será elidida pelo ressarcimento do dano.

Art. 199. São penas disciplinares:

I - repreensão;

II - multa;

III - suspensão;

IV - destituição de função;

V - demissão;

VI - cassação de aposentadoria ou disponibilidade.

Tais instrumentos legais têm previsão expressa da possibilidade de imputação de responsabilização do prejuízo a partir da comprovada culpa do agente; ou seja, nos casos em que este incorrer em negligência, imperícia ou imprudência. Essa faculdade administrativa é também encontrada na LIA, mais especificamente no art. 10, não havendo qualquer menção de responsabilização por culpa nos artigos que tratam sobre os atos de improbidade que importam em violação dos princípios administrativos ou em enriquecimento ilícito. Daí, logo se extrai que a culpa só é punível quando o ato do agente gerar prejuízo à Fazenda Pública, ressalvando o fato já anteriormente mencionado de que essa culpa não pode advir de uma conduta lícita e recomendada, não se devendo incidir em erro ao assemelharmos a conduta manifestamente ilegal com uma conduta necessariamente ilícita.

Não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, nas do artigo 10.²⁷

Não obstante a qualquer sanção administrativa, consequência última de um procedimento no qual deve-se assegurar a garantia à ampla defesa e ao contraditório, o agente encontra-se incurso à LIA, cuja ação de improbidade surge de modo autônomo e desvinculada do procedimento administrativo. Por se tratar do exercício do *jus puniendi* do Estado, e não meramente do poder disciplinar da Administração, suas sanções têm repercussão que transcendem a esfera administrativa e reverberam na vida social do agente transgressor, interferindo em certo grau na sua atuação na sociedade civil. É o que facilmente se extrai da leitura do art. 12, II da referida lei.

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de

²⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.107.840 - PR 2008/0267018-7, da 1ª Turma. Rel. Min. Teori Zavascki. DJe de 13.4.2010. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9108507/recurso-especial-resp-1107840-pr-2008-0267018-7/inteiro-teor-14255347>> Acesso em 16 de novembro de 2016.

improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas **isolada ou cumulativamente**, de acordo com a gravidade do fato:

[...]

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**; (grifos nossos)

Frise-se que a previsão da proibição de contratar chegou a ser questionada, uma vez que a norma constitucional que ensejou a criação da lei de improbidade não lhe fazia menção expressa²⁸, o que suscitou a discussão sobre a sua constitucionalidade. Hoje, já se entende que, por tratar-se de norma programática de eficácia limitada, a imprevisão da sanção no artigo da nossa Constituição Federal não elide a sua aplicação nos termos na LIA.

Ao atentarmos ao fato de no *caput* do artigo restar esclarecida a possibilidade de cumulação das sanções, faz-se imprescindível compreender como se dará a dosimetria, para que se chegue à cominação proporcional ao dano causado pelo agente. Sobre isso, Neves e Oliveira²⁹ prelecionam que

[...] deve o juiz considerar a personalidade do agente, sua vida pregressa na Administração Pública, seu grau de participação no ato ilícito, **os reflexos de seu ato** e a efetiva ofensa ao interesse público. Esses elementos devem ser analisados quando couber ao juízo a fixação de penas mínimas e máximas previstas no art. 12 da LIA, o que ocorre com a suspensão dos direitos políticos e com a aplicação da multa civil. (grifos nossos).

Como visto, para Neves e Oliveira a avaliação da extensão do dano causado deve considerar também os reflexos ocasionados pelo ato, o que se pode interpretar como um alcance lesivo ultra-administrativo, não inclusa apenas a extensão monetária do prejuízo ao Erário, mas, principalmente, as consequências sociais, coletivas ou particulares, que foram diretamente geradas.

O uso de tal consideração dosimétrica é de suma primazia, em razão dos efeitos ocasionados pela conduta ímproba, o que prejudica a prestação do serviço público e, indiretamente, interfere na vida da coletividade. Admitir a extensão do dano

²⁸ 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. Art. 37, § 4º da **Constituição Federal**.

²⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Método, 2012. p. 227.

para além dos quadros da administração é reafirmar a reverberação dos prejuízos, reconhecendo o impacto humano-coletivo proveniente do prejuízo gerado ao Erário.

Há de se reconhecer a amplitude dos meios de punição elencados no artigo em comento, o que denota uma preocupação do legislador em coibir os atos de improbidade, tanto pela variabilidade das sanções que têm caráter administrativo, político e civil, quanto pela possibilidade de cumulação. Mas há de se fazer pontuar duas questões que são imprescindíveis de discussão.

A primeira é sobre a **prescritibilidade das ações de ressarcimento**. Isso porque, em seu art. 23³⁰, a LIA estabelece em cinco anos o prazo para que o Estado lance mão do *jus puniendi* e puna o agente transgressor. O estabelecimento desse prazo foi facultado em disposição constitucional que, contudo, guarda uma ressalva no art. 37, § 5º: “A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, **ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento**” (grifo nosso).

Fica claro que o legislador constituinte buscou dar tratamento diferenciado às ações de ressarcimento, dada a importância do Erário para a coletividade, resguardando, assim, a supremacia do interesse público, o que possibilitaria que o Estado, a qualquer tempo, pudesse reaver seu prejuízo junto ao agente causador. Esse entendimento literal era recorrente em nossos tribunais. Entretanto, vozes doutrinárias dissidentes, sustentando a aplicação da prescritibilidade da pretensão reparatória sob o argumento de manutenção da segurança jurídica, levaram o Supremo Tribunal Federal, através de Recurso Extraordinário 669.069 de Minas Gerais³¹ a rever esse posicionamento nos casos de ilícitos civis, ainda subsistindo a imprescritibilidade nos casos de improbidade administrativa, como se infere em argumentos do voto do Ministro Teori Zavascki:

Em suma, não há dúvidas de que o fragmento final do § 5º do art. 37 da Constituição veicula, sob a forma da imprescritibilidade, uma ordem de bloqueio destinada a conter eventuais iniciativas legislativas displicentes com

³⁰ Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:
I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

III - até cinco anos da data da apresentação à administração pública da prestação de contas final pelas entidades referidas no parágrafo único do art. 1º desta Lei.

³¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE: 669.069 AP. Rel. Min. Teori Zavascki. Tribunal Pleno. Julgado em 03/02/2016. Disponível em

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>> Acesso em 23 de fevereiro de 2017.

o patrimônio público. Esse sentido deve ser preservado. Todavia, não é adequado embutir na norma de imprescritibilidade um alcance ilimitado, ou limitado apenas pelo (a) conteúdo material da pretensão a ser exercida – o ressarcimento – ou (b) pela causa remota que deu origem ao desfalque no erário – um ato ilícito em sentido amplo. O que se mostra mais consentâneo com o sistema de direito, inclusive o constitucional, que consagra a prescritibilidade como princípio, é atribuir um sentido estrito aos ilícitos de que trata o § 5º do art. 37 da Constituição Federal, afirmando como tese de repercussão geral a de que a imprescritibilidade a que se refere o mencionado dispositivo diz respeito apenas a ações de ressarcimento de danos decorrentes de ilícitos tipificados como de improbidade administrativa e como ilícitos penais.

O segundo ponto, o qual merece destaque especial, é a eficácia das sanções aplicadas em face da repercussão do dano causado ao Erário; ou seja, se as penalidades cominadas, embora aparentemente amplas e satisfatórias, exercem de fato o seu papel disciplinar e preventivo.

2.3. DA (DES)PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES COMINADAS AO AGENTE ÍMPROBO

Ao buscar entender a eficácia punitiva das sanções cominadas aos atos de improbidade que importam em lesão ao erário, faz-se imprescindível lançar como breve introito a discussão sobre a finalidade das sanções. Afinal, o objetivo é parâmetro que se deve utilizar para modular graus de eficácia.

A finalidade punitiva é largamente explorada no campo do Direito Penal, estando positivada no Código Penal Brasileiro³² ao estabelecer que o juiz, na análise de critérios subjetivos do apenado, estabelecerá a pena necessária e suficiente para reprovação e prevenção do crime. Essa disposição expressa a preferência do legislador pelo reconhecimento e a adoção da chamada teoria mista, eclética, intermediária ou conciliatória, que seria uma unificação das teorias absolutas, retributivas ou de repressão com a teoria relativa, finalista, utilitária ou de prevenção³³.

Para os adeptos da teoria retributiva, a pena teria a finalidade única de atuar como contrapartida ao mal cometido pelo transgressor, como meio de reparação do dano e reestabelecimento da ordem violada. Àqueles que defendiam o papel preventivo da pena, sua aplicabilidade obedecia a um fim ulterior, uma meta superior³⁴, que basicamente se resumiria à prevenção de novos crimes, sendo que

³² Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime:

³³ ESTEFAM, André. **Direito Penal: parte geral**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 323-234.

³⁴ Idem. *Ibidem*, p. 324.

essa prevenção exerceria um caráter geral e especial. O geral consistiria em que a “ameaça psicológica da pena servirá como elemento inibidor de comportamentos criminosos”³⁵; já o especial, voltar-se-ia à pessoa do delinquente, que, estando fora do convívio social, não praticaria novos delitos e, ao sair, levando consigo a experiência do cárcere, não mais voltaria a delinquir.

Logo, sendo reconhecidamente mista, a pena exerce uma finalidade punitiva e preventiva (geral e especial).

Certo é que essa característica não é exclusiva das sanções penais. Qualquer outra penalidade atribuída ao agente transgressor obedece a esses mandamentos sacramentais de punir e prevenir novo delito.

Nas sanções cominadas aos atos previstos da LIA, a despeito de sua natureza político-administrativa, e da imprevisibilidade de hipóteses de encarceramento como meio de punição, consideremos também seu objetivo punitivo-preventivo em todos os termos da doutrina penal. Assim feito, observemos o rol sancionatório do art. 12 e pontuemos o questionamento indispensável a saber se exerce ou não ele o papel finalístico para o qual fora instituído, centrando-nos mais especificamente no inciso II, que estabelece as cominações aos atos que importam em lesão ao Erário, objeto de nosso estudo.

Para isso, observemos as sanções individualmente, de modo a compreender melhor suas finalidades e inferirmos se sua aplicação, de fato, exerce o papel punitivo-preventivo que se espera.

2.3.1. Ressarcimento integral do dano

A primeira hipótese prevista no rol do inciso II do art. 12 da LIA trata da possibilidade de ressarcimento integral do dano. Justamente esta se encontra excetuada do art. 37, § 5º da CF/88, no que tange à prescritibilidade de sua ação, inferindo-se de uma exegese literal que a Fazenda Pública poderá, a qualquer tempo, buscar reaver o prejuízo sofrido em face da improbidade, ressalvando a hipótese de prescrição quinquenal quando o prejuízo decorrer de ilícito civil, como anteriormente mencionado.

³⁵ Idem. Ibidem.

Tal sanção não apresenta necessariamente uma punição, uma vez que visa apenas a restituir a coisa pública à integralidade, retornando ao seu *status quo*³⁶. Sua natureza é meramente civil, “visto que a mesma seria cabível, ainda que não prevista na Constituição, haja vista que a norma também se repete no art. 186 do Código Civil”³⁷, e sua aplicabilidade pressupõe

a) a ação ou omissão do agente, residindo o elemento volitivo no dolo ou na culpa; b) o dano; c) a relação de causalidade entre a conduta do agente e o dano ocorrido; d) que a conduta do agente, lícita (ex.: agente que age em estado de necessidade) ou ilícita, surja o dever jurídico de reparar.³⁸

Frise-se aqui a possibilidade dos herdeiros responderem pelo ressarcimento no limite do quinhão recebido.

2.3.2. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer essa circunstância

Tal circunstância, quando ocorrida sem qualquer prejuízo à Fazenda Pública, estará incursa no art. 9º, que trata dos atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, submetido, assim, às sanções do inciso I do art. 12. Contudo, sempre que houver dano ao Erário, em concurso com enriquecimento ilícito ou atos atentatórios aos princípios administrativos, estará o agente incurso nas sanções previstas no inciso II.

Como é possível a combinação dos ilícitos (um mesmo ato causa prejuízo ao erário e enriquecimento ilícito, por exemplo), para não se enveredar a uma exegese que conduziria ao absurdo (como, *verbi gratia*, a teoria do concurso material do Direito Penal), havendo simultaneamente ambos os efeitos, o enquadramento correto é o do inciso I, apenas. Assim, as sanções do inciso II seriam reservadas aos casos de prejuízo ao erário sem o enriquecimento ilícito.³⁹

A rigor técnico, essa sanção pouco se assemelha com um ato punitivo, uma vez que, assim como o ressarcimento do dano, sua finalidade é restituir o patrimônio a seu *status quo*, sendo que aqui será o patrimônio do agente ímprobo. Desse modo, o agente volta a ter o montante patrimonial que tinha antes de auferir a vantagem

³⁶ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 611.

³⁷ SOUSA, Fátima Gilda Ferreira Almeida de. **A natureza das sanções aplicadas pela lei de improbidade**. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5001e11e24d2f4e7>. Acesso em 25 de outubro de 2016.

³⁸ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 612.

³⁹ BORIN, Roselin. LEMES, Alexandre Barbosa. **As sanções da lei de improbidade administrativa**. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1e9f65024cd764a3>. Acesso em 25 de outubro de 2016.

ilícita; o que, por si só, não se apresenta como medida punitiva suficiente e adequada a assegurar a prevenção de novos atos.

2.3.3. Perda da função pública

A perda da função pública objetiva afastar o agente transgressor do quadro administrativo e pode ser tida como a mais expressiva das sanções elencadas. O termo *função*, embora semanticamente limitativo, deve ser interpretado no seu sentido elástico, de modo a abarcar todos que atuam sob a forma do Estado e estão listados no art. 2º da LIA. A perda da função não está adstrita apenas àquela exercida pelo agente à época do ato ímprobo, mas à época da sentença; ou seja, caso o ato tenha sido praticado quando o agente ocupava a vereança, estando ele no momento da sentença no exercício das funções de prefeito, deverá então deixar suas funções públicas.

Há, aqui, questionamentos acerca da possibilidade de retorno de tal agente aos quadros da Administração Pública, em respeito ao princípio da moralidade administrativa, o que, conforme entendimento de GARCIA e ALVES⁴⁰, é manifestamente possível, uma vez que obtenha êxito no procedimento seletivo.

2.3.4. Suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos

Direitos políticos integram o rol de direitos fundamentais, e sua privação surte impacto de modo significativo na vida social do cidadão, uma vez que eles não se restringem unicamente ao direito de votar e de ser votado, mas também ao

[...] direito de iniciativa às leis, nos casos e na forma previstos na Constituição; o direito de ajuizar ação popular; o direito de criar e integrar partidos políticos; e a legitimidade para o oferecimento de denúncia em face do Chefe do Poder Executivo pela prática de infração político-administrativa.⁴¹

Destarte, não apenas o agente público detentor de mandato eletivo está sujeito a essa sanção, e não somente ele sairia agravado.

Para sua efetivação, a Justiça Eleitoral deverá ser informada da decisão que decretou a suspensão, para que se proceda ao necessário cancelamento da inscrição eleitoral.

⁴⁰ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 643.

⁴¹ Idem. Ibidem. pp. 575-576.

2.3.5. Pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano

Não há previsão expressa dessa sanção na norma programática constitucional que ensejou a criação da Lei 8.429/92, no art. 37, § 4º, o que não a torna necessariamente inconstitucional, uma vez que o dispositivo da constituição não deve ser tido como rol taxativo⁴². Não há um limitativo de valor mínimo para a multa, que será restrita ao dobro do valor do dano ocasionado, não sendo sua obrigação transmissível aos sucessores, posto que se trata, aqui, de meio punitivo, e não reparatório.

A destinação do valor auferido com a multa também não é certo, havendo sugestões doutrinárias de como ela deveria ser utilizada. A exemplo, DECOMAIN⁴³ argui que

Pela prioridade absoluta reservada constitucionalmente ao atendimento de direitos de crianças ou adolescentes (CF/88, art. 227, *caput*) e considerando também a ausência de previsão legal da destinação da multa civil, pode determinar-se na sentença que ela seja destinada ao Fundo da Infância e Adolescência – FIA –, da entidade prejudicada, quando esta for a União, Estado, o Distrito Federal ou um Município.

Caso o agente não proceda voluntariamente ao adimplemento da multa, o valor se torna exequível por via judicial, podendo haver bloqueio e penhora de bens.

2.3.6. 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

Assim como o pagamento da multa civil, a proibição de contratar não tem expressa previsão na norma programática constitucional, o que não elide sua aplicabilidade. Essa sanção impede que o ímprobo venha a auferir qualquer benefício oriundo de uma relação contratual com o ente estatal⁴⁴. O sentido elástico da expressão *Poder Público* abrangem os entes da administração direta e indireta, o que restringe a atuação do agente à esfera particular. Essa hipótese inclui não apenas o agente praticante direto do ato de improbidade, mas também aqueles que lhe

⁴² DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2014. p. 243.

⁴³ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2014. p. 245.

⁴⁴ GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 674.

tenham prestado auxílio ou se beneficiado, sejam eles pessoa natural ou pessoa jurídica⁴⁵.

Findo o prazo de cinco anos, torna-se possível o contrato e percepção de benefícios fiscais ou creditícios. Pode-se, aqui, questionar se a retomada de uma relação contratual com a pessoa que, com sua conduta anterior, causou prejuízo à Administração Pública violaria o princípio da moralidade. Como retroafirmado, uma vez preenchidos os requisitos, e não havendo prévia restrição expressa, pode o agente retornar aos quadros da administração, visto que nenhuma sanção pode ter caráter *ad eternum*.

Vistas, então, essas breves considerações para melhor entendimento, reavivando aqui o pensamento já exposto de NEVES e OLIVEIRA⁴⁶ acerca da dosimetria das sanções em proporcionalidade à extensão do dano causado e seus reflexos, faz-se imperioso suscitar a discussão de adequação das sanções aos atos ímprobos. A saber, se as cominações previstas no inciso II do art. 12 cumprem o papel repressivo e preventivo.

Essa indagação se apresenta deveras subjetiva, uma vez que considerar a extensão ultra-administrativa do dano, que reverbera seus prejuízos muitas vezes de modo abstrato na sociedade, chega a ser inquantificável. Podemos, sim, admitir a existência do dano coletivo oriundo do prejuízo ao Erário, mas não podemos dimensioná-lo e auferir um *quantum* proporcional.

Em exemplo anteriormente utilizado, no qual o agente aliena equipamentos hospitalares, podemos, de modo hipotético, afirmar que a ele seriam cominadas cumulativamente todas as sanções elencadas no inciso II do art. 12. O ressarcimento integral do dano apenas o faria restituir aos cofres públicos a vantagem financeira obtida com a alienação dos bens; não havendo acréscimos patrimoniais ilícitos provenientes do ato, seu patrimônio permaneceria com sua integralidade; perderia sua função pública, podendo, porém, submeter-se a um novo procedimento seletivo que lhe garantisse a volta aos quadros administrativos; teria seus direitos políticos suspensos por um período compreendido entre cinco a oito anos, cujos efeitos teriam

⁴⁵ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2014. p. 246.

⁴⁶ “[...] deve o juiz considerar a personalidade do agente, sua vida pregressa na Administração Pública, seu grau de participação no ato ilícito, os reflexos de seu ato e a efetiva ofensa ao interesse público. Esses elementos devem ser analisados quando couber ao juízo a fixação de penas mínimas e máximas previstas no art. 12 da LIA, o que ocorre com a suspensão dos direitos políticos e com a aplicação da multa civil”. Vide página 23.

pouca efetividade prática; pagaria uma multa civil equivalente ao dobro do dano, e seria proibido de contratar com a administração.

Reconhecidamente, o ato praticado pelo agente causou um prejuízo à manutenção dos serviços de saúde, tornando-os deficitários. Uma parcela da sociedade que se beneficiaria com o serviço foi indiretamente prejudicada, mas a dimensão do prejuízo se perdeu de modo a não identificar quantos tiveram sua situação agravada e aqueles que vieram a sucumbir.

No ideal abstrato, onde as sanções são efetivamente cumpridas sem que haja empecilhos, parece-nos que há proporção das sanções com o ato praticado, onde as variações dosimétricas incidiriam nos casos concretos. Contudo, no universo tangível, diversas práticas facilitam a ocultação de patrimônio, lavagem de dinheiro, compra de decisões judiciais, tráfico de influência etc.; fatos que postergam e, por vezes, inviabilizam a devida aplicação da justiça, o que, a depender da vantagem auferida com o ato ímprobo, torna-o compensável.

Certo é que a lei de improbidade, por si só, não se apresenta como instrumento capaz de exercer a punição e coibição de novos prejuízos ao Erário. Suas sanções são reforçadas a partir da devida ação penal, cabível nos casos em que a descrição dos atos ímprobos correspondem também a tipos penais.

Ainda assim, mesmo que submetendo o agente transgressor à ação de improbidade administrativa, e tendo ele respondido administrativamente, tais sanções pouco remetem ao prejuízo ultra-administrativo proveniente do ato. A Administração Pública responde de modo objetivo pelo dano a terceiro e o agente responde pelo dano causado à Administração, não havendo um liame imediato para interligar a causa à consequência. O instrumento jurídico utilizado pelo poder público para reaver o despendido na reparação do dano de terceiro é a ação regressiva, garantida no § 6º do art. 37 da nossa Constituição⁴⁷.

2.4. DO DIREITO DE REGRESSO DO ESTADO CONTRA OS AGENTES CAUSADORES DO DANO

⁴⁷ Art. 37, § 6º 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. **Constituição Federal de 1988.**

O direito de regresso exercido pelo Estado em face do agente, ao contrário de sua responsabilidade para com o terceiro, é condicionado ao critério subjetivo da culpabilidade. Ou seja, requer que tenha o agente atuado com dolo ou culpa. Caso contrário, não há que se falar em ação regressiva.

Nos atos de improbidade administrativa, o objeto de tutela da ação regressiva já se encontra açambarcado pelo inciso II do art. 12, que trata da possibilidade de ressarcimento integral do dano como uma das sanções cabíveis ao prejuízo ao Erário, e é usada para reaver o montante despendido pelo Estado quando diretamente responsabilizado pelo dano de um terceiro.

É importante lembrar que no tema da responsabilidade civil do Estado existem duas relações jurídicas diversas – uma que liga o lesado ao Estado e outra que vincula o Estado ao agente. Esta última relação é que consubstancia o direito de regresso do Estado, estando prevista na parte final do art. 37, § 6º, da Constituição Federal.⁴⁸

A cobrança do Estado pode vir a ser desnecessária, quando houver possibilidade de acordo administrativo no qual o agente se obrigue a ressarcir a Fazenda Pública. Tal mecanismo resolutivo acelera o desenrolar do caso, poupando a máquina judiciária e promovendo uma rápida reparação. É importante ressaltar que é vedado ao Estado promover a devida reparação através de descontos em folha, de modo a reduzir os vencimentos do agente, sendo essa hipótese possível apenas após anuência do agente; em hipóteses legalmente previstas, obedecendo ao princípio da razoabilidade e garantindo-se ao agente o direito ao contraditório e à ampla defesa.⁴⁹

Por fim, cumpre ressaltar a divergência jurisprudencial apontada por Carvalho Filho acerca da imprescindibilidade do trânsito em julgado de sentença penal condenatória, uma vez que se sustenta a necessidade de condenação da Fazenda Pública e conseqüente pagamento para que então se possa falar em ação de regresso. Isso porque, se não houve pagamento realizado pela Fazenda Pública, não houve dano efetivo. Logo, não há o que ressarcir. Esse entendimento, de fácil conclusão, já foi questionado no STJ, que se posicionou pela possibilidade de denúncia à lide feita pela Administração em face do agente transgressor. O que, nas palavras do autor, pode ensejar o enriquecimento sem causa por parte do poder público.

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas. 2015, p. 606.

⁴⁹ Idem. Ibidem. p. 607.

3. DANO DE TERCEIRO COMO REFLEXO DO ATO ÍMPROBO

3.1. DANO REFLEXO: ANÁLISE CONCEITUAL

O Código Civil Brasileiro, em seu art. 927⁵⁰, prevê a responsabilização e o dever de indenizar àquele que, através da prática de ato manifestamente ilícito, causar dano a outrem, especificando logo no seu parágrafo único as hipóteses de responsabilização objetiva, à qual se submete o Estado.

Essa previsão de reparabilidade, estudada no campo do Direito Civil sob a condição de verificação da tríade conduta-nexo-dano, pressupõe uma relação imediata, para que o pretense ofendido possa postular o direito ressarcitório. Afinal, o dano tem de ser provado.

Silvio Neves Baptista⁵¹, ao conceituar o dano, afirma que ele

[...] pode ser definido como fato jurídico gerador da responsabilidade civil, em virtude do qual o ordenamento atribui ao ofendido o direito de exigir a reparação, e ao ofensor o dever de repará-lo. É a lesão de um interesse juridicamente protegido, podendo consistir na perda ou danificação de outra coisa, ou na ofensa a integridade física, moral ou psíquica de uma pessoa. (sic)

Infere-se, assim, que é o diretamente ofendido aquele a quem se atribui o direito de exigir a reparação.

Contudo, não raro um fato jurídico transcende os limites inicialmente previsíveis, repercutindo na esfera de direitos de pessoas alheias à relação causal, afetando-as de alguma forma. Quando esse fato jurídico corresponde à prática de um ilícito, em que o agente transgressor, com sua conduta destinada a bem jurídico determinado, acaba produzindo efeitos em bem jurídico de pessoa diversa, pode surgir daí uma possível responsabilização. Ocorrendo isso, estaremos diante de um caso clássico de **dano reflexo**, também denominado **dano por ricochete**.

Inicialmente surgida na França, a teoria do dano reflexo consolidou-se no direito brasileiro pelo STJ no ano de 2010, através da REsp 1208949⁵², apresentando-se como teoria de vanguarda, por considerar a existência de vítimas inicialmente alheias à relação jurídica ensejadora do dano. Mas não é de hoje a sua defesa doutrinária e

⁵⁰ Art. 927. Aquele que, por ato ilícito causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.

⁵¹ BAPTISTA, Silvio Neves. **Teoria Geral do Dano**. São Paulo: Atlas, 2003. pp. 43-44.

⁵² GONÇALVES, Tiago Moreira. **O dano reflexo e sua legitimidade ativa**. Florianópolis: Empório do Direito. 2015. p. 20.

aceitação jurisprudencial; há décadas que tribunais europeus já o reconhecem e, no direito brasileiro, há indicativos de sua posituação no Código Civil⁵³, ao tratar da possibilidade de, nos casos de homicídio, o homicida arcar com as custas fúnebres e a prestação de alimentos àqueles que dependiam da vítima.

Assim, há de se entender por dano reflexo como “uma lesão provocada por terceiro que cause destruição ou diminuição patrimonial, moral ou estética, em qualquer bem ou interesse jurídico de uma pessoa, sendo garantido a esse lesado o direito de indenização⁵⁴”, ou, de modo mais objetivo, seria aquele dano no qual “uma pessoa que não participou diretamente do fato lesivo (lesado direto) sofre um menoscabo por conta de um dano principal que atingiu alguma pessoa de seu foro íntimo”⁵⁵.

Tal instituto é amplamente utilizado como correspondente do dano moral, que lhe é corolário, e tribunais têm sido receptivos à teoria. É o que se infere da análise de julgados como o REsp 254418/RJ⁵⁶.

I. Justifica-se a indenização por dano moral quando há a presunção, em face da estreita vinculação existente entre a postulante e a vítima, de que o desaparecimento do ente querido tenha **causado reflexos** na assistência doméstica e significativos efeitos psicológicos e emocionais em detrimento da autora, ao se ver privada para sempre da companhia do *de cuius*.

II. Tal suposição não acontece em relação ao cônjuge que era separado de fato do *de cuius*, habitava em endereço distinto, levando a acreditar que tanto um como outro buscavam a reconstituição de suas vidas individualmente, desfeitos os laços afetivos que antes os uniram, aliás, por breve espaço de tempo. (grifos nossos).

Assim sendo, faz-se imperioso e pontual esclarecer aqui a distinção entre dano moral reflexo e dano moral indireto, onde o primeiro, como supramencionado, concentra-se numa terceira pessoa inicialmente alheia ao fato principal, e o segundo refere-se à mesma vítima e

Consiste na lesão a um interesse que visa a satisfação ou gozo de um bem jurídico extrapatrimonial contido nos direitos da personalidade (como a vida, a integridade corporal e psíquica, a liberdade, a honra, o decoro, a intimidade,

⁵³ Art. 948. No caso de homicídio, a indenização consiste, sem excluir outras reparações:

I - no pagamento das despesas com o tratamento da vítima, seu funeral e o luto da família;

II - na prestação de alimentos às pessoas a quem o morto os devia, levando-se em conta a duração provável da vida da vítima.

⁵⁴ GONÇALVES, Tiago Moreira. **O dano reflexo e sua legitimidade ativa**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015. p. 20.

⁵⁵ Idem. Ibidem. p. 27.

⁵⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 254418/RJ. Rel. Min. Aldir Passarinho Jr. 4ª Turma. DJ de 11-06-2001. Disponível em <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/309135/recurso-especial-esp-254418-rj-2000-0033332-8>> Acesso em 28 de outubro de 2016.

os sentimentos afetivos, a própria imagem) ou nos atributos da pessoa (como o nome, a capacidade, o estado de família). Abrange, ainda, a lesão à dignidade da pessoa humana (CF/88, art. 1º, III).⁵⁷

Destarte, o dano reflexo, ou por ricochete, é um correspondente genérico adequado às demais categorias de dano (material, moral etc.), sendo comumente usado nas relações regidas pelo Código Civil, exigindo-se, para tanto, apenas a existência comprovada de vínculos de proximidade entre a vítima direta da atuação ilícita e a vítima reflexa, para só então a reparação por parte do agente que deu causa ao dano se tornar exigível⁵⁸.

Contudo, tais vínculos de proximidade não necessariamente significam laços familiares, podendo ser de afetividade ou de dependência. Assim, aquele que, de alguma forma, mantém vínculo de dependência com terceiro ocasionalmente lesado e, em virtude disso, sofre algum tipo de dano, pode buscar a reparação. Essa sistemática pode ser levada à interpretação analógica de modo a se pensar a aplicação hipotética da teoria em campos diversos do direito. Por ora, far-se-á a interpretação de sua aplicabilidade no direito administrativo, em sede da responsabilização por ato de improbidade que importa em lesão ao erário.

3.2. DA RELAÇÃO DIRETA ENTRE O PREJUÍZO AO ERÁRIO E DANOS DE TERCEIROS USUÁRIOS DO SERVIÇO PÚBLICO

Como já anteriormente explanado, com o advento da Constituição Federal de 1988, o Estado brasileiro, enquanto Estado Democrático de Direito, foi alçado ao posto de garantidor, sendo sua obrigação prover o acesso dos cidadãos a direitos fundamentais. Sendo ele um ente abstrato, cumpre aos seus agentes desenvolverem as atividades necessárias à execução de tais atividades, sempre pautados por princípios constitucionais que asseguram a probidade na Administração Pública, estando eles passíveis de sanções administrativas e judiciais em caso de descumprimento.

Reafirmar a função de garantidor do Estado é reconhecer que está sobre ele a responsabilidade sobre seus cidadãos no que tange à acessibilidade de direitos básicos, algo que é negligenciado amiúde. Essa relação entre Estado e cidadão pressupõe a existência de um vínculo jurídico, ensejador de direitos e obrigações. A

⁵⁷ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p.91.

⁵⁸ GAGLIANO, Pablo Stolze, e PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, p. 91.

quebra desse vínculo, a partir da imprestabilidade de um serviço público, de modo que venha a causar dano ao cidadão, torna o Estado responsável objetivo, com o resguardo à garantia de regresso contra aquele que deu causa. Da mesma forma, aquele que lesa o patrimônio administrativo se torna passível de sanção.

Faz-se imprescindível, contudo, repensar a amplitude lesiva causada pelo agente público que, atuando de modo a causar prejuízo ao Erário, transcende a esfera administrativa e repercute na vida do cidadão.

Nos casos em que o prejuízo ao Erário prejudica a prestação do serviço público e causa danos ao cidadão usuário, a despeito de haver uma correlação direta entre danos a terceiros e o ato ímprobo, a responsabilização se dá de modo separado, respondendo a Administração em face do terceiro prejudicado, e o agente em face da Administração, conforme legalmente estabelecido.

Sabe-se que o prejuízo de terceiro é apenas uma consequência reflexa do ato de improbidade que, em grande medida, contribuiu para tal. A quebra do elo entre ambos, considerando-os autônomos e independentes, dificulta um correto sancionamento do agente ímprobo que, submetendo-se às sanções do art. 12, II da LIA, distancia-o da vítima reflexa, subsistindo a relação causal indireta apenas com a propositura da ação de regresso, de cunho meramente ressarcitório, disposta no art. 37, § 6º da Constituição Federal.

Reavivando o exemplo hipotético já anteriormente trabalhado, em que o agente público aliena equipamentos hospitalares, causando um prejuízo à Administração e, em consequente, aos usuários do serviço, supondo que em determinado dia uma pessoa faleça em razão da ausência desses equipamentos, poderá responsabilizar-se a Administração pela omissão do seu dever de garantidor. O agente deverá restituir o valor correspondente aos dos equipamentos desviados e, em ação de regresso, ressarcir o Erário com o valor por ele despendido em eventual dano moral, material, requerido pela vítima.

Aqui, não teria ocorrido o dano a terceiro se o agente tivesse dado aos equipamentos a devida finalidade. Há, assim, uma confluência dos atos praticados pelo agente público, que fizeram com que, na lesão do terceiro, nesse exemplo, a morte se tornasse inevitável.

Ao considerar que, para a caracterização do dano reflexo, é necessário que exista entre a vítima direta e a vítima reflexa um vínculo de proximidade que prescinde de inequívoca demonstração de parentesco, e que o Estado, enquanto garantidor,

guarda uma relação jurídica de responsabilidade para com o cidadão, incute-nos a reputar a possibilidade de incidência da teoria do dano reflexo aos casos em que o terceiro, cidadão usuário do serviço público, tenha sua situação agravada ou sofra dano em razão da deficiência ou imprestabilidade do serviço, em consequência de ato provadamente direto e lesivo à Administração Pública.

Suscita-se o imbróglio, contudo, ao questionar-se o modo como se daria essa responsabilização do agente público; se de modo direto, subsidiário ou solidário com a Administração Pública, uma vez que a nossa Constituição Federal prevê uma justificada diferenciação de responsabilidades do Estado para com o terceiro e do agente para com o Estado.

3.3. DA (IM)POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO PELO DANO AO USUÁRIO DO SERVIÇO PÚBLICO

Nessa correlação de dependência entre o dano de terceiro e o prejuízo ao Erário, inexistente a possibilidade de responsabilização direta do agente ímprobo pelo prejuízo causado ao cidadão usuário. Até porque sempre se torna impossível provar a existência de nexos diretos, em que a conduta do agente é condição suficiente e indispensável para que o dano ocorra. Em outras palavras, num exemplo hipotético, o desvio de verbas destinadas à reforma predial de uma escola com finalidade de instalação de grades de proteção nas janelas não se apresenta como fator suficiente para que ocorra o dano a um aluno que, porventura, venha a cair de uma dessas janelas.

Uma das condições essenciais à responsabilidade civil é a presença de um nexo causal entre o fato ilícito e o dano por ele produzido. É uma noção aparentemente fácil e limpa de dificuldade. Mas se trata de mera aparência, porquanto a noção de causa é uma noção que se reveste de um aspecto profundamente filosófico, além das dificuldades de ordem prática, quando os elementos causais, os fatores de produção de um prejuízo, se multiplicam no tempo e no espaço.⁵⁹

A existência desse nexo torna-se mais vislumbrável em casos diversos, como, por exemplo, o dano moral cometido por agente público, em que a sua atuação, não necessariamente ímproba, faz surgir o dever de indenizar. Em tais casos, é possível tratar de uma responsabilização direta do agente, ainda que de modo solidário com o

⁵⁹ LOPES, Miguel Maria de, apud GAGLIANO e PAMPLONA FILHO. **Novo Curso de Direito Civil**. p. 133.

Estado, havendo já entendimento jurisprudencial acerca disso. É o que se infere a partir do seguinte julgado:

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANO MORAL. DECISÃO SANEADORA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. PRISÃO POR TRÁFICO DE DROGAS E ENTREVISTA CONCEDIDA POR AUTORIDADE POLICIAL QUE COMANDOU OPERAÇÃO. LEI DE IMPRENSA. INAPLICABILIDADE. OFENSA IRROGADA POR ENTREVISTADO NÃO JORNALISTA. APLICAÇÃO DO CÓDIGO CIVIL. PRECEDENTES. DECADÊNCIA. NÃO INCIDÊNCIA DO ART. 56, LEI Nº 5.250/67. LEGITIMIDADE PASSIVA ESTABELECIDADA PELA CAUSA PETENDI. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE O ESTADO E SEU AGENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DE AMBOS. [...] Em relação a atos ilícitos atribuídos a agente público, a legitimidade passiva pertence, precipuamente, à pessoa jurídica de direito público a que esteja vinculado, por força da norma do art. 37, § 6º, da CF, que estabelece a **responsabilidade objetiva do Estado**. Todavia, **a legitimidade passiva também deve ser reconhecida pessoalmente ao agente a quem se atribui o ilícito, que apresenta uma responsabilidade solidária perante o prejudicado, por força do disposto no artigo 942 do Código Civil**; 4) A propositura da ação indenizatória pelo ato ilícito contra qualquer um deles ou contra os dois conjuntamente **é opção do lesado**, em face do regime de solidariedade passiva entre eles reinante, que foi instituído em benefício do prejudicado; 5) Legitimidade passiva do servidor público reconhecida. Decisão de extinção do processo por carência de ação em relação ao servidor desconstituída; 6) Agravo parcialmente provido. (grifos nossos)⁶⁰

Como se vê, o Estado não é eximido de sua responsabilidade objetiva. Ela ainda subsiste. O que há, apenas, é o fato de o agente ser alçado ao polo passivo, respondendo de modo imediato em regime de solidariedade, guardando uma relação direta entre o agente causador e a pessoa lesada.

Mas, ao contrário do dano moral ou material praticado pelo agente em face do cidadão, no qual o ato lesivo é, já em sua gênese, direcionado a terceiro, de modo que não há que se falar em vítima reflexa, a comprovação de dano decorrente de ato ímprobo requer uma atenção mais esmiuçada.

Na busca pela responsabilização direta do agente público pelo dano decorrente do ato lesivo ao Erário, a partir da aplicação da teoria do dano reflexo, a discussão nos induz a um campo de abstração teórica de grande risco, pondo-nos num cadafalso. Isso porque, por mais que possa-se afirmar que do prejuízo à Fazenda Pública há consequentes danos aos cidadãos, seja de modo individual ou coletivamente, mensurar a extensão lesiva desse ato e identificar as vítimas apresenta-se como uma tarefa megalômana. Aliado a isso está a impossibilidade de identificar até que ponto o ato ímprobo contribuiu para que o dano ocorresse, se

⁶⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Amapá. AGV: 138504 AP. Rel. Des. Raimundo Vales. Câmara Única. Julgado em 04/10/2004. Disponível em <<http://tj-ap.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4453530/agravo-agv-138504>> Acesso em 16 de novembro de 2016.

operou como *conditio sine qua non*⁶¹ ou se apenas concorreu em certa medida. Questões essas pontuais e necessárias à caracterização do nexos, e negligenciá-las seria imputar ao agente uma culpa por fato fora da sua esfera de controle; e ninguém pode ser responsabilizado por aquilo a que não deu causa ou concorreu com o resultado.

Aduz-se, ainda, o questionamento acerca da constatação do dano reflexo, visto que nem todo serviço deficitário é oriundo de um ato ímprobo ou criminoso, mas, também, da mera insuficiência ou ineficácia. Desse modo, saber se determinado serviço ineficiente é consequência de um ato de improbidade requer a prévia constatação e comprovação dessa improbidade, não podendo o agente responder por qualquer dano ultra-administrativo até o trânsito em julgado do processo, sob o risco de violação do princípio da presunção de inocência.

Esse fato em nada contribui para auferir a configuração do dano reflexo, haja vista que os processos no nosso judiciário se alastram por anos e, não raro, essa espera ultrapassaria o prazo prescricional da reparação civil⁶².

Outro ponto de extrema relevância é quanto à legitimidade para propositura da ação. Ao considerar que a ocorrência do dano reflexo é consequente ao ato de improbidade, e que pode ter como vítima a coletividade ou cidadãos individuais, faz-nos perguntar a quem caberia a legitimidade de ingresso da demanda.

Pretender identificar as pessoas que podem promover a ação e sofrer-lhe os efeitos, com base na titularidade do direito deduzido em juízo, exige, logicamente, que, ao ser promovida a ação, já saibamos, de antemão, quem é o titular do direito deduzido em juízo e seu sujeito passivo.⁶³

A ação de improbidade administrativa, que possui natureza de ação civil pública⁶⁴, pode ser proposta pelo Ministério Público, bem como o cidadão comum pode representar contra agente junto à autoridade administrativa competente⁶⁵, sendo dever daquele atuar em nome do interesse coletivo⁶⁶, o que nos sugere que, numa possível ação por dano reflexo à sociedade, caberia a ele o ajuizamento e a defesa

⁶¹ “condição sem a qual não”; termo empregado na teoria da equivalência das condições, onde considera-se causa “todo o antecedente que haja participado da cadeia de fatos que desembocaram no dano” (GAGLIANO e PAMPLONA FILHO, p. 135).

⁶² **Art. 206.** Prescreve: **§ 3º** Em três anos: **V** - a pretensão de reparação civil;

⁶³ ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 162.

⁶⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 924.

⁶⁵ Lei 8.429/1992. Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

⁶⁶ PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Teoria Geral do Processo Civil Contemporâneo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 109.

dos interesses coletivos. Ainda acerca disso, cabe ao lesado, pretense titular do direito violado, a busca pela reparação.

Infere-se, assim, que, ainda que comprovada a relação direta entre o dano de terceiro e a lesão ao Erário, há uma gama de fatores que inviabilizam a correta aplicação da teoria do dano reflexo aos casos. Mas o dano existe e não pode ser olvidado. Por mais que reconheçamos que a responsabilização direta do Estado seja acertada – uma vez que o agente não seria capaz de cometer o dano, caso não estivesse empossado em seus poderes –, e consideremos que o agente transgressor, ao praticar o ato ímprobo, não dirigiu a sua vontade lesiva diretamente em face de terceiro, há aqui uma assunção do risco, a qual deve ser considerada para fins sancionatórios. Vale ressaltar o posicionamento já anteriormente mencionado de Neves e Oliveira, ao afirmar a necessidade do juiz em considerar os reflexos do seu ato no momento de aplicação da sanção. Reflexos esses que, embora imediatamente incomensuráveis e, por vezes, impossíveis de individualizar, são inegáveis.

O ponto crucial para que se efetive a relevância dos danos reflexos causados pelos atos de improbidade que importam em lesão ao Erário encontra-se na aplicação das sanções cominadas que, como já explanado, por si só não se apresentam como meios suficientes a reprimir e coibir novos atos, podendo, a depender da dimensão da vantagem auferida, tornar-se uma punição compensável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Erário, enquanto bem público, é fomentado pela contribuição dos cidadãos e revertido em benefícios dos mesmos através da prestação dos serviços pelo Estado que, sendo ente abstrato, faz-se personificado através dos atos de seus agentes. Aqueles que atuam em nome do Estado devem ter sua conduta pautada por princípios que são indissociáveis à efetivação da probidade na prestação das atividades, de modo que sua inobservância os torna passíveis de sancionamentos civis, administrativos e penais.

Ao praticar ato de improbidade administrativa que importa em lesão ao Erário, o agente público se submete às cominações da Lei 8.429/92, que têm natureza civil e político-administrativa e se mostram supérfluas ante a consideração da extensão lesiva do ato praticado, o que compromete o caráter preventivo-repressivo que têm as sanções.

Os efeitos causados pelo ato de improbidade transcendem a esfera administrativa, causando a deficiência ou a imprestabilidade do serviço público, e reverberam na vida dos cidadãos que necessitam de tais serviços. Logo, daí se infere que o dano suportado pelo cidadão usuário do serviço público se constitui em dano reflexo do ato de improbidade causado pelo agente em face da administração. Assim, faz-se válido o estudo de viabilidade de aplicação da teoria do dano reflexo, em tais casos.

Há, no entanto, estorvos legais que dificultam a responsabilização direta do agente pelo dano reflexo, pois o Estado responde de modo objetivo pelos atos de seus agentes, sendo-lhe resguardado o direito de regresso, conforme previsão constitucional.

Do mesmo modo, o estudo de aplicabilidade da teoria do dano reflexo nos atos em tela esbarra em questões pontuais que, se olvidadas, podem ultrapassar os limites da punibilidade e imputar a prática de ato para o qual o agente não concorreu.

A vítima imediata do ato de improbidade é a Administração Pública, e o dano ímprobo, de caráter patrimonial, apresenta-se completamente desconexo do dano reflexo, de modo que, ao se fazer uma análise esmiuçada da responsabilidade, há uma ausência de nexos causal que inviabiliza a correta aplicação da teoria, visto que o ato do agente público, por si só, apresenta-se insuficiente para a caracterização do

dano de terceiro. Assim, embora a existência de danos ultra-administrativos decorrentes da lesão ao Erário seja irrefutável, tarefa descomunal se faz ao tentar identificá-los, dimensioná-los e julgar a proporção da culpa do agente, de modo a saber o quanto a lesão do ato de improbidade concorreu para o resultado lesivo.

Aliada a isso encontra-se a dependência de constatação anterior do ato de improbidade para que se fale em dano reflexo. Isso porque nem todo serviço deficitário é oriundo de um ato ímprobo; e, os que o forem, carecem do trânsito em julgado em que reste condenado o agente por improbidade administrativa, para só então levantar a hipótese de incidência de dano reflexo, sob o risco de violação do princípio da presunção de inocência.

Destarte, faz-se imperioso reconhecer a impossibilidade de aplicação da teoria do dano reflexo aos danos de terceiros que decorram do ato que causa prejuízo ao Erário, dada a inconsistência de se comprovar o nexos causal e a possibilidade de incorrer em responsabilização sem culpa. Far-se-ia mais viável uma reforma da Lei 8.429/1992, no que concerne às previsões sancionatórias, ampliando as sanções de modo a fortalecer o caráter repressivo-preventivo para os fins aos quais foram idealizadas.

REFERÊNCIAS

- BAPTISTA, Silvio Neves. **Teoria Geral do Dano**. São Paulo: Atlas, 2003.
- BORIN, Roselin. LEMES, Alexandre Barbosa. **As sanções da lei de improbidade administrativa**. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=1e9f65024cd764a3>. Acesso em 25 de outubro de 2016.
- BRASIL. Lei 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Senado Federal.
- BRASIL. Lei 8.429 de 02 de janeiro de 1992. Senado Federal.
- BRASIL. Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990. Senado Federal.
- BRASIL. Lei 6.123 de 20 de julho de 1968. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco.
- BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. RECURSO ESPECIAL Nº 1.138.523 - DF (2009/0085821-1). Disponível em <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19161263/recurso-especial-resp-1138523-df-2009-0085821-1/relatorio-e-voto-19161265>. Acesso em 04 de setembro de 2016.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Amapá. AGV: 138504 AP. Rel. Des. Raimundo Vales. Câmara Única. Julgado em 04/10/2004. Disponível em <http://tj-ap.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/4453530/agravo-agv-138504>> Acesso em 16 de novembro de 2016.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.138.523 - DF (2009/0085821-1). Rel. Min. Eliana Calmon. Disponível em <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19161263/recurso-especial-resp-1138523-df-2009-0085821-1/relatorio-e-voto-19161265>. Acesso em 04 de setembro de 2016.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.107.840 - PR 2008/0267018-7, da 1ª Turma. Rel. Min. Teori Zavascki. DJe de 13.4.2010. Disponível em <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/9108507/recurso-especial-resp-1107840-pr-2008-0267018-7/inteiro-teor-14255347>> Acesso em 16 de novembro de 2016.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 254418/RJ. Rel. Min. Aldir Passarinho Jr. 4ª Turma. DJ de 11-06-2001. Disponível em <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/309135/recurso-especial-resp-254418-rj-2000-0033332-8>> Acesso em 28 de outubro de 2016.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 669.069. Rel. Min. Teori Zavascki. Tribunal Pleno. DJ de 24-04.2016. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10810061>> Acesso em 23 de fevereiro de 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2015

Conselho Nacional de Justiça. **100 maiores litigantes**. Brasília, 2011. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em 16 de setembro de 2016.

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

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. 2 ed. São Paulo: Dialética, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 21 ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

ESTEFAM, André. **Direito Penal: parte geral**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FRANCO JÚNIOR, Raul de Mello. **Responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa**. disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Improbidade_Administrativa/Doutrina_Improbidade/Responsabilidade%20Civil%20por%20ato%20de%20improbidade%20administrativa.pdf> Acesso em 11/10/2016.

GARCIA, Emerson. ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

GAGLIANO, Pablo Stolze. PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de Direito Civil**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal: Parte Geral**. 14 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

GONÇALVES, Tiago Moreira. **O dano reflexo e sua legitimidade ativa**. Florianópolis: Empório do Direito, 2015.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 8 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2014.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. OLIVEIRA, Rafael Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Método, 2012.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. **Teoria Geral do Processo Civil Contemporâneo**. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RECKZIEGEL, Tânia. **O Estado como promotor dos direitos e garantias fundamentais**. Disponível em

<http://www.trt4.jus.br/portal/portal/trt4/comunicacao/noticia/info/NoticiaWindow?cod=721306&action=2&destaque=false>. Acesso em 10 de setembro de 2016.

ROCHA, José de Albuquerque. **Teoria Geral do Processo**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SOUSA, Fátima Gilda Ferreira Almeida de. **A natureza das sanções aplicadas pela lei de improbidade**. Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=5001e11e24d2f4e7>. Acesso em 25 de outubro de 2016.