

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Janise Corleta de Campos

**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
AOS AGENTES POLÍTICOS**

Porto Alegre
2012

JANISE CORLETA DE CAMPOS

**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA
AOS AGENTES POLÍTICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso, com a finalidade de obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, apresentado no primeiro semestre letivo do ano de 2012.

Orientadora: Prof^a Maria Isabel de Azevedo Souza

Porto Alegre
2012

RESUMO

O presente trabalho aborda a possibilidade da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 84.29/1992) aos agentes políticos, analisando a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 2.138/DF. Primeiramente, é feita uma abordagem histórica e uma análise dos aspectos gerais da Lei n. 8.429/1992, examinando-se a natureza jurídica das sanções da Lei de Improbidade Administrativa e dos crimes de responsabilidade. Ao final, analisa-se a possibilidade da aplicabilidade da Lei n. 8.429/1992 aos agentes políticos, tratando dos principais aspectos da Reclamação n. 2.138/DF, bem como do posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto.

Palavras-chave: Agentes políticos. Lei de Improbidade Administrativa. Crimes de responsabilidade.

ABSTRACT

The present work approaches the possibility of the applicability of the Law of Administrative Improbity (Law n. 84.29/1992) to politicians, analyzing the decision of the Supreme Court in the Complaint no. 2.138/DF. First, there is a historical approach and an analysis of the general aspects of Law n. 8.429/1992, examining the legal sanctions of the Law of Administrative Improbity and crimes of responsibility. Finally, analyzes the possibility of the applicability of Law n. 8.429/1992 the political agents, dealing with major aspects of the Complaint n. 2.138/DF as well as the positioning of the Superior Court of Justice on the subject.

Keywords: Political Agents. Law of Administrative Improbity. Crimes of responsibility.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APUD	Citado por
ART	Artigo
Cf.	Confira
CRFB/88/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DJe	Diário da Justiça Eletrônico
DL	Decreto-Lei
EC	Emenda Constitucional
Ed.	Edição
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
Min.	Ministro
INC	Inciso
n.	Número
p.	Página
PGR	Procurador-Geral da República
Rcl.	Reclamação
Rel.	Relator
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1 HISTÓRICO	8
1.1 NORMAS CONSTITUCIONAIS.....	8
1.2 NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS.....	10
1.2.1 Decreto-Lei n. 3.240/1941.....	10
1.2.2 Lei n. 3.164/1957.....	10
1.2.3 Lei n. 3.502/1958.....	11
2 ASPECTOS GERAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI N. 8.429/1992).....	14
2.1 PRINCÍPIOS	14
2.1.1 Princípio da Legalidade	14
2.1.2 Princípio da Impessoalidade.....	15
2.1.3 Princípio da Moralidade	16
2.1.4 Princípio da Publicidade	17
2.1.5 Princípio da Eficiência	17
2.2 SUJEITOS	18
2.2.1 Sujeito Ativo.....	18
2.2.2 Sujeito Passivo.....	21
2.3 MODALIDADES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	23
2.3.1 Dos Atos que Importam em Enriquecimento Ilícito (artigo 9º)	24
2.3.2 Dos Atos que Causam Prejuízo ao Erário (artigo 10)	26
2.3.3 Dos Atos que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública (artigo 11).....	28
2.4 NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES	29
3 APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS	39
3.1 AGENTE POLÍTICO	39
3.2 ASPECTOS DA RECLAMAÇÃO N. 2.138/DF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	40
3.2.1 Síntese do Voto do Ministro Nelson Jobim – tese prevalecente na Reclamação n. 2.138/DF.....	41
3.2.2 Síntese dos Votos do Ministro Carlos Velloso e do Ministro Joaquim Barbosa - tese vencida na Reclamação n. 2.138/DF.....	45
3.3 APLICABILIDADE DA LEI N. 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS	50
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS.....	61

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objeto de estudo a possibilidade da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) aos agentes políticos, analisando os principais aspectos da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na Reclamação n. 2.138/DF, de 13 de junho de 2007.

A Constituição da República Federativa do Brasil, no parágrafo 4º, do artigo 37, estabeleceu que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens, e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Para regulamentar o preceito constitucional acima citado, foi sancionada a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), de 02 de junho de 1992, dispondo sobre “as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional”¹.

O artigo 1º da Lei nº 8.429/1992, preceitua que o ato de improbidade administrativa pode ser praticado por “qualquer agente público, servidor ou não”. Assim, todas as categorias de servidores públicos podem figurar como sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa, independentemente de ocuparem cargos efetivos, em comissão ou vitalícios, funções ou empregos públicos, seja o regime estatutário ou contratual, seja a função permanente ou transitória, seja qual for a forma de provimento².

Os agentes políticos, ainda que respondam por crime de responsabilidade (Lei n. 1.079/1950 e Decreto-Lei n. 201/1967), são sujeitos ativos em potencial dos atos de improbidade, conclusão que encontra ressonância nos termos extremamente amplos do artigo 2º da Lei de Improbidade: “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”³.

Este trabalho divide-se em três capítulos.

¹ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 05 maio 2012.

² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 835.

³ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 425.

No primeiro capítulo, faz-se uma breve abordagem histórica, desde a Constituição Política do Império do Brasil, que consagrou a irresponsabilidade do Imperador (artigo 99), passando pela Lei n. 3.164/1957, que regulamentou o sequestro e o perdimento de bens, derivados do enriquecimento ilícito de servidor público, previsto no artigo 141, § 31, da Constituição de 1946 e, pela Lei n. 3.502, que introduziu algumas novidades na legislação então existente sobre o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por abuso ou influência de cargo ou função, até a Lei n. 8.429/1992, que regulamentou o artigo 37, § 4º, da CRFB/88.

O segundo capítulo trata dos aspectos gerais da Lei de Improbidade Administrativa, como os Princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência; seus sujeitos, ativos e passivos; as modalidades dos atos de improbidade administrativa - atos que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9º), atos que causam prejuízo ao erário (artigo 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração pública (artigo 11) - e; sobre a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa e dos crimes de responsabilidade (Lei n. 1.079/1950 e Decreto-Lei n. 201/1967).

Por fim, o terceiro capítulo trata sobre a Lei de Improbidade Administrativa e os agentes políticos, analisando, primeiramente, o conceito de agente político. Após, tem-se a síntese da Reclamação n. 2.138/DF com o voto do Ministro Relator Nelson Jobim (tese prevalecente) e os votos dos Ministros Carlos Velloso e Joaquim Barbosa (tese vencida).

Além disso, partindo-se da decisão do Supremo Tribunal Federal, faz-se uma análise da possibilidade da aplicabilidade da Lei n. 8.429/1992 aos agentes políticos, bem como das decisões jurisprudenciais com o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre o assunto.

1 HISTÓRICO

1.1 NORMAS CONSTITUCIONAIS

A Constituição Política do Império do Brasil, de 1824, em seu artigo 99⁴, consagrou a irresponsabilidade do Imperador, sendo esta pessoa inviolável e sagrada, não estando sujeito à responsabilidade alguma.

Todavia, ainda que de forma indireta, a Carta Constitucional de 1824 buscou reprimir atos nitidamente ímprobos por meio da responsabilização dos Ministros de Estado. Em seu “artigo 133 estatuiu que os Ministros de Estado seriam responsabilizados “por peita, suborno ou concussão” (inciso 2º), “por abuso do poder” (inciso 3º), “pela falta de observância da lei” (inciso 4º), bem como “por qualquer dissipação dos bens públicos” (inciso 6º). Além disso, o artigo 135 dispôs que a responsabilidade dos Ministros não seria excluída, ainda que houvesse ordem do Imperador, “vocal ou por escrito”; e o artigo 134, que uma “lei particular” disciplinaria tais figuras e o respectivo procedimento”⁵.

Com exceção a Carta de 1824, que consagrou a irresponsabilidade do Imperador, todas as Constituições Republicanas previram a responsabilização do Chefe de Estado por infração à probidade da administração (Constituições de 1891 – art. 54, 6º; 1934 - art. 57, f; 1937 – art. 85, d; 1946 – art. 89, V; 1967 – art. 84, V; 1969 – art. 82, V; e 1988 – art. 85, V). Na esfera infraconstitucional, a tipologia específica dessa infração foi disciplinada pela Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950⁶.

No que concerne aos agentes públicos em geral, o artigo 141, § 31, 2ª parte, da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, estatuiu que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”⁷.

Além disso, a ação popular foi instituída no parágrafo 38, do artigo 141, da Constituição de 1946, o qual legitimava qualquer cidadão a pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

⁴ Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolável, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 28 mar. 2012.

⁵ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 166.

⁶ Ibidem, p. 165-66.

⁷ Ibidem, p. 166.

Todavia, o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, instituiu o confisco de bens, a ser decretado pelo Presidente da República, nos casos de enriquecimento ilícito praticados no exercício de cargo ou função pública (artigo 11). Além disso, o Ato Institucional n. 5/1968 revogou os dispositivos da Lei 3.502/1958, que regulava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função.

A Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, por sua vez, previa, no artigo 153, § 11, 2ª parte, que “esta (a lei) disporá, também, sobre perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício do cargo, função ou emprego na Administração Pública, direta ou indireta”. Além disso, dispunha em seu art. 154, que:

O abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, importará a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo STF, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação civil ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa⁸.

Por fim, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988, reafirmou como crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente contra a probidade na administração e, a lei orçamentária (artigo 85, V e VI).

Com a Constituição de 1988, conforme observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁹, foi previsto o princípio da moralidade no artigo 37, *caput*, entre os princípios a que se sujeita a Administração Pública direta e indireta de todos os níveis de Governo e, no artigo 5º, inciso LXXIII, foi inserida, como fundamento para a propositura da ação popular, a lesão à moralidade administrativa. Além disso, o parágrafo 4º, do mesmo artigo 37, ficou estabelecido que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”, tendo sido o preceito constitucional regulamentado pela Lei n. 8.429/1992. Ainda sob a ótica da Constituição de 1988, o seu artigo 15, V, prevê a suspensão dos direitos políticos do cidadão nos casos de “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”.

⁸ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 166-7.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 828.

1.2 NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS

1.2.1 Decreto-Lei n. 3.240/1941

Na esfera infraconstitucional, tem-se, primeiramente, o Decreto-Lei n. 3.240, de 8 de maio de 1941, que sujeitava a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resultassem prejuízos para a Fazenda Pública. Além disso, o sequestro poderia atingir bens em poder de terceiros desde que estes os tivessem adquirido dolosamente, ou com culpa grave.

A cessação do sequestro, mesmo que julgada extinta a ação penal ou absolvido o réu (artigo 6º), não impedia (artigo 7º) a incorporação à Fazenda Pública dos bens que fossem julgados de aquisição ilegítima no caso de pessoa que exercesse ou tivesse exercido função pública, ou o direito de a Fazenda Pública pleitear a reparação do dano conforme a legislação civil¹⁰.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que, por essa lei, “a perda dos bens constitui efeito da condenação criminal, não podendo manter-se em caso de extinção da ação ou de absolvição”¹¹.

1.2.2 Lei n. 3.164/1957

Em primeiro de junho de 1957, a Lei Federal n. 3.164/1957, regulamentou o sequestro e o perdimento de bens, derivados do enriquecimento ilícito de servidor público, previsto no artigo 141, § 31, da Constituição de 1946.

O artigo 1º sujeitava ao sequestro e à perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público por influência ou abuso de cargo ou função pública ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da sua responsabilidade criminal, mediante ação civil promovida por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo no juízo cível. Era necessário que a aquisição dos bens fosse ilegítima e essa condição peculiar resultasse da influência ou abuso de cargo ou função pública ou de emprego em autarquia. A extinção da ação penal ou a absolvição, no juízo criminal, do réu processado por crimes contra a Administração Pública ou outros delitos funcionais de que resultasse locupletamento

¹⁰ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 181.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 826.

ilícito não tinha o efeito de impedir a perda dos bens de aquisição ilegítima, salvo o direito de terceiro de boa-fé (artigo 2º), realçando bem a independência da jurisdição civil¹².

Desse modo, estava muito claro que se tratava de sanção de natureza civil, já que aplicada independentemente da responsabilidade criminal e mesmo que ocorresse a extinção da ação penal ou a absolvição do réu¹³.

Para Emerson Garcia, a Lei n. 3.164/1957 era extremamente lacônica, tendo repetido em seu artigo 1º, quase que *ipsis literis*, o que constava do artigo 141, § 31, 2ª parte, do texto Constitucional em vigor, sem detalhar o que se deveria entender por “influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”. Como ponto relevante, instituiu “o registro público obrigatório dos valores e bens” pertencentes aos servidores públicos, o qual seria feito no serviço de pessoal competente (artigo 3º)¹⁴.

Segundo o autor, ante a dificuldade de prova do nexos de causalidade entre o abuso do cargo e a aquisição do bem, acrescentando-se a ausência de regulamentação do referido registro de bens, a Lei n. 3.164/1957 teve pouca aplicação prática, não atingindo a efetividade que se poderia esperar uma norma dessa natureza¹⁵.

1.2.3 Lei n. 3.502/1958

Em 21 de dezembro de 1958, foi sancionada a Lei n. 3.502, também denominada Lei Bilac Pinto, introduzindo algumas novidades na legislação então existente sobre o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por abuso ou influência de cargo ou função.

Afirma Wallace Paiva Martins Júnior que, no cotejo com a Lei Federal 3.164/1957, a Lei Federal 3.502/1958 teve dimensão maior. No artigo 1º verifica-se que o sequestro e a perda atingiam os bens e valores adquiridos por enriquecimento ilícito, incluindo como sujeitos passivos das penalidades também o dirigente de autarquia, dando amplitude ao conceito de servidor público no parágrafo 1º (os exercentes de cargos, funções ou empregos, civis ou militares, por eleição, nomeação ou contrato, em qualquer dos Poderes da República, na União, Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios) e equiparando ao dirigente ou empregado de autarquia os dirigentes e empregados de sociedades de economia mista,

¹² MARTINS JÚNIOR, op. cit., p. 182-3.

¹³ DI PIETRO, op. cit., p. 826.

¹⁴ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 167-8.

¹⁵ *Ibidem*, p. 168.

fundação pública, empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade que recebesse ou aplicasse contribuições para-fiscais (§ 2º), o que implicou sensível alteração do objeto da repressão da improbidade administrativa, limitada ao enriquecimento ilícito. Nos artigos 2º, 3º e 4º, apresentou rol de hipóteses de enriquecimento ilícito, de caráter exemplificativo, pois a indicação de algumas hipóteses não restringia o conceito amplo de enriquecimento ilícito, que abrangia toda e qualquer forma decorrente de influência ou abuso de cargo. Para a sua caracterização era indispensável o concurso de três elementos: sujeito ativo, sujeito passivo e uma ação ou omissão do agente passivo em benefício do agente ativo¹⁶.

Para o autor, a Lei Federal n. 3.502/1958 inovou na medida em que legitimou ativamente as entidades públicas e privadas referidas no seu art. 5º à promoção privativa do sequestro e da ação principal, dentro do prazo de noventa dias da apuração do enriquecimento ilícito (§ 1º). Vencido esse prazo, qualquer cidadão estaria legitimado ao ajuizamento da ação (denominada ação popular supletiva ou especial), integrando a lide, na qualidade de litisconsorte ativa, a entidade de direito público ou privado lesada (§ 2º). Além disso, sob pena de perda da eficácia do sequestro e em trinta dias a contar de sua efetivação, a ação principal deveria ser proposta, tendo como pedidos: o decreto de perda dos bens (§ 4º) e, cumulativamente, o ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela entidade lesada (§ 5º)¹⁷.

Segundo assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro, as principais inovações dessa lei foram:

(a) deixou claro que o sequestro e a perda de bens são aplicáveis ao servidor público e ao dirigente ou empregado de autarquia; (b) considerou como servidor público todas as pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado; (c) equiparou a dirigente de autarquia o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições para-fiscais; (d) definiu, nos artigos 2º, 3º e 4º, os casos de enriquecimento ilícito para os fins da lei; (e) deu legitimidade ativa para pleitear o sequestro e a perda de bens, a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades que recebem e aplicam contribuições para-fiscais, sociedades de economia mista, fundações e autarquias; (f) em caso de essas entidades não promoverem a ação, **qualquer cidadão** poderia fazê-lo, hipótese em que a pessoa jurídica interessada deveria ser citada para integrar o contraditório na qualidade de litisconsorte da parte autora; (g) deixou claro que o sequestro é medida acautelatória que deveria ser seguida da ação principal, cujo objeto era a perda dos bens

¹⁶ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p.183-4.

¹⁷ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 184-6.

seqüestrados em favor da pessoa jurídica autora ou litisconsorte, além do ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela entidade¹⁸.

Manteve-se, nessa lei, a natureza civil da sanção, aplicável independentemente da responsabilidade criminal.

Ainda, conforme já tratado no item 1.1 do presente trabalho, o Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, que revogou os dispositivos da Lei 3.502/1958, previa a cassação de mandatos e a suspensão de direitos políticos por prazo determinado (artigo 4º). Segundo o artigo 8º, poderia o Presidente da República decretar, após investigação, “o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas, e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis”, com cláusula de restituição se provada a legitimidade da aquisição dos bens¹⁹. Como peculiaridade marcante, tinha-se que o decreto presidencial era imune à apreciação do Poder Judiciário²⁰.

Posteriormente, por força do artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi sancionada a Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992, dispondo sobre “as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional”²¹.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 827.

¹⁹ MARTINS JÚNIOR, op. cit., p. 186-7.

²⁰ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 169.

²¹ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 05 maio 2012.

2 ASPECTOS GERAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI N. 8.429/1992)

2.1 PRINCÍPIOS

O artigo 4º da Lei de Improbidade Administrativa especifica o dever dos agentes públicos de observar os princípios constitucionais relacionados à probidade administrativa, previstos no *caput* do artigo 37 da CRFB/88.

Dessa forma, “os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”²².

2.1.1 Princípio da Legalidade

Maria Sylvia Zanella Di Pietro sustenta que, segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. No âmbito das relações entre particulares, o princípio aplicável é o da autonomia da vontade, que lhes permite fazer tudo o que a lei não proíbe. Afirma a autora, ainda, que, no direito positivo brasileiro, o princípio da legalidade, além de referido no artigo 37, *caput*, está contido no artigo 5º, inciso II, da Constituição da República Federativa do Brasil. Em decorrência disso, a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei²³.

Para Alexandre Mazza, inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautada pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei²⁴. Conforme observa o autor, a relação do agente público com a lei é de subordinação, razão pela qual os regramentos estabelecidos pelo legislador desenham limites positivos para as atividades públicas. Por isso, a ausência de

²² Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 05 abr. 2012.

²³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 65.

²⁴ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 76.

disciplina legal sobre certo comportamento significa no âmbito da Administração Pública uma proibição de agir²⁵.

Luís Otávio Sequeira de Cerqueira sustenta que o princípio da legalidade se traduz no dever da Administração Pública, de todos os agentes que a integram, de atuar em prol do interesse público em estrita observância às normas legais²⁶.

2.1.2 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa²⁷.

Marino Pazzaglini Filho sustenta que o princípio da impessoalidade impõe ao agente público, no desempenho da função estatal, comportamento sempre objetivo, neutro e imparcial, isto é, imune a seus liames de caráter pessoal, subjetivo ou partidário, procurando o atendimento dos interesses de todos e não de determinados grupos, facções ou indivíduos²⁸.

Exigir impessoalidade da Administração, conforme observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro, tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou a beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento²⁹.

No segundo sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁰, citando os ensinamentos de José Afonso da Silva, dispõe que o princípio significa que “os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”. Além disso, sustenta a autora que outra aplicação desse princípio encontra-se em matéria de exercício de fato, quando se

²⁵ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 80.

²⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 63.

²⁷ MAZZA, op. cit., p. 82.

²⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 16.

²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 68.

³⁰ Idem.

reconhece validade aos atos praticados por funcionário irregularmente investido no cargo ou função, sob fundamento de que os atos são do órgão e não do agente público.

2.1.3 Princípio da Moralidade

O Texto Constitucional de 1988, em pelo menos três oportunidades, impõe aos agentes públicos, o dever de observância da moralidade administrativa. Primeiramente, no artigo 5º, LXXIII, tem-se a autorização para a propositura da ação popular contra ato lesivo à moralidade administrativa. Já no artigo 85, V, da Constituição da República Federativa do Brasil, define como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a “probidade na administração”³¹.

Além disso, o artigo 37, *caput*, como já referido, elenca a moralidade como princípio fundamental aplicável à Administração Pública: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”³².

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, sempre que, em matéria administrativa, se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa³³.

Para a autora, embora não se identifique com a legalidade, a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular (artigo 5º, LXXIII, da Constituição) e implicitamente pelos artigos 15, V, 37, § 4º, e 85, V, este último considerando a improbidade administrativa como crime de responsabilidade³⁴.

³¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 87.

³² Idem.

³³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 79.

³⁴ DI PIETRO, loc. cit.

2.1.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade exige a divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, visando a assegurar a ampla comunicação e informação sobre os atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro destaca que existem na própria Constituição (artigo 5º) outros preceitos que ou confirmam ou restringem o princípio da publicidade. Exemplo disso é o inciso LX, do artigo 5º, que determina que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública. Outro exemplo, é o inciso XXXIII, do mesmo artigo, que estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado³⁵.

Para Alexandre Mazza, o princípio da publicidade encarta-se num contexto geral de livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa. Dessa maneira, como os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade, a proibição de condutas sigilosas e atos secretos é um corolário da *natureza funcional* de suas atividades³⁶.

Afirma, ainda, o autor que, ao dever estatal de garantir a publicidade de seus atos, corresponde o direito do administrado de ter ciência da tramitação de processos administrativos em que tenha a condição de interessado, ter vista dos autos, obter cópia de documentos neles contidos e conhecer as decisões proferidas (artigo 3º, II, da Lei n. 9.784/1999)³⁷.

2.1.5 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência, conforme sustenta Maria Sylvia Zanella Di Pietro, apresenta, na realidade, dois aspectos: “pode ser considerado em relação ao modo de atuação

³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 72-3.

³⁶ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 92-3.

³⁷ *Ibidem*, p. 93.

do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público”³⁸.

Segundo Alexandre Mazza, o princípio da eficiência, acrescentado no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil pela Emenda n. 19/1998, foi um dos pilares da Reforma Administrativa que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal. Assim, economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência. Além disso, destaca o autor que ao dever estatal de atuação eficiente corresponde o direito dos usuários de serviço público a uma prestação com qualidade e rapidez³⁹.

2.2 SUJEITOS

Os sujeitos da improbidade administrativa podem ser classificados como ativos (ou seja, aqueles que praticam o ato) e passivos (as pessoas jurídicas que sofrem as consequências éticas e materiais da ação dos agentes ímprobos)⁴⁰.

2.2.1 Sujeito Ativo

A lei de improbidade administrativa considera como sujeitos ativos o agente público (artigo 1º) e o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (artigo 3º)⁴¹.

O artigo 1º da Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992, preceitua que o ato de improbidade administrativa pode ser praticado por “qualquer agente público, servidor ou não”.

Para Alexandre Mazza, a menção a “qualquer agente público” significa que os atos de improbidade podem ser praticados por todas as categorias de agentes públicos, incluindo servidores estatutários, empregados públicos celetistas, agentes políticos, contratados temporários e particulares em colaboração com a administração, tais como os requisitados de

³⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 84.

³⁹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 95.

⁴⁰ SANTOS, Carlos Frederico Brito. **Improbidade Administrativa: reflexões sobre a Lei 8.429/92**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. p. 25.

⁴¹ DI PIETRO, op. cit., p. 835.

serviço (mesários e conscritos, por exemplo). A Lei de Improbidade Administrativa aplica-se também a funcionários e dirigentes de sindicatos, entidades do terceiro setor, como as assistenciais⁴².

A Lei de Improbidade Administrativa definiu, em seu artigo 2º, agente público como sendo “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”.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, não é preciso ser servidor público, com vínculo empregatício, para enquadrar-se como sujeito ativo da improbidade administrativa. Qualquer pessoa que preste serviço ao Estado é agente público, como:

(a) os **agentes políticos** (parlamentares de todos os níveis, chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, Ministros e Secretários dos Estados e dos Municípios); (b) os **servidores públicos** (pessoas com vínculo empregatício, estatutário ou contratual, com o Estado); (c) os **militares** (que também têm vínculo estatutário, embora referidos na Constituição fora da seção referente aos servidores públicos); e (d) os **particulares em colaboração com o Poder Público** (que atuam sem vínculo de emprego, mediante delegação, requisição ou espontaneamente)⁴³.

Assevera a autora, que todas as categorias de servidores públicos podem figurar como sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa, independentemente de ocuparem cargos efetivos, em comissão ou vitalícios, funções ou empregos públicos, seja o regime estatutário ou contratual, seja a função permanente ou transitória, seja qual for a forma de provimento⁴⁴.

Para Wallace Paiva Martins Júnior, com o conceito amplo do artigo 2º da Lei de Improbidade Administrativa, a lei atinge todo aquele que se vincula à Administração Pública, com ou sem remuneração, definitiva ou transitoriamente, abrangendo servidores e funcionários públicos civis e militares, agentes políticos, administrativos, honoríficos, delegados e credenciados, quer sejam pessoas físicas, quer jurídicas, ou seja, todo aquele que exerce função pública (mandato, cargo, emprego ou função pública), independentemente do modo de investidura (nomeação, designação, eleição, contratação, credenciamento, delegação de serviço público, convocação, requisição, parcerias e contrato de gestão, etc.)⁴⁵.

Emerson Garcia sustenta que coexistem lado a lado, estando sujeitos às sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, os agentes que exerçam atividades junto à administração direta ou indireta (perspectiva funcional), e aqueles que não possuam qualquer vínculo com o Poder

⁴² MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 475.

⁴³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 835.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 299.

Público, exercendo atividade eminentemente privada junto a entidades que, de qualquer modo, recebam numerário de origem pública (perspectiva patrimonial)⁴⁶.

Observa, ainda, o autor, que não bastará a identificação da condição de agente público e do correspondente vínculo com um dos sujeitos passivos em potencial dos atos de improbidade para que possa ser divisada a prática dos atos de improbidade. É necessário, ainda, que o indivíduo pratique o ato em razão de sua especial condição de agente público⁴⁷.

Nos termos do artigo 3º, as disposições da Lei de Improbidade Administrativa são aplicáveis, “no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”.

Com relação aos terceiros referidos no artigo 3º da Lei de Improbidade Administrativa, afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro que eles estão sujeitos às sanções cabíveis, desde que de alguma forma tenham concorrido para a prática do ato de improbidade, ainda que não tenham obtido qualquer vantagem em seu próprio benefício⁴⁸.

A análise do dispositivo demonstra que o particular somente estará sujeito às sanções cominadas “no que couber”, o que deve ser entendido de forma a restringir as sanções àquelas compatíveis com sua condição de *extraneus*, afastando a possibilidade de perda da função pública, o que já seria consequência da própria natureza das coisas e não do preceito legal. Além disso, no caso de enriquecimento ilícito, somente àquele que mantenha em seu poder os bens de origem ilegítima poderá ser aplicada a sanção de perda destes, o que também deflui da própria realidade e não do permissivo legal⁴⁹.

Segundo Emerson Garcia⁵⁰, a ação do terceiro pode se desenvolver em três ocasiões distintas, as quais são individualizadas a partir da identificação do momento de conformação do elemento subjetivo do agente público e da prática do ato de improbidade:

1º) O terceiro desperta no agente público o interesse em praticar o ato de improbidade, induzindo-o a tanto. *Induzir* significa incutir, incitar, criando no agente o estado mental tendente à prática do ilícito (auxílio moral). (...)

2º) O terceiro concorre para a prática do ato de improbidade, participação esta que pode consistir na divisão de tarefas com o agente público ou na mera prestação de auxílio material, o que importa em atividade secundária que visa a facilitar o atingimento do fim visado pelo agente.

⁴⁶ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 206.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 210.

⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 840.

⁴⁹ GARCIA, op. cit., p. 220-1.

⁵⁰ GARCIA, op. cit., p. 221.

3º) O terceiro não exerce qualquer influência sobre o *animus* do agente ou presta qualquer contribuição à prática do ato de improbidade, limitando-se em se beneficiar de forma direta ou indireta, do produto do ilícito.

Assim, conforme observa Alexandre Mazza, admite-se a sujeição de particulares às penalidades da Lei de Improbidade Administrativa, desde que induzam, concorram ou se beneficiem dos atos de improbidade. Sem estar enquadrado nessa condição de “colaborador” com a conduta ímproba de agente público, o particular, agindo separadamente, não está submetido às penas da Lei n. 8.429/1992⁵¹.

2.2.2 Sujeito Passivo

O artigo 1º da lei n. 8.429/1992 indica as entidades que podem figurar como sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, abrangendo:

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

Pelo dispositivo legal, conforme observa Maria Sylvia Zanella Di Pietro⁵², verifica-se que o sujeito passivo abrange todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado; a administração direta e a indireta (esta última compreendendo as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público, porque a ele foram incorporadas; e também as empresas para cuja criação o erário público concorreu com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. Neste último caso, trata-se de empresas que estão sob controle direto ou indireto do Poder Público, pois, de outro modo, não teria sentido o Estado contribuir de forma tão significativa para a formação do patrimônio da entidade e deixar seu controle em mãos do particular, em um ato de liberalidade inadmissível quando se trata de dinheiro público. A natureza jurídica da entidade, neste último caso, não é tão relevante para fins de proteção da lei como o fato de ela administrar parcela de patrimônio público.

⁵¹ MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 476.

⁵² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 834.

Em princípio, todos os entes federativos e os respectivos três poderes que o compõe poderão figurar como sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa, tais como União, Estados, Distrito Federal, Municípios, o Poder Legislativo (Senado Federal, Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas, Câmaras Municipais), o Poder Judiciário e os Tribunais de Contas, esses últimos equiparados à Administração Direta⁵³.

O parágrafo único, do artigo 1º, da Lei de Improbidade Administrativa estabelece que:

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

Segundo Marino Pazzaglini Filho⁵⁴, o parágrafo único, do artigo 1º, da Lei de Improbidade Administrativa, abrange:

Entidades privadas de interesse público, que manejam dinheiros públicos a ela transferidos mediante subvenções sociais e econômicas (transferências correntes ou contribuições para fiscais compulsórias destinadas a cobrir despesas de empresas particulares que desempenham atividades de interesse do Estado), benefícios ou incentivos fiscais (renúncias de parcelas de receitas do Poder Público com impostos em troca de investimentos de empresas particulares em atividades por ele estimuladas) ou creditícios (repasse de recursos públicos, a título de empréstimo subsidiado ou a fundo perdido, para empreendimentos particulares estimulados pelo Poder Público), v.g., serviços sociais autônomos (SENAI, SENAC, SESI e outros assemelhados), organizações sociais sem fins lucrativos, que desempenham atividades nas áreas de ensino, de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico, de proteção e preservação do meio ambiente, de cultura e de saúde – ONGs, que firmam contrato de gestão com o Poder Público (Lei 9.637/98) -, organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), sem fins lucrativos que, mediante termo de parceria firmada com o Poder Público, utilizam bens ou recursos públicos na prestação de serviços na área social não exclusivos do Poder Público, tais como assistência social, promoção gratuita da educação ou saúde, promoção da segurança alimentar e nutricional, promoção do voluntariado, promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza, promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais e demais atividades arroladas no art. 3º da Lei 9.790/99, que disciplinou tais organizações, e qualquer outro tipo de atividade privada que receba ou administre valores de origem pública.

Nesses casos, embora o erário contribua minoritariamente com os recursos para a constituição ou execução das ações administrativas, a fiscalização na aplicação dos recursos é

⁵³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 38.

⁵⁴ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa comentada**. São Paulo: Atlas, 2007. p. 7-8.

indispensável, razão pela qual é imprescindível a apresentação de projetos para a apresentação de recursos públicos, cujo repasse só deve ser efetuado após definida nos instrumentos jurídicos correspondentes a sua destinação e a forma de prestação de contas para o órgão ou entidade concedente. Para tanto, utiliza-se com frequência o convênio, no qual são destinadas as linhas gerais para destinação, execução, prestação de contas e devolução em caso de mau uso dos recursos, que devem sempre ser devolvidos com o acréscimo de multa, juros e correção monetária. O dever de prestar contas no caso de recursos públicos está previsto no parágrafo único do artigo 70 da CRFB/88: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”⁵⁵.

Destarte, quanto às entidades beneficiadas, uma vez constatada a prática de improbidade administrativa, é importante destacar que a sanção patrimonial “estará limitada ao valor da repercussão do ilícito sobre o valor do repasse do Erário, não implicando em limitação ou exclusão das demais sanções previstas na LIA, tais como perda dos bens decorrentes de enriquecimento ilícito, pagamento de multa civil, dentre outras”⁵⁶. Além disso, “havendo repasse dos recursos públicos, independentemente do seu valor, os beneficiários ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 12, da LIA em caso de prática de improbidade administrativa”⁵⁷.

2.3 MODALIDADES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei Federal n. 8.429/1992 protege a probidade administrativa por meio da repressão jurisdicional civil a três espécies de atos de improbidade. Comparada com o regime jurídico anterior, seu âmbito de incidência é maior, porque as Leis Federais n. 3.164/1957 e 3.502/1958 censuravam apenas o enriquecimento ilícito no exercício de cargos, funções e empregos públicos, sendo que agora a tutela se dirige também aos atos causadores de prejuízo ao erário e atentatórios aos princípios da Administração Pública⁵⁸.

O ato de improbidade pode corresponder a um ato administrativo, a uma omissão, a uma conduta. Esse ato tem que ser praticado no exercício da função pública, de modo que

⁵⁵ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 39.

⁵⁶ Ibidem, p. 41.

⁵⁷ GAJARDONI, loc. cit.

⁵⁸ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 207.

abranja as três funções do Estado; mesmo quando praticado por terceiro, que não se enquadre no conceito de agente público, o ato tem que ter algum reflexo sobre a função pública exercida, por agente público. Difícil conceber ato de improbidade praticado por terceiro que não esteja em relação de cumplicidade com agente público⁵⁹.

Além disso, embora a lei, nos três dispositivos, tenha elencado um rol de atos de improbidade, não se trata de enumeração taxativa, mas meramente exemplificativa. Ainda que o ato não se enquadre em uma das hipóteses previstas expressamente nos vários incisos dos três dispositivos, poderá ocorrer improbidade sancionada pela lei, desde que enquadrada no *caput* dos artigos 9º, 10 e 11. Nos três dispositivos, aparece a descrição da infração seguida da expressão “e notadamente”, a indicar a natureza exemplificativa dos incisos que se seguem⁶⁰. Assim, mesmo imprevisto o ato em qualquer das hipóteses do rol desses dispositivos, constituirá improbidade administrativa se acomodar-se à definição de enriquecimento ilícito, prejuízo ao patrimônio público e atentado aos princípios da Administração Pública (e esta última é residual em relação às primeiras)⁶¹.

Para Alexandre Mazza⁶², a Lei n. 8.429/1992, em seus artigos 9º a 11, definiu um rol exemplificativo das condutas que caracterizam improbidade administrativa, dividindo-as em três grupos distintos segundo a gravidade do comportamento:

- a) **atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito (art. 9º):** são as condutas de maior gravidade, apenadas com as sanções mais rigorosas. Em regra, tais condutas causam aos cofres públicos prejuízo associado a um acréscimo indevido no patrimônio do sujeito ativo;
- b) **atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10):** possuem gravidade intermediária. Não produzem enriquecimento do agente público, mas provocam uma lesão financeira aos cofres públicos;
- c) **atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11):** comportamentos de menor gravidade. Não desencadeiam lesão financeira ao erário, nem acréscimo patrimonial ao agente.

2.3.1 Dos Atos que Importam em Enriquecimento Ilícito (artigo 9º)

Importa em enriquecimento ilícito, nos termos do artigo 9º da Lei de Improbidade Administrativa, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão de exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º da Lei n. 8.429/1992.

⁵⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 840.

⁶⁰ Ibidem, p. 840-1.

⁶¹ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 207.

⁶² MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 478.

Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão de exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei⁶³.

Assim, procurou o legislador disciplinar, no artigo 9º, as diversas situações nas quais há o enriquecimento ilícito como nota principal, ou seja, uma vantagem patrimonial em favor do agente público⁶⁴.

Segundo Wallace Paiva Martins Júnior⁶⁵, o enriquecimento ilícito caracteriza-se:

⁶³ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 05 maio 2012.

⁶⁴ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 107.

Por qualquer ação ou omissão no exercício de função pública para angariar vantagem econômica, como também a mera potencialidade de que venha a amparar interesse de terceiro ou o simples fato de que o agente público ostentar patrimônio incompatível com a evolução de seu patrimônio ou renda, sendo exigível, em ambos os casos, que a vantagem econômica indevida seja obtida (para o agente público ou terceiro beneficiário, por ele próprio ou por interposta pessoa) em razão de seu vínculo com a Administração Pública, independentemente da causação de dano patrimonial a esta, porque o relevo significativo da repressão do enriquecimento ilícito tem em si considerada preponderância do valor moral da Administração Pública, sendo direcionado ao desvio ético do agente público.

Destarte, tem-se como seus elementos principais: “(a) ato de improbidade administrativa doloso; (b) enriquecimento ilícito/vantagem patrimonial ou a promessa de vantagem em alguns tipos e; (c) vínculo do enriquecimento ilícito/vantagem pessoal com o exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades descritas no art. 1º (nexo de causalidade), sendo dispensável que haja um prejuízo para a Administração Pública”⁶⁶.

2.3.2 Dos Atos que Causam Prejuízo ao Erário (artigo 10)

Causa lesão ao erário, conforme artigo 10, da Lei de Improbidade Administrativa, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei.

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, e notadamente:

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

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

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

⁶⁵ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 227-8.

⁶⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 107-8.

- IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;
- V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;
- VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;
- IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
- X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
- XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;
- XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.
- XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei n. 11.107, de 2005)
- XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei n. 11.107, de 2005)⁶⁷.

A análise da lei mostra, sem sombra de dúvida, que o artigo 10, *caput*, conceitua o prejuízo patrimonial, enquanto seus incisos indicam situações ilícitas em que a lesão é elementar e decorrente indissociavelmente. Nesse artigo cuida-se de hipóteses de atos lesivos ao patrimônio público que, por obra do comportamento doloso ou culposo do agente público, causaram bônus indevido ao particular e impuseram ônus injusto ao erário, independentemente do agente público obter vantagem indevida. Esta, no artigo 10, é angariada pelo particular, muito embora possam concorrer, não necessariamente, o enriquecimento ilícito do agente (artigo 9º) e do particular (artigo 10). Combate-se, pois, o enriquecimento ilícito do particular em regra⁶⁸.

Dessa forma, o que deve ser entendido é que a finalidade do artigo 10, da Lei de Improbidade Administrativa, é proteger o erário, o patrimônio público de uma forma ampla, geral⁶⁹.

⁶⁷ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 05 maio 2012.

⁶⁸ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 249-50.

⁶⁹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 130.

Apesar de termos o inciso I, do artigo 21, da Lei de Improbidade Administrativa, o certo é que as hipóteses do artigo 10 exigem sim a existência de um prejuízo, financeiro ou moral, ao Poder Público⁷⁰.

2.3.3 Dos Atos que atentam Contra os Princípios da Administração Pública (artigo 11)

Qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições constituem atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço⁷¹.

Na disciplina do artigo 11, da Lei de Improbidade o que se almeja é a proteção aos Princípios Informativos da Administração Pública (honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade) que são inferidos da regra do art. 37, *caput*, da CRFB/88. Assim, apesar dos termos do artigo 11, *caput*, da Lei de Improbidade, o certo é que todos os Princípios Constitucionais previstos no artigo 37, *caput*, da CRFB/88 recebem a proteção legal, aqui por força da cláusula aberta do termo “(...) que atenta contra os princípios da administração pública (...)” utilizado no texto legal ora analisado⁷².

Além disso, o artigo 11 da Lei n. 8.429/1992 é normalmente intitulado de “norma de reserva”, o que é justificável, pois ainda que a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou acarretado o enriquecimento ilícito do agente, será possível a configuração da

⁷⁰ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 131.

⁷¹ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 05 maio 2012.

⁷² GAJARDONI, op. cit., p. 154-5.

improbidade sempre que restar demonstrada a inobservância dos princípios regentes da atividade estatal⁷³.

2.4 NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES

Pelo artigo 37, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, os atos de improbidade 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.

O dispositivo constitucional, ao indicar as medidas cabíveis, não se refere a elas como sanções, uma vez que nem todas têm essa natureza. É o caso da indisponibilidade dos bens, que tem nítido caráter preventivo, já que tem por objetivo acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o ressarcimento do dano⁷⁴.

O artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa utiliza o critério de independência entre as esferas das responsabilidades penal, civil e administrativa.

Não há qualquer violação ao sistema, nem *bis in idem*, quando um mesmo fato possa justificar a aplicação de três penalidades distintas contra uma mesma pessoa, sendo certo que mesmo a absolvição na esfera penal pode não ter qualquer reflexo nas demais⁷⁵.

Estando o ato de improbidade administrativa enquadrado nas hipóteses do artigo 9º da Lei 8.429/1992, podem ser aplicadas as penas de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos (artigo 12, D).

O inciso II, do artigo 12, da Lei de Improbidade Administrativa, disciplina as sanções que se enquadram os atos de improbidade do artigo 10 da Lei n. 8.429/1992, estabelecendo o ressarcimento integral do dano, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao

⁷³ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 259.

⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 840-4.

⁷⁵ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 173.

patrimônio, se concorrer esta circunstância, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, o pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e a 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.

Para os atos de improbidade do artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, disciplina o inciso III, do artigo 12 desta Lei as sanções de ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

A obrigatoriedade do ressarcimento dos danos causados tem um evidente objetivo de ressarcir os cofres públicos dos prejuízos causados pelo ato ímprobo. Aqui o termo legal é muito claro: ressarcimento integral do dano quando este tiver ocorrido⁷⁶.

Além da perda da função pública, outro ponto relevante reside na pena de suspensão dos direitos políticos, quando da prática de ato de improbidade administrativa. No âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se dentro dos limites dos direitos políticos o direito de voto em eleições (votar e ser votado), em plebiscitos e referendos, o de iniciativa popular e o de organizar e participar de partidos políticos. São direitos que decorrem do status do indivíduo frente ao Estado⁷⁷.

A multa civil, por sua vez, é um *plus* ao dever de indenizar. Enquanto o ressarcimento tem como finalidade repor os prejuízos sofridos pelo Poder Público (erário), a imposição de uma pena dessa natureza tem como objetivo impor aos causadores do dano um prejuízo de natureza financeira (além do dever de ressarcir), que tanto pode ter como base de cálculo o acréscimo patrimonial, o valor do dano ou valor da remuneração percebida pelo agente, dependendo do enquadramento legal (artigos 9º, 10 ou 11)⁷⁸.

Já a sanção de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios somente pode ser imposta à pessoa jurídica de direito privado da qual o responsável seja sócio

⁷⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 179.

⁷⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1. p. 118.

⁷⁸ GAJARDONI, op. cit., p. 185-6.

majoritário, mas que tenha algum vínculo com os fatos, sob pena de manifesta desproporção⁷⁹.

Assim, nos termos do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992, a perda de bens ou valores de origem ilícita, o ressarcimento do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a multa civil e a proibição de contratar ou receber incentivos do Poder Público, são passíveis de aplicação por um órgão jurisdicional e possuem natureza cível e não natureza penal. Segundo Emerson Garcia, tal concepção baseia-se nos seguintes fatores:

- a) o art. 37, § 4º, *in fine*, da Constituição, estabelece as sanções para os atos de improbidade e prevê que estas serão aplicadas de acordo com a gradação prevista em lei, “sem prejuízo da ação penal cabível”;
- b) regulamentando o dispositivo constitucional, dispõe o art. 12, *caput*, da Lei n. 8.429/1992 que as sanções serão aplicadas independentemente de outras de natureza penal;
- c) as condutas ilícitas elencadas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, ante o emprego do vocábulo “notadamente”, têm caráter meramente enunciativo, o que apresenta total incompatibilidade com o princípio da estrita legalidade que rege a seara penal, segundo o qual a norma incriminadora deve conter expressa e prévia descrição da conduta criminosa;
- d) o processo criminal atinge de forma mais incisiva o *status dignitatis* do indivíduo, o que exige expressa caracterização da conduta como infração penal, sendo relevante frisar que ela produzirá variados efeitos secundários;
- e) a utilização do vocábulo “pena” no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 não tem o condão de alterar a essência dos institutos, máxime quando a similitude com o direito penal é meramente semântica;
- f) a referência a “inquérito policial” constante do art. 22 da Lei n. 8.429/1992 também não permite a vinculação dos ilícitos previstos nesse diploma legal à esfera penal, já que o mesmo dispositivo estabelece a possibilidade de o Ministério Público requisitar a instauração de processo administrativo e não exclui a utilização do inquérito civil previsto na Lei n. 7.347/1985, o que demonstra que cada qual será utilizado em conformidade com a ótica de análise do ilícito e possibilitará a colheita de provas para a aplicação de distintas sanções ao agente;
- g) a aplicação das sanções elencadas no art. 12 da Lei de Improbidade pressupõe o ajuizamento de ação civil (art. 18), possuindo legitimidade ativa *ad causam* o Ministério Público e o ente ao qual esteja vinculado o agente público, enquanto que as sanções penais são aplicadas em ações de igual natureza, tendo legitimidade, salvo as exceções constitucionais, unicamente o Ministério Público⁸⁰.

Principiando pelo bem jurídico a ser subtraído ou restringido, como sustenta Emerson Garcia, é possível afirmar que as sanções de multa, proibição de contratar com o poder público, proibição de receber benefícios fiscais ou incentivos fiscais e creditícios, ressarcimento do dano e perda de bens e valores têm natureza *patrimonial*. A sanção de perda da função pública, no plano mediato, assume contornos patrimoniais, e, no imediato, tem

⁷⁹ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 186.

⁸⁰ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 415.

contornos funcionais. Nesse último caso, a dissolução do vínculo é consequencial, estando atrelada à esfera jurídica em que situado o ilícito (penal, cível, administrativa ou política). Quanto à sanção de suspensão dos direitos políticos, que restringe o direito de votar e ser votado, alijando o ímprobo do processo político, sua natureza é *política*. Segundo o autor, o designativo “política”, no entanto, é empregado no sentido de participação na organização das estruturas estatais de poder, não mantendo qualquer correlação com o órgão responsável pela aplicação da sanção ou dos critérios de conveniência e oportunidade característicos dessa seara⁸¹.

Dessa forma, no âmbito específico da improbidade administrativa, conforme Lei nº 8.429/1992, as sanções serão aplicadas por um órgão jurisdicional, com abstração de qualquer concepção de natureza hierárquica, o que afasta a possibilidade de sua caracterização como sanção disciplinar (administrativa)⁸². Por conseguinte, conclui Emerson Garcia:

A partir desses fatores, poderemos concluir que o ilícito de improbidade administrativa não tem natureza administrativa e suas sanções não são administrativas. Pelo contrário, ostentam características de natureza cível, resultando em restrições na esfera jurídica do ímprobo a partir de uma metodologia de igual natureza: juiz com competência cível, utilizando o código de processo civil, ressalvadas, obviamente, as singularidades da Lei n. 8.429/1992, aplica determinadas sanções com observância das garantias preexistentes nessa seara e com necessário influxo do direito penal, fonte mor do direito sancionador⁸³.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, um ato de improbidade administrativa pode corresponder a um ilícito penal, se puder ser enquadrado em crime definido no Código Penal Brasileiro ou em sua legislação complementar. A própria redação do dispositivo constitucional (artigo 37, § 4º, da CRFB/88), depois de indicar as medidas sancionatórias cabíveis, acrescenta que a lei estabelecerá sua forma e gradação “sem prejuízo da ação penal cabível”. Assim, pode ocorrer que alguns dos ilícitos definidos em lei como ato de improbidade administrativa corresponda a um crime definido em lei, por exemplo, a um dos crimes contra a Administração Pública previstos no capítulo pertinente do Código Penal Brasileiro ou a um dos crimes de responsabilidade definidos na legislação específica, Lei n. 1.079/1950⁸⁴.

Assim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, conclui que:

⁸¹ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 417.

⁸² Ibidem, p. 413.

⁸³ Ibidem, p. 417.

⁸⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 830.

(a) o **ato de improbidade**, em si, não constitui crime, mas pode corresponder **também** a um crime definido em lei; (b) as sanções indicadas no artigo 37, § 4º, da Constituição não têm a natureza de sanções penais, porque, se tivessem, não se justificaria a ressalva contida na parte final do dispositivo, quando admite a aplicação das medidas sancionatórias nele indicadas “**sem prejuízo da ação penal cabível**”; (c) se o ato de improbidade corresponder também a um crime, a apuração da improbidade pela ação cabível será concomitante com o processo criminal”⁸⁵.

Além disso, o ato de improbidade administrativa, quando praticado por servidor público, corresponde também a um ilícito administrativo já previsto na legislação estatutária de cada ente da federação, o que obriga a autoridade administrativa competente a instaurar o procedimento adequado para a apuração de responsabilidade. No entanto, as penalidades cabíveis na esfera administrativa são apenas as previstas nos Estatutos dos Servidores. Não pode especificamente ser aplicada a pena de suspensão dos direitos políticos, por atingir direito fundamental, de natureza política, que escapa à competência puramente administrativa. Não se pode enquadrar a improbidade administrativa como ilícito puramente administrativo, ainda que possa ter também essa natureza, quando praticado por servidor público⁸⁶.

A natureza das medidas previstas no artigo 37, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil, segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração do processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração do processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a **suspensão dos direitos políticos**, a **indisponibilidade dos bens** e o **ressarcimento dos danos causados ao erário**⁸⁷.

Assim, tratando-se de sanções de natureza civil e política, sua aplicação escapa à alçada da Administração Pública, o que não impede seja instaurado concomitantemente o processo administrativo para apurar a responsabilidade de servidores envolvidos nos atos de improbidade e aplicar as penalidades previstas no respectivo Estatuto dos Servidores⁸⁸.

Ainda, incumbe-se fazer a distinção da natureza jurídica das sanções dos atos de improbidade administrativa e do crime de responsabilidade, o qual compreende as infrações político-administrativas.

Analisando-se a natureza jurídica do crime de responsabilidade tem-se que, segundo Paulo Brossard, ainda que tenha o designativo “crime” utilizado pela própria Constituição da República Federativa do Brasil, compreende as infrações políticas:

⁸⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 830.

⁸⁶ Ibidem, p. 831.

⁸⁷ Ibidem, p. 831.

⁸⁸ Ibidem, p. 832.

Os crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais. ‘O crime de responsabilidade – observou José Frederico Marques – embora assim chamado, infração penal não é, pois só se qualificam como entidades delituosas os atos ilícitos de cuja a prática decorra sanção criminal’. E o crime de responsabilidade não acarreta sanção criminal, mas apenas a sanção política, taxativamente prevista na Constituição. São infrações estranhas ao direito penal os chamados crimes de responsabilidade. São infrações da alçada do Direito Constitucional (BROSSARD, Paulo. O Impeachment. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 57).⁸⁹

Todavia, Hely Lopes Meirelles, autor do projeto que deu ensejo ao Decreto-Lei nº 201/1967, entende que a expressão “crime de responsabilidade” pode ser utilizada em dois sentidos, quais sejam, sentido penal, sendo aquelas condutas tipificadas em norma legal própria que, em caso de atos praticados pelo chefe do Executivo municipal, estão previstos no artigo 1º do Decreto-Lei anteriormente citado. E, quando usado ao largo do sentido penal, nada mais representam que as infrações político-administrativas (art. 4º do Decreto-Lei nº 201/1967)⁹⁰.

Dessa forma, para Hely Lopes Meirelles, a responsabilidade político-administrativa é a que:

Resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativa* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 606-7)⁹¹.

Assim, é pacífico o entendimento de que nem a Lei de Improbidade Administrativa, nem os crimes de responsabilidade possuem natureza penal e, configurado a infração político-administrativa ou o ato de improbidade e um ilícito penal, o agente responderá por ambos. Nesses termos, Alice Bianchini e Luiz Flávio Gomes sustentam que:

Tanto a Constituição Federal, quando trata da improbidade administrativa (art. 37, § 4º), quanto a própria Lei de Improbidade (art. 12), bem como a Lei 1.079/50 (ao referir-se às infrações político-administrativas – art. 3º), expressamente prevêem tal

⁸⁹ BIANCHINI, Alice e GOMES, Luiz Flávio. Agentes Políticos Não Estão Sujeitos À Lei De Improbidade Administrativa. In: **Leituras Complementares de Direito Administrativo**. Advocacia Pública. 2. ed. Jus PodiVM, 2010. Organizadores: Fernanda Marinela e Fabrício Bolzan. p. 31.

⁹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 10. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 597. In: BIANCHINI, Alice e GOMES, Luiz Flávio. Agentes Políticos Não Estão Sujeitos À Lei De Improbidade Administrativa. In: **Leituras Complementares de Direito Administrativo**. Advocacia Pública. 2. ed. Jus PodiVM, 2010. Organizadores: Fernanda Marinela e Fabrício Bolzan. p. 32.

⁹¹ BIANCHINI, op. cit., p. 32.

situação (cumulatividade das infrações penais e administrativas). Também deve ser dito que o Decreto-Lei 201/67 alberga as duas espécies de infração (político-administrativa e penal), de formas independentes entre si⁹².

Contudo, quando se trata de verificar a possibilidade de se aplicar cumulativamente as sanções previstas para a infração político-administrativa e as decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa o tema ainda apresenta divergências.

A tese vencedora na Reclamação n. 2.138/DF, e os que defendem a não cumulatividade das sanções previstas para a infração político-administrativa e as decorrentes da prática de ato de improbidade administrativa, entendem que tanto os atos de improbidade quanto os crimes de responsabilidade possuem a mesma natureza jurídica, ou seja, representam infrações político-administrativas e, como tal, não podem ser duplamente aplicadas, “sob pena de flagrante ofensa ao princípio do *ne bis in idem*”⁹³.

Quando se trata de apurar a responsabilidade administrativa (ou seja, a não penal), deve se ter o cuidado de verificar a categoria a que pertence o agente público, já que, sendo agente *político*, as sanções a serem impostas são de natureza político-administrativa, podendo ser encontradas nas Leis 1.079/50 e 7.106/83, ou no Decreto-Lei 201/67, a depender das funções desempenhadas pelo agente.

Os agentes políticos, precisamente porque não sujeitos a qualquer hierarquia e ainda porque contam com regime jurídico especial, afastam-se do sistema normativo da lei de improbidade administrativa. Raciocinar em sentido contrário seria admitir flagrante violação à regra do *NE bis in idem*. A sanção decorrente de uma infração político-administrativa (ou de atos de improbidade administrativa) não conflita com a sanção penal, quando o caso, porque elas não se confundem, ou seja, possuem natureza jurídica diversa. Não se pode, entretanto, admitir a mesma consequência (cumulativa) quando se trata de duas sanções intrinsecamente idênticas. Isso é o que ocorre em relação às sanções político-administrativas (às vezes chamadas impropriamente de “crimes de responsabilidade”) e às contempladas na Lei de improbidade administrativa, que configuram matéria de Direito sancionador, não de Direito penal. Impor duas sanções (ou seja: fazer incidir dois regramentos jurídicos) da mesma natureza, com idênticos fundamentos, significa patente infringência do *ne bis in idem*⁹⁴.

No entanto, para Emerson Garcia, é indubitoso que a tipificação, o julgamento, e o sancionamento dos crimes de responsabilidade sejam para cessar o vínculo jurídico-funcional do infrator com o Poder Público, impedindo seu restabelecimento durante certo período,

⁹² Ibidem, p. 41.

⁹³ BIANCHINI, Alice e GOMES, Luiz Flávio. Agentes Políticos Não Estão Sujeitos À Lei De Improbidade Administrativa. In: **Leituras Complementares de Direito Administrativo**. Advocacia Pública. 2. ed. Jus PodiVM, 2010. Organizadores: Fernanda Marinela e Fabrício Bolzan. p. 42.

⁹⁴ BIANCHINI, Alice e GOMES, Luiz Flávio. Agentes Políticos Não Estão Sujeitos À Lei De Improbidade Administrativa. In: **Leituras Complementares de Direito Administrativo**. Advocacia Pública. 2. ed. Jus PodiVM, 2010. Organizadores: Fernanda Marinela e Fabrício Bolzan. p. 51.

sendo a sua natureza puramente política⁹⁵. Assim, sustenta o autor, a respeito dos crimes de responsabilidade:

Para o Presidente da República, crime de responsabilidade é uma infração político-administrativa que enseja a realização de um julgamento político (sem necessidade de fundamentação) perante o Senado Federal. Para o Ministro de Estado, é uma infração associada a atos políticos e administrativos que redundam num julgamento totalmente jurídico (com necessidade de fundamentação) perante o Supremo Tribunal Federal. Para o Prefeito Municipal, é um crime comum, que o expõe a uma pena de prisão. E para os Senadores, Deputados e Vereadores? Não é nada. Em outras palavras, esses agentes não se enquadram na tipologia dos crimes de responsabilidade, estando sujeitos, unicamente, ao controle político realizado no âmbito do próprio Parlamento, o que, eventualmente, pode resultar na perda do mandato.

Ainda merece referência a circunstância de que alguns agentes mencionados na Constituição da República como autores em potencial dos crimes de responsabilidade (v.g.: membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público – art. 52, II) sequer são alcançados pela tipologia da Lei nº 1.079/1950, o que simplesmente inviabiliza a sua punição⁹⁶.

Ainda, em relação às infrações político-administrativas (Lei n. 1.079/1950 e artigo 4º do Decreto-Lei n. 201/1967), seu processo e julgamento ocorrem distantes da esfera judicial. Como bem salienta Fábio Medina Osório,

denúncias de corrupção e má gestão da coisa pública, num contexto político, podem produzir a necessidade de demissões ou distintas respostas punitivas, independentemente da cabal comprovação dos fatos tidos como ilícitos. Essa é a típica responsabilidade política, que envolve sumários juízos de valor, calcados, sobretudo, nas aparências e reações da opinião pública, além dos sentimentos e percepções no meio político e institucional. Os juízos valorativos preliminares dispensam, rigorosamente, em numerosas situações, direitos formais de defesa ou contraditório. Se existem previsões legais, estatutárias ou administrativas, tais direitos serão exercidos no devido processo legal apropriado ao contexto puramente político, com direitos de defesa bastante limitados e restritos.⁹⁷

Trata-se, no dizer de Paulo Brossard, de um “julgamento político, prolatado por uma autoridade política, em virtude de causas políticas, ao cabo de um processo político, instaurado sob considerações de conveniência política”⁹⁸.

Por conseguinte, nos termos do voto do Ministro Joaquim Barbosa, que acompanhou o voto vencido do Ministro Carlos Velloso, na Reclamação n. 2.138/DF, tem-se que os atos de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade não possuem a mesma natureza

⁹⁵ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 423.

⁹⁶ Ibidem, p. 423-4.

⁹⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública, Corrupção, Ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 104-5.

⁹⁸ BIANCHINI, Alice e GOMES, Luiz Flávio. Agentes Políticos Não Estão Sujeitos À Lei De Improbidade Administrativa. In: **Leituras Complementares de Direito Administrativo**. Advocacia Pública. 2. ed. Jus PodiVM, 2010. Organizadores: Fernanda Marinela e Fabrício Bolzan. p. 40.

jurídica, havendo a possibilidade de se aplicar cumulativamente as sanções previstas para as infrações político-administrativas e as decorrentes da prática de atos de improbidade administrativa.

Na mesma linha, assevera Maria Sylvia Zanella Di Pietro, que a improbidade administrativa e o crime de responsabilidade são apurados em instâncias diversas e atendem a objetivos também diversos. Todos os agentes públicos que praticam infrações estão sujeitos a responder nas esferas penal, civil, administrativa e político-administrativa. Nenhuma razão existe para que os agentes políticos escapem à regra, até porque, pela posição que ocupam, têm maior compromisso com a probidade administrativa, sendo razoável que respondam com maior severidade pelas infrações praticadas no exercício de seus cargos⁹⁹. Por isso, são incontestáveis os argumentos expostos no voto do Ministro Joaquim Barbosa, que acompanhou o voto vencido do Ministro Carlos Velloso, como bem destaca a autora:

Ele ressaltou a existência, no Brasil, de disciplinas normativas diversas em matéria de improbidade, as quais, embora visando à preservação da moralidade na Administração Pública, possuiriam objetivos constitucionais diversos: a específica da Lei n. 8.429/92, que disciplina o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, de tipificação cerrada e de incidência sobre um amplo rol de possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham vínculo funcional com a Administração Pública; e a referente à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estado (art. 85, V), a qual, no plano infraconstitucional, se completa com o art. 9º da Lei n. 1.079/50. Segundo o Ministro, o artigo 37, § 4º, da Constituição traduz concretização do princípio da moralidade administrativa a prática de atos desonestos e antiéticos, aplicando-se aos acusados as várias e drásticas penas previstas na Lei n. 8.429/92. Já o tratamento jurídico na improbidade prevista no artigo 85, V, da Constituição e na Lei n. 1.079/50, direcionada aos fins políticos, ou seja, de apuração da responsabilização política, assumiria outra roupagem, porque o objetivo constitucional visado seria o de lançar no ostracismo político o agente político faltoso, cujas ações configurassem um risco para o Estado de Direito; a natureza política e os objetivos constitucionais pretendidos com esse instituto explicariam a razão da aplicação de apenas duas punições ao agente político: perda do cargo e a inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos. Ainda foi ressaltada no voto a ideia de que eximir os agentes políticos da ação de improbidade administrativa, além de gerar situação de perplexidade que violaria os princípios isonômico e republicano, seria um desastre para a Administração Pública, um retrocesso institucional¹⁰⁰.

Além disso, afirma Emerson Garcia que a tese prevalecente na Reclamação n. 2.138/DF, prestigiada pelo Supremo Tribunal Federal, “não comporta uma resposta linear, pois, para alguns agentes, o crime de responsabilidade ensejará um julgamento jurídico, e,

⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 839-40.

¹⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 839-40.

para outros, um julgamento político, isto para não falarmos daqueles que sequer são alcançados pela tipologia legal”¹⁰¹. E enfatiza que:

Não é demais lembrar que o próprio substitutivo ao Projeto de Lei n. 1446/1991, apresentado pelo Senado e que redundou na Lei n. 8.429/1992, era expresso ao reconhecer que os atos de improbidade (principal) também configuravam crimes de responsabilidade (secundário), sendo certo que “a instauração de procedimento para apurar crime de responsabilidade não impede nem suspende o inquérito ou processo judicial referido nesta Lei” (art. 11). Percebe-se assim, a difusão do entendimento de que são figuras distintas, bem como que a interpretação dos sistemas dependeria de previsão legal expressa¹⁰².

Destarte, ressalta o autor que a própria Constituição faz referência, separadamente, a atos de improbidade e a crimes de responsabilidade, remetendo a sua definição para a legislação infraconstitucional. Como se constata, por imperativo constitucional, as figuras coexistem¹⁰³. Além disso, “como ensejam sanções diversas, por vezes aplicadas em esferas distintas (jurisdicional e política), não se pode falar, sequer, em *bis in idem*”¹⁰⁴.

¹⁰¹ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 424.

¹⁰² Ibidem, p. 425.

¹⁰³ Ibidem, p. 425.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 425.

3 APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS

3.1 AGENTE POLÍTICO

Agentes políticos, segundo Hely Lopes Meirelles,

são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para a sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade que lhe são privativos¹⁰⁵.

Destarte, como afirma o autor, são agentes políticos

os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores), os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público¹⁰⁶.

Em contrapartida, José dos Santos Carvalho Filho não inclui, como agentes políticos, os Magistrados, membros do Ministério Público e membros dos Tribunais de Contas, uma vez que, conforme sustenta,

o que caracteriza o agente político não é só o fato de serem mencionados na Constituição, mas sim o de exercerem efetivamente (e não eventualmente) função política, de governo e administração, de comando e, sobretudo, de fixação das estratégias de ação, ou seja, aos agentes políticos é que cabe realmente traçar os destinos do país¹⁰⁷.

Segundo o autor, os “agentes políticos são aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos

¹⁰⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31 ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 76.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 78.

¹⁰⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 639.

fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins”¹⁰⁸. Além disso, os agentes políticos:

Caracterizam-se por terem funções de direção e orientação estabelecidas na Constituição e por ser normalmente transitório o exercício de tais funções. Como regra, sua investidura se dá através de eleição, que lhes confere o direito a um mandato, e os mandatos eletivos caracterizam-se pela transitoriedade do exercício das funções, como deflui os postulados básicos das teorias democrática e republicana. Por outro lado, não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral; a eles são aplicáveis normalmente as regras constantes da Constituição, sobretudo as que dizem respeito às prerrogativas e à responsabilidade política. São eles os chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), seus auxiliares (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores)¹⁰⁹.

Nesta linha, Emerson Garcia assinala que:

Agentes políticos são aqueles que, no âmbito do respectivo Poder, desempenham as funções políticas de direção previstas na Constituição, normalmente de forma transitória, sendo a investidura realizada por meio de eleição (no Executivo, Presidente, Governadores, Prefeitos e, no Legislativo, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores) ou nomeação (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais)¹¹⁰.

3.2 ASPECTOS DA RECLAMAÇÃO N. 2.138/DF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Ministério Público Federal ajuizou Ação de Improbidade Administrativa contra Ronaldo Mota Sardemberg, Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE, da Presidência da República, e, quando julgada a Reclamação n. 2.138/DF, Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, pela utilização indevida de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB), para transporte particular seu e de terceiros, sem vinculação às suas atividades funcionais, e pela fruição de Hotel de Trânsito da Aeronáutica. O pedido de condenação fundamentou-se nos artigos 9º, IV e XII; 10, IX e XIII e; 11, I, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992)¹¹¹.

Acolhida a denúncia, o então Ministro de Estado foi condenado a ressarcir o erário público e à perda dos direitos políticos por oito anos, decisão ratificada em segunda instância.

¹⁰⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. p. 638.

¹⁰⁹ CARVALHO FILHO, loc. cit.

¹¹⁰ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 207.

¹¹¹ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 97-8.

A União ajuizou Reclamação contra o Juiz Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e contra o Relator da Apelação Cível n. 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, prolores da decisão acima mencionada, a fim de preservar a competência originária do Supremo Tribunal Federal para o julgamento da referida Ação de Improbidade Administrativa. Sustentou, ainda, que, por se tratar de Ministro de Estado, responde este por crime de responsabilidade, nos termos da Lei n. 1.079/1950, e não pela Lei n. 8.429/1992¹¹².

A Reclamação requereu a declaração de incompetência do Juiz de Primeiro Grau e do Relator para processarem e julgarem a referida demanda, nos termos do artigo 102, I, “c”, da Constituição da República Federativa do Brasil e a consequente anulação dos atos decisórios, conforme artigo 113, § 2º, do Código de Processo Civil Brasileiro, tendo em vista que inafastável a prerrogativa de foro concedida a determinadas autoridades públicas, em função do cargo exercido¹¹³.

3.2.1 Síntese do Voto do Ministro Nelson Jobim - tese prevalecente na Reclamação n. 2.138/DF

O voto que culminou na procedência da Reclamação n. 2.138/DF, afastando a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) ao então Ministro de Estado Ronaldo Mota Sardemberg, foi proferido pelo Ministro Relator Nelson Jobim, baseado no parecer do Vice-Procurador-Geral da República Haroldo Ferraz da Nóbrega.

Segundo o parecer, os agentes políticos respondem por crime de responsabilidade nos termos da Lei especial n. 1.079/1950, não estando sujeitos, ao mesmo tempo, a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), uma vez que caracterizaria *bis in idem*, isto é, a punição do agente político duas vezes pelo mesmo fato, tendo em vista que em ambas as leis os delitos possuem mesma natureza jurídica.

Com efeito, os atos de improbidade, enquanto crimes de responsabilidade, estão amplamente contemplados no Capítulo V da Lei 1.079, de 10.04.1950 – instituto que regula os crimes de responsabilidade (Dos crimes contra a probidade na administração – art. 9º). Observe-se que a pena imposta, a exemplo daquela prevista na lei de improbidade, é extremamente severa: perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de até cinco anos (art. 2º). Por outro lado,

¹¹² BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 99-103.

¹¹³ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 99-103.

consoante disposto no art. 3º da L. 1.079/50, a imposição da penalidade não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum.

Denota-se, portanto, que a lei dos crimes de responsabilidade, tais como os ilícitos arrolados na Lei n. 8.429/92, são delitos político-administrativos. Não se mostra plausível, portanto, a incidência de ambos os diplomas legais sobre um mesmo agente. Não se pode dispensar o especial sistema de responsabilização do agente político previsto no ordenamento jurídico.

Logo, pode-se concluir que aos agentes políticos, como os MINISTROS DE ESTADO, por estarem submetidos a um regime especial de responsabilidade, não se aplicam as regras comuns da lei de improbidade. Assim sendo, configura-se a plena e exclusiva competência desse Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, c, da Constituição Federal¹¹⁴.

O Vice-Procurador-Geral da República destacou, ainda, que os agentes públicos contidos no artigo 102, I, c, da Constituição da República Federativa do Brasil possuem foro por prerrogativa de função, sendo julgados originariamente pelo Supremo Tribunal Federal.

Por se tratar de crime de responsabilidade, o processo e julgamento dos agentes públicos, sejam ou não agentes políticos, aos quais se imputa a autoria de ato de improbidade administrativa, não de obedecer às regras de competência constitucionalmente fixadas.

Assim, pelos atos de improbidade que praticar, porque constitutivos de crime de responsabilidade, o Presidente da República há de ser processado e julgado pelo Senado Federal, mediante prévia licença da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 86 da Constituição Federal; os MINISTROS DE ESTADO e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, quando não se tratar de crime de responsabilidade conexo com o do Presidente da República, os ministros do próprio Supremo Tribunal Federal, os membros dos Tribunais Superiores, os ministros do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente serão processados e julgados, originariamente, pelo Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, c, da Constituição Federal); os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os juízes dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os membros do Ministério Público da União que oficiem perante Tribunais, quando a eles imputada a prática de ato de improbidade, ou seja, a prática de crime de responsabilidade, deverão eles ser processados e julgados, originariamente, pelo Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, a, da Constituição Federal); os governadores dos estados e do Distrito Federal, pela Assembléia Legislativa, nos termos da Lei n. 1.079/50, com a devida adequação ao texto constitucional vigente; os prefeitos e vereadores, pela Câmara Municipal, segundo regras estampadas nos artigos 4º e 7º, respectivamente, do Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967.

Obviamente, os agentes públicos que não têm foro por prerrogativa de função constitucionalmente fixado, serão processados e julgados por juiz de primeiro grau de jurisdição¹¹⁵.

O Ministro Nelson Jobim, dispondo sobre os conceitos de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade, faz uso do texto de Arnaldo Wald e Gilmar Mendes:

¹¹⁴ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 121.

¹¹⁵ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 123.

Em verdade, a análise das consequências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa ‘ação civil de improbidade’ somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de forte conteúdo penal. Essa observação parece dar razão àqueles que entendem que, sob a roupagem da ‘ação civil de improbidade’, o legislador acabou por elencar, na Lei n. 8.429/92, uma série de delitos que, ‘teoricamente, seriam crimes de responsabilidade e não crimes comuns’.

(MARTINS, Ives Gandra da Silvas. Aspectos procedimentais do instituto jurídico do “impeachment” e conformação da figura da improbidade administrativa. In: Revista dos Tribunais, v. 81, n. 685, p. 286-7, 1992).
Se os delitos de que trata a Lei n. 8.429/92 são, efetivamente, ‘crimes de responsabilidade’, então é imperioso o reconhecimento da competência do Supremo Tribunal Federal toda vez que se tratar de ação movida contra MINISTROS DE ESTADO ou contra integrantes de tribunais superiores (CF, art. 102, I, “c”). (AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. In: Revista Jurídica Consulex, n. 05, p. 47)¹¹⁶.

Afirma o Ministro Relator que não pode um Ministro de Estado ter decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 08 (oito) anos e a perda da função pública “mediante sentença do juízo da 14ª Vara Federal por fatos ligados ao exercício de sua função ministerial”, uma vez que compete ao Supremo Tribunal Federal, nos termos do artigo 102, I, c, da Constituição da República Federativa do Brasil, processar e julgar, nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado¹¹⁷.

Além disso, o Ministro Nelson Jobim destaca que os agentes políticos possuem, pelo próprio texto constitucional, tratamento distinto dos demais agentes públicos, sendo que tais prerrogativas são outorgadas com o objetivo de garantir o livre exercício da função política. Dessa forma, cita Hely Lopes Meirelles:

Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais ...

Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração, na área de sua atuação, pois não são hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais da jurisdição. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder. (DAB, 26. ed. 2001. p. 71-2).
(...)

¹¹⁶ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 127.

¹¹⁷ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 132.

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí porque os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados. Nessa categoria encontram-se os ‘Chefes de Executivo’ (...) e seus ‘auxiliares imediatos’ (Ministros ...) (ob. cit., p. 73)¹¹⁸.

Assevera que a prerrogativa de foro possui uma lógica de “impedir que se banalizem procedimentos de caráter penal ou de responsabilidade com nítido objetivo de causar constrangimento político aos atingidos, afetando a própria atuação do Governo e, por que não dizer, do próprio Estado”¹¹⁹. Para tanto, o Ministro Relator cita “a lição de Victor Nunes trazida no voto de Pertence”¹²⁰:

A jurisdição especial, como prerrogativa de certas funções públicas, é, realmente, instituída não no interesse da pessoa do ocupante do cargo, mas no interesse público do seu bom exercício, isto é, do seu exercício com o alto grau de independência que resulta da certeza de que seus atos venham a ser julgados com plenas garantias e completa imparcialidade. Presume o legislador que os tribunais de maior categoria tenham mais isenção para julgar os ocupantes de determinadas funções públicas, por sua capacidade de resistir, seja à eventual influência do próprio acusado, seja às influências que atuarem contra ele. A presumida independência do tribunal de superior hierarquia é, pois, uma garantia bilateral, garantia contra e a favor do acusado. (Voto na Ação Penal 315, fls. 23)¹²¹.

Por fim, o Ministro Nelson Jobim reafirmou a “plena e exclusiva competência do STF para processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, “c”, da Constituição”¹²². Destacou, ainda, que seria “inconsistente e, por isso, implosivo para o sistema, outorgar garantia de foro especial em matéria criminal e de responsabilidade e, ao mesmo tempo, submeter o mesmo titular a processo de improbidade administrativa perante a justiça de primeiro grau, com a ameaça da perda dos direitos políticos e até mesmo do cargo efetivo, como ocorreu na hipótese dos autos. Se se quisesse introduzir esta mudança, ela

¹¹⁸ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 133-134.

¹¹⁹ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 138.

¹²⁰ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 137.

¹²¹ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 137.

¹²² BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 143.

haveria de provir de emenda constitucional. (...) Do contrário ter-se-ia o completo esvaziamento da prerrogativa de foro estabelecida na Constituição Federal”¹²³. Além disso, o Ministro Relator menciona que demonstrado que a ação de improbidade é uma ação por crime de responsabilidade, não há como aceitar o *bis in idem* que se pratica em detrimento da competência do Supremo Tribunal Federal¹²⁴.

Acompanharam o voto do Ministro Relator Nelson Jobim, pela procedência da Reclamação n. 2.138/DF, cinco dos onze Ministros do Supremo Tribunal Federal (Ministros Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão, Cezar Peluso). Cabe ressaltar que permanecem na composição atual da Suprema Corte apenas os Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso, existindo a possibilidade da modificação de tal entendimento.

3.2.2 Síntese dos Votos do Ministro Carlos Velloso e do Ministro Joaquim Barbosa - tese vencida na Reclamação n. 2.138/DF

Em seu voto, o Ministro Carlos Velloso, primeiramente, discorre sobre os princípios da moralidade administrativa e da probidade administrativa, enfatizando que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992), que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos pela prática de atos de improbidade, que tem sua gênese na Constituição Federal, art. 37, § 4º, é, portanto, instrumento de realização do princípio maior, o da moralidade administrativa”¹²⁵.

Ressalta que o princípio da moralidade administrativa e a probidade administrativa se relacionam, uma vez que o “princípio da moralidade administrativa constitui o gênero, do qual a probidade administrativa é a espécie”¹²⁶. Nessa perspectiva cita Marcelo Figueiredo:

A improbidade administrativa seria a imoralidade administrativa qualificada, ou seja, a improbidade é exatamente aquele campo específico de punição, de sancionamento da conduta de todos aqueles que violam a moralidade administrativa. (FIGUEIREDO, Marcelo, ob. e loc. cit.)¹²⁷.

¹²³ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 146-7.

¹²⁴ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 148.

¹²⁵ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 168.

¹²⁶ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 167.

¹²⁷ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 167.

O Ministro Carlos Velloso, ainda sobre o princípio da moralidade administrativa, cita Carmem Lúcia Antunes Rocha:

O fortalecimento da moralidade administrativa como princípio jurídico deu-se, pois, com a aceitação da ideia de que o serviço público tem que atender ao que é justo e honesto para a sociedade a que se destina. A Administração Pública tem, pois, que tomar a si a responsabilidade de realizar os fins da sociedade segundo padrões normativos de justiça e de justiça, esta configurada pelo conjunto de valores éticos que revelam a moralidade. (ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. Princípios Constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. p. 191)¹²⁸.

Afirma que a Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950, nos termos do artigo 85, V, e parágrafo único, da Constituição da República Federativa do Brasil, é a lei especial que defini os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Enfatiza que a Lei n. 1.079/1950 define, no seu artigo 9º, em sete incisos, os crimes contra a probidade na administração, crimes de responsabilidade, relativamente ao Presidente da República:

Art. 9º. São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1- omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
- 2- não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3- não tornar efetiva a responsabilidade de seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4- expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5- infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6- usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7- proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo. (BRASIL, 1950)¹²⁹.

Menciona que, em seu Título II, artigo 13, a Lei n. 1.079/1950 cuida dos crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado:

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado:

- 1- os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados;
- 2- os atos previstos nesta lei que os Ministros assinarem com o Presidente da República ou por ordem deste praticarem;
- 3- a falta de comparecimento sem justificação, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do

¹²⁸ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 167.

¹²⁹ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 170.

Congresso os convocar para pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto previamente determinado;

4- não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer da Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-na com falsidade. (BRASIL, 1950).

É dizer, no que concerne à probidade, os crimes de responsabilidade do Presidente da República aplicam-se aos Ministros de Estado, além dos que lhes são específicos (incisos 2, 3, 4)¹³⁰.

O Ministro Carlos Velloso enfatiza, em suma, que os crimes de responsabilidade do Presidente da República (artigo 9º), dos Ministros de Estado (artigo 13), dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (artigo 39), do Procurador-Geral da República (artigo 40), dos Governadores e Secretários de estado-membro (artigo 74 e artigo 79) e dos Governadores do Distrito Federal e Territórios e seus respectivos Secretários (Lei n. 7.106/1983) estão tipificados, por força do mandamento constitucional (artigo 85, parágrafo único, da Constituição Federal), na Lei n. 1.079, de 1950, e na Lei n. 7.106, de 1983. Os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, no Decreto-Lei n. 201, de 1967, artigo 4º, ali denominados de infrações político-administrativas e, conforme jurisprudência do STF (HC 70.671/PI), sujeitos ao julgamento pela Câmara Municipal. Aduz, ainda, que, nos termos da Lei n. 1.079/1950, quanto aos parlamentares, não há que se falar em crime de responsabilidade. Dessa forma, enfatiza que:

É forçoso convir que os agentes políticos mencionados somente respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados na lei especial (CF, parágrafo único do art. 85). No que não estiver tipificado como tal, não há falar em crime de responsabilidade. E no que não estiver tipificado como crime de responsabilidade, mas estiver definido como ato de improbidade, responderá o agente político na forma da lei própria, a Lei 8.429, de 1992, aplicável a qualquer agente público, certo que “reputa-se como 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” (Lei 8.429/92, art. 2º)¹³¹.

Ressalta, ainda, que a aplicação da Lei de Improbidade, Lei n. 8.429/1992, aos agentes públicos mencionados, faz-se, em certos casos, sob restrições, como ao Presidente da República que “não podem ser aplicadas as sanções de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos, tendo em vista o disposto no art. 86 da CF. Quanto aos Deputados e

¹³⁰ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 171.

¹³¹ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 175.

Senadores, não há falar em perda do mandato (CF, art. 55). O mesmo deve ser dito relativamente aos Deputados Estaduais (CF, art. 27, § 1º)¹³².

Refere que, no caso em questão, foi requerida a condenação do réu nas sanções do artigo 9º, *caput*, incisos IV e XII; do artigo 10, *caput*, incisos IX e XIII e; artigo 11, *caput*, inciso I; tendo a sentença, de primeiro grau, o condenado nas penalidades do artigo 12, todos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992). Refere, por fim, que as tipificações da Lei n. 8.429/1992, “invocadas na ação civil pública, retro transcritas, não se enquadram como crime de responsabilidade definido na Lei 1.079, de 1950”¹³³, julgando improcedente a Reclamação n. 2.138/DF.

Na mesma linha, o Ministro Joaquim Barbosa, em seu voto, destaca que:

Os fatos em razão dos quais o Ministério Público Federal ajuizou a ação de improbidade contra o ilustre embaixador e ex-ministro de Estado não se enquadram na tipificação supracitada [Lei n. 1.079/50]. Não se cuida, pois, de responsabilização política, e por isso mesmo não é aplicável ao caso o art. 102, I, *c*, da Constituição Federal¹³⁴.

O Ministro Joaquim Barbosa sustenta que há, no Brasil, uma dupla normatividade em matéria de improbidade, com objetivos distintos:

Em primeiro lugar, existe aquela específica da lei 8.429/1992, de tipificação cerrada mas de incidência sobre um vasto rol de possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham qualquer vínculo funcional com a Administração Pública (lei 8.429/1992, art. 3º); e uma outra normatividade relacionada a exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao chefe do Poder Executivo e aos ministros de Estado, ao estabelecer no art. 85, inciso V, que constituem crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade da administração. No plano infraconstitucional, essa segunda normatividade se completa com o art. 9º da lei 1.079/1995¹³⁵.

Afirma que se trata de disciplinas normativas diversas, que, embora ambas visem à preservação do mesmo valor ou princípio constitucional – a moralidade na Administração Pública -, possuem, porém, objetivos constitucionais diversos.

¹³² BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 175-176.

¹³³ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 185.

¹³⁴ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 333.

¹³⁵ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 334.

O art. 37, parágrafo 4º da Constituição, disciplinado pela lei 8.429/1992, traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. (...) Buscou-se, com essa normatização, coibir a prática de atos desonestos e antiéticos, tão corriqueiros e tão recorrentes em nossa história político-administrativa, aplicando-se aos acusados, atendidos os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, as inúmeras e drásticas penalidades previstas na lei – e tão somente elas. Aí reside, aliás, uma particularidade dessa nova normatização: a natureza cerrada da tipificação, com penas específicas para cada tipo de conduta desviante.

O contraste é manifesto com a outra disciplina da improbidade, quando direcionada aos fins políticos, isto é, de apuração da responsabilização política. Nesse caso, o tratamento jurídico da improbidade, tal como prevista no art. 85, V da Constituição e na lei 1.079/1950, assume outra roupagem, e isto se explica pelo fato de que o objetivo constitucional visado é muito mais elevado. (...) a natureza do instituto e os objetivos constitucionais por ele visados é que explicam por que nessa modalidade especial de responsabilização as penalidades são diferenciadas e podem parecer relativamente brandas, se comparadas às previstas na lei de improbidade. É que o objetivo da punição é lançar no ostracismo político o agente político faltoso, especialmente o chefe de Estado, cujas ações configurem um risco para o estado de Direito, para a instabilidade das instituições, (...). Igualmente, a natureza política e os objetivos constitucionais visados com esse instituto é que explicam por que ao agente eventualmente condenado por crime de responsabilidade são aplicáveis apenas duas punições, e nada além dessas duas únicas punições: a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de funções públicas pelo prazo de 8 anos. É que, como bem disse Aléxis de Tocqueville, no seu clássico “Democracia na América”, “o fim principal do julgamento político nos Estados Unidos, é retirar o poder das mãos do que fez mau uso dele, e impedir que tal cidadão possa ser reinvestido de poder no futuro” (TOCQUEVILLE, Aléxis de. Democracia na América. Apud PINTO, Paulo Brossard de Souza. O Impeachment. ed de 1965, p. 73)¹³⁶.

Enfatiza, ainda, que, à luz da Constituição da República Federativa do Brasil e da lei 8.429/1992, todo e qualquer servidor efetivo ou comissionado, que cometa um ato de improbidade tal como descrito na lei, estará sujeito a ver sua conduta enquadrada numa das drásticas sanções previstas na lei de improbidade. Todavia, se esse mesmo servidor hipotético, sem se exonerar do cargo efetivo, vier a assumir um posto ministerial e praticar a mesma conduta, a ele não se aplicarão as severas sanções da lei 8.429/1992, mas sim as duas únicas sanções que a responsabilidade política é suscetível de engendrar, quais sejam, o afastamento do cargo público (político) e a inabilitação por 8 anos para o exercício de qualquer função pública, contrariando um dos postulados básicos do regime democrático: “nas verdadeiras Democracias, a regra fundamental é: quanto mais elevadas e relevantes as funções assumidas pelo agente público, maior há de ser o grau de sua responsabilidade, e não o contrário”¹³⁷.

Contudo, ressalta que compartilha o entendimento de que não cabe a juiz de primeira instância decretar, em ação de improbidade administrativa, a perda do cargo político, do cargo de Ministro de Estado, “por ser esta uma modalidade de punição que é típica do elenco de

¹³⁶ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 334-6.

¹³⁷ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 343.

mecanismos de controle e aferição da responsabilidade política no sistema presidencial de governo”¹³⁸. Dessa forma, afirma o Ministro Joaquim Barbosa:

O juiz de primeiro grau pode, sim, conduzir ação de improbidade contra autoridades detentoras de prerrogativa de foro. Em consequência, poderá aplicar outras sanções previstas na lei 8.429/1992, salvo uma: não poderá decretar a perda do cargo político, do cargo estruturante à organização do Estado, pois isto configuraria um fator de desestabilização político-institucional para qual a lei de improbidade administrativa não é vocacionada¹³⁹.

Destarte, votou o Ministro Joaquim Barbosa pela improcedência da Reclamação n. 2.138/DF.

Acompanharam tal entendimento, além dos Ministros Carlos Velloso e Joaquim Barbosa, os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence. Destaca-se que permanecem na composição do Supremo Tribunal Federal os Ministros Joaquim Barbosa, Celso de Mello e Marco Aurélio.

3.3 APLICABILIDADE DA LEI N. 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS

O Presidente da República e seus Ministros de Estado, em razão de suas atividades, estão sujeitos ao regime da Lei Federal n. 1.079/1950, que disciplina os crimes de responsabilidade dos agentes políticos nela indicados. Assim, em caso de cassação de mandato presidencial, de *impeachment*, deverá ser observado o disposto na Lei n. 1.079/1950, cujo processo deverá tramitar perante o Congresso Nacional¹⁴⁰.

Contudo, em caso de prática de atos de improbidade nada obsta a aplicação de outras sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, tais como ressarcimento dos danos causado ao erário, perda dos bens resultantes do enriquecimento ilícito e multa civil¹⁴¹.

O grande problema é admitir que a ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda de cargo, tenha a sua tramitação iniciada perante o juízo de Primeira Instância. Ressalvados os atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (artigo 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal

¹³⁸ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 350-1.

¹³⁹ BRASIL, Rcl. 2.138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13/06/2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 351.

¹⁴⁰ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 49.

¹⁴¹ Ibidem, p. 50.

(artigo 86), “talvez o correto seria, a partir de uma interpretação sistemática da Constituição Federal, estabelecer a competência originária do Supremo Tribunal Federal para a ação de improbidade nesses casos, como tem decidido o Superior Tribunal de Justiça no caso de Governadores”¹⁴².

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO. 1. **Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza. 2. Por decisão de 13 de março de 2008, a Suprema Corte, com apenas um voto contrário, declarou que "compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros" (QO na Pet. 3.211-0, Min. Menezes Direito, DJ 27.06.2008). Considerou, para tanto, que a prerrogativa de foro, em casos tais, decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na Constituição, que assegura a seus Ministros foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns, na própria Corte, quanto em crimes de responsabilidade, no Senado Federal. Por isso, "seria absurdo ou o máximo do contra-senso conceber que ordem jurídica permita que Ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, mas entre cujas sanções está também a perda do cargo. Isto seria a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência" (voto do Min. Cezar Peluso). 3. **Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembléia Legislativa). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça.** 4. Reclamação procedente, em parte. (Rcl. 2790 SC 2008/0076889-9. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Data de Julgamento: 02/12/2009. CE - Corte Especial. Data de Publicação: DJe 04/03/2010). (grifos).**

A definição dos crimes de responsabilidade dos Governadores e de seus respectivos Secretários também está prevista na Lei n. 1.079/1950, complementada pelas disposições da Lei n. 7.106/1983 (Governadores do Distrito Federal e dos Territórios Federais e seus respectivos Secretários)¹⁴³. Todavia, nada obsta que estejam Governadores e respectivos Secretários sujeitos às sanções da Lei de Improbidade Administrativa, com as ressalvas feitas

¹⁴² Ibidem, p. 50.

¹⁴³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 50.

acima e como já vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça. Tal aplicabilidade “nem poderia ser diferente em uma República na qual todos são iguais e as obrigações e o dever de agir corretamente são ainda mais potencializados no caso dos eleitos pelo voto direto”¹⁴⁴.

Os Prefeitos municipais têm os crimes de responsabilidade estabelecidos no Decreto-Lei n. 201/1967 (artigo 4º), o que também enseja divergências doutrinárias e jurisprudenciais quanto à aplicação ou não das normas da Lei de Improbidade Administrativa aos mesmos. Segundo orientação pacífica do Superior Tribunal de Justiça estão Prefeitos e seus Secretários sujeitos à Lei n. 8.429/1992.

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. **APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS.** PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL DO STJ. RESSALVA DO PONTO DE VISTA DO RELATOR. AGRAVO DA EX-PREFEITA DESPROVIDO. 1. O Tribunal de origem apreciou fundamentadamente a controvérsia posta sob debate ao adotar o entendimento de que é cabível a Ação de Improbidade Administrativa para processo e julgamento de ex-prefeito, tendo o acórdão recorrido mostrado-se claro ao determinar as razões que formaram seu convencimento, não padecendo de qualquer omissão, contradição ou obscuridade, motivo pelo qual não há que se falar em afronta ao art. 535 do CPC. 2. **A Corte Especial do STJ, no julgamento da Rcl 2.790/SC (Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJe 4.3.2010), pacificou o entendimento de que os agentes políticos podem ser processados por seus atos pela Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92).** Ressalva do ponto de vista do Relator. 3. O julgamento da Reclamação 2.138/DF realizado pelo Supremo Tribunal Federal não integra o rol das ações constitucionais destinadas a promover o controle concentrado e abstrato de constitucionalidade das leis, não possuindo efeito vinculante como pretende a recorrente. 4. Agravo Regimental da ex-Prefeita desprovido. (AgRg no AREsp 46546 / MA, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/02/2012, DJe 28/02/2012). (grifos).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. **APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A AGENTES POLÍTICOS MUNICIPAIS.** EX-PREFEITA. ART. 525, I, DO CPC. CERTIDÃO DE INTIMAÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. PEÇA OBRIGATÓRIA. POSSIBILIDADE DE AFERIÇÃO DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO POR MEIO INEQUÍVOCO. 1. **Aplicam-se a agentes políticos municipais, tais como prefeitos e secretários, as sanções previstas na Lei 8.429/1992. Precedentes do STJ.** 2. O STJ possui a orientação de que o descumprimento do disposto no art. 525, I, do CPC, em relação à ausência da Certidão de Intimação da decisão agravada, não é razão impeditiva de conhecimento do Agravo, se a tempestividade do recurso puder ser aferida por meio diverso contido nos autos. 3. Agravo Regimental não provido. (AgRg nos EDcl no Ag 1315749/GO, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/06/2011, DJe 12/09/2011). (grifos).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. EX-PREFEITO. **APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992.** COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967. 1. Hipótese em que o agravante, à época do exercício de mandato eletivo como prefeito do Município de São Pedro de Butiá, causou danos ao Erário, configurando prática de atos de improbidade administrativa, como decidido em primeira instância. 2. O Tribunal a quo, com base na Reclamação 2.138-6/DF, entendeu ser inaplicável a Lei 8.492/1992 aos prefeitos. 3. **No julgamento da**

¹⁴⁴ GAJARDONI, loc. cit.

mencionada Reclamação, o STF apenas afastou a aplicação da Lei 8.429/1992 com relação ao Ministro de Estado então reclamante e à luz da Lei 1.079/1950. Ademais, a referida ação somente produz efeitos inter partes. 4. Sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei 201/1967, prefeitos e vereadores também se submetem aos ditames da Lei 8.429/1992, que censura a prática de improbidade administrativa e comina sanções civis, sobretudo pela diferença entre a natureza das sanções e a competência para julgamento. Precedentes do STJ. 5. Agravo Regimental não provido. (AgRg no REsp 1182298/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/03/2011, DJe 25/04/2011). (grifos).

Os membros do Poder Legislativo, a fim de garantir o pleno exercício de seus mandatos, têm assegurada a sua inviolabilidade de opinião, o que lhes permite expressar livremente suas opiniões, isentando-os neste aspecto de qualquer responsabilidade. Nos termos do artigo 53 da Constituição da República Federativa do Brasil “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos”. A mesma garantia constitucional é assegurada aos Deputados Estaduais, nos termos do artigo 27, § 1º, e, aos Vereadores, conforme artigo 29, VIII, limitando-se, este último, a inviolabilidade à circunscrição do Município.

A inviolabilidade, também chamada de imunidade material, impede a responsabilização civil, criminal, administrativa ou política do parlamentar pelos chamados crimes de opinião, de que constituem exemplos os crimes contra a honra. Fala-se em imunidade material, porque, embora ocorra o fato típico descrito na lei penal, a Constituição exclui a ocorrência do crime¹⁴⁵.

Assim, se algum parlamentar, de qualquer dos níveis do governo, praticar, no exercício do mandato, ato que pudesse ser considerado crime de opinião, sua responsabilidade estará afastada, nas áreas criminal, civil e administrativa, não podendo aplicar-se a lei de improbidade administrativa¹⁴⁶.

Além disso, os Senadores e Deputados Federais gozam da chamada imunidade parlamentar, que decorre dos parágrafos 2º e 3º do artigo 53. A mesma prerrogativa é estendida aos Deputados estaduais pelo artigo 27, § 1º, da Constituição da República Federativa do Brasil. Para os Vereadores, essa prerrogativa não é assegurada na Constituição da República Federativa do Brasil, mas apenas em leis orgânicas municipais, o que não é suficiente para impedir a aplicação de normas constitucionais, como as que se referem à improbidade administrativa. Não obstante, a imunidade parlamentar somente se refere à

¹⁴⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 836.

¹⁴⁶ DI PIETRO, loc. cit.

responsabilidade criminal. Como a improbidade administrativa não constitui crime, não há impedimento a que a lei seja aplicada aos parlamentares¹⁴⁷.

Todavia, não pode ser aplicada a sanção de perda da função pública, que implicaria a perda do mandato, porque essa medida é de competência da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, conforme o caso, tal como o previsto no artigo 55 da Constituição da República Federativa do Brasil. Contudo, o artigo 15, V, da CRFB/88 inclui entre as hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”. Assim, nada impede que se imponha a pena de suspensão dos direitos políticos ao Deputado Federal ou ao Senador, em ação civil por improbidade administrativa. Nesse caso, a perda do mandato será “declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa” (conforme artigo 55, § 3º, da CRFB/88)¹⁴⁸.

A mesma conclusão se aplica aos Deputados Estaduais, por força do artigo 27, § 1º, da CRFB/88. Para os Vereadores não existe norma semelhante na Constituição da República Federativa do Brasil, podendo aplicar-se inclusive a pena de perda da função pública¹⁴⁹.

Portanto, também não há qualquer impedimento para que os integrantes do Poder Legislativo na prática de atos administrativos venham a ser responsabilizados civilmente pela prática, caso sejam sujeitos ativos de atos de improbidade, que inclusive pode acarretar a perda do mandato, ante a expressa previsão do inciso V do artigo 15 da CRFB/88¹⁵⁰.

Por conseguinte, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTE POLÍTICO ELEITO PARA O CARGO DE DEPUTADO FEDERAL. AÇÃO QUE PODE ENSEJAR A PERDA DO MANDATO. FORO PRIVILEGIADO. ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DA CORTE ESPECIAL DO STJ. REMESSA DOS AUTOS AO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.** 1. Trata-se de agravo regimental interposto por Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira contra decisão que negou provimento a seu agravo de instrumento. 2. A Primeira Turma do STJ, acolhendo questão de ordem apresentada pelo Ministro Teori Albino Zavascki, na sessão de julgamento realizada em 27/09/2011, entendeu declinar da competência para o julgamento do presente recurso e determinar sua remessa, no estado em que se encontra, ao Supremo Tribunal Federal, em razão de o agravante, que é réu em ação de improbidade administrativa, ter sido eleito, supervenientemente ao ajuizamento da ação, como deputado federal. 3. **A Corte Especial do STJ, após alteração do entendimento jurisprudencial até então**

¹⁴⁷ DI PIETRO, loc. cit.

¹⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 836.

¹⁴⁹ Ibidem, p. 837.

¹⁵⁰ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 52.

prevalecente no âmbito do STJ, vem entendendo, de forma pacífica, que o foro privilegiado também deve ser aplicado à ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, quando houver a possibilidade de a autoridade investigada perder o cargo ou o mandato. A respeito, vide: Rcl 4.927/DF, Rel. Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe 29/06/2011; AgRg na Sd 208/AM, Rel. Ministro João Otávio De Noronha, Corte Especial, DJe 12/05/2010; Rcl 2.790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 04/03/2010. 4. Remetam-se os autos ao STF. (AgRg no Ag 1404254/RJ, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 27/09/2011, DJe 17/10/2011). (grifos).

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro questão bastante tormentosa é a que diz respeito à possibilidade de propositura de ação de improbidade, com a aplicação de todas as penalidades, inclusive a perda do cargo, para as autoridades referidas no artigo 52, I e II, da CRFB/88. Esse dispositivo outorga competência privativa ao Senado Federal para: “I - processar e julga o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aquele; II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União nos crimes de responsabilidade”. Pelo parágrafo único do mesmo dispositivo, “nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por 2/3 dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por 8 anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”. Nos crimes comuns, essas autoridades são julgadas pelo Supremo Tribunal Federal (artigo 102, I, da CRFB/88)¹⁵¹.

Dessa forma, Maria Sylvia Zanella Di Pietro sustenta que os efeitos da ação de improbidade administrativa são limitados em relação aos agentes políticos que estão sujeitos a foro especial para perda de mandato, conforme artigo 52, I e II, da Constituição da República Federativa do Brasil:

O artigo 52 retirou do Poder Judiciário a competência para o julgamento dos crimes de responsabilidade praticados pelas autoridades nele referidas, imprimindo natureza nitidamente política no julgamento, que poderá resultar em perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública. A conclusão mais simples, que decorre de uma interpretação puramente literal, seria no sentido de que o dispositivo somente se refere aos crimes de responsabilidade. Como os atos de improbidade nem sempre correspondem a ilícitos penais, a competência para processar e julgar referidas autoridades por tais atos estaria inteiramente fora do alcance do artigo 52.

¹⁵¹ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 837.

No entanto, partindo da ideia de que os dispositivos da Constituição têm que ser interpretados de forma harmoniosa, sistemática, de modo que não leve a conclusões contraditórias, é necessário deixar de lado a interpretação puramente literal. O legislador constituinte certamente teve por objetivo impedir que os crimes praticados por autoridades de tão alto nível, podendo levar à perda do cargo, fossem julgados por autoridade outra que não o STF (para os crimes comuns) e o Senado Federal (para os crimes de responsabilidade). Não teria sentido que essa mesma pena de perda do cargo, em caso de improbidade que não caracterize crime, pudesse resultar em perda do cargo imposta por outra autoridade de nível inferior. Seria absurdo que o crime de responsabilidade (que constitui ilícito mais grave) tenha competência privilegiada para julgamento e aplicação de perda do cargo, e o ato de improbidade (que pode ser ilícito menos grave, porque nem sempre constitui crime) pudesse resultar também em perda do cargo imposta por outro órgão que não o Senado Federal¹⁵².

Por outro lado, ressalta a autora, que isso não significa que a tais autoridades não se aplique a lei de improbidade administrativa:

Ela aplica-se de forma limitada, porque não pode resultar em aplicação da pena de perda do cargo. Essa conclusão resulta muito clara no parágrafo único do artigo 52, que limita a competência do Senado à aplicação da pena de perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, “**sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis**”. Vale dizer: sem prejuízo das sanções outras, como as que decorrem da prática de crime comum ou de ilícitos civis, como ocorre com a improbidade administrativa¹⁵³.

Destarte, o Superior Tribunal de Justiça entende que a Lei de Improbidade Administrativa aplica-se aos agentes políticos, com a ressalva de que, quando houver a possibilidade da aplicabilidade da pena de perda do cargo ou função, aqueles protegidos Constitucionalmente com foro privilegiado por prerrogativa de função, conservam tal garantia na ação formulada com base na Lei n. 8.429/1992:

RECURSO ESPECIAL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC. OMISSÃO NÃO CONFIGURADA. MAGISTRADO. NÃO INCLUSÃO NO ROL DOS ARTS. 39 E 39-A, DA LEI 1.079/50, ALTERADA PELA LEI 10.028/00. **LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS.** PRECEDENTE DA CORTE ESPECIAL: RCL 2.790/SC. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 1. Inexiste violação ao art. 535 do CPC, quando a questão é inteiramente apreciada pelo Tribunal a quo, com à argumentação e a fundamentação que lhe pareceram mais adequadas à solução da controvérsia. 2. A Lei 1.079/50 não abrange o processo e o julgamento de Magistrados, quando praticam condutas alegadamente ímprobos. A Lei é clara e traz um rol taxativo em seu art. 10 das condutas que caracterizam crime de responsabilidade, o que não é compatível com as acusações imputadas ao recorrido. **Ademais, consoante a jurisprudência do STJ, ressalvada a hipótese dos atos de improbidade cometidos pelo Presidente da República, aos quais se aplica o regime especial previsto no art. 86 da Carta Magna, os Agentes Políticos sujeitos a crime de responsabilidade não são imunes às sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4o. da CF.** 3. A decisão proferida na RCL

¹⁵² Ibidem, p. 837-8.

¹⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 838.

2.138/DF, em que se baseou o Tribunal a quo para fundamentar a sua decisão, não possui efeito vinculante ou eficácia erga omnes, uma vez que esse julgado somente produziu efeitos perante as partes que integraram aquela relação processual. 4. Quanto ao foro por prerrogativa funcional suscitada em contrarrazões pelo recorrido, não comporta provimento. **A Corte Especial do STJ no julgamento do AgRg na Sd 208/AM, já teve oportunidade de orientar que aqueles que dispõem de foro especial por prerrogativa da função que exerçam, também o conservam, na hipótese de ação formulada com base na Lei 8.429/92.** Todavia, no caso concreto, segundo informa o Tribunal Regional Federal da 4a. Região, o recorrido não faz jus ao foro privilegiado, uma vez que não mais ocupa a função de Desembargador Federal, em face de sua aposentadoria. 5. Dá-se provimento ao Recurso Especial para reconhecer a incidência da Lei de Improbidade Administrativa aos Agentes. Políticos e assentar que o recorrido não faz jus ao foro especial, em razão de não mais exercer o cargo de Desembargador Federal. Retornem os autos ao Juízo de origem para processar e julgar o feito. 6. Recurso Especial provido. (REsp 1205562 / RS, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 14/02/2012, DJe 17/02/2012). (grifos).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. COMPATIBILIDADE ENTRE REGIME ESPECIAL DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 1. Primeiramente, é de se destacar que os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Constituição da República vigente. Isto não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Neste sentido, existem diversos precedentes desta Corte. 2. **Esta Corte Superior admite a possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade em face de agentes políticos, em razão da perfeita compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/92, cabendo, apenas e tão-somente, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado racione personae na Constituição da República vigente.** Precedentes. 3. Recurso especial parcialmente conhecido, e nessa parte provido. (REsp 1282046 / RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/02/2012, DJe 27/02/2012). (grifos).

Por fim, os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, bem como os dos Tribunais de Contas também se sujeitam às normas da Lei de Improbidade Administrativa, desde que pratiquem atos de improbidade.

Aqui, relevante destacar que dentro das atuações atípicas do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos dirigentes dos Tribunais de Contas é o de administrar as respectivas estruturas. Atuando dentro de tais funções, o respectivo dirigente é equiparado ao Chefe do Poder Executivo, inclusive e especialmente em termos de responsabilidade, sujeitando-se, por consequência, aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa¹⁵⁴.

No caso específico dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República deverão ser observadas as disposições da Lei Federal 1.079/1950, aplicáveis

¹⁵⁴ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 52.

também aos “Presidentes e respectivos substitutos no exercício da Presidência, dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados e do Distrito Federal, e aos Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição”, por força do disposto no parágrafo único do artigo 39-A da mesma lei. No mais, não há qualquer impedimento para que os mesmos sejam responsabilizados por prática de atos de improbidade, observadas as regras de competência em decorrência dos cargos ocupados¹⁵⁵.

¹⁵⁵ GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 52.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 1º, preceitua que o ato de improbidade administrativa pode ser praticado por “qualquer agente público, servidor ou não”. Com o conceito amplo do artigo 2º da Lei de Improbidade Administrativa, a lei atinge todo aquele que se vincula à Administração Pública, com ou sem remuneração, definitiva ou transitoriamente, abrangendo servidores e funcionários públicos civis e militares, agentes políticos, administrativos, honoríficos, delegados e credenciados, quer sejam pessoas físicas, quer jurídicas, ou seja, todo aquele que exerce função pública (mandato, cargo, emprego ou função pública), independentemente do modo de investidura (nomeação, designação, eleição, contratação, credenciamento, delegação de serviço público, convocação, requisição, parcerias e contrato de gestão, etc.)¹⁵⁶.

As sanções da Lei de Improbidade Administrativa estão disciplinadas no artigo 12, que utiliza o critério de independência entre as esferas das responsabilidades penal, civil e administrativa. Assim, como espécie de agente público, o agente político está também sujeito as três esferas de responsabilidade.

Ressalta-se, no entanto, que o agente político não está sujeito à hierarquia e, portanto, às sanções administrativas que decorrem de um processo administrativo disciplinar, mas responde pela prática de crime de responsabilidade na esfera da responsabilidade político-administrativa.

Nada obsta, portanto, que os agentes políticos respondam pelas infrações político-administrativas (Lei n. 1.079/1950 e Decreto-Lei n. 201/1967 – artigo 4º) e pelas sanções dos atos de improbidade administrativa, uma vez que os crimes de responsabilidade e a Lei n. 8.429/1992 não possuem a mesma natureza jurídica.

Dessa forma, tem-se que a improbidade administrativa e o crime de responsabilidade são apurados em instâncias diversas e atendem a objetivos também diversos. Todos os agentes públicos que praticam infrações estão sujeitos a responder nas esferas penal, civil, administrativa e político-administrativa. Nenhuma razão existe para que os agentes políticos escapem à regra, até porque, pela posição que ocupam, têm maior compromisso com a probidade administrativa, sendo razoável que respondam com maior severidade pelas infrações praticadas no exercício de seus cargos¹⁵⁷.

¹⁵⁶ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 299.

¹⁵⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 24 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 839-40.

Assim, responde o agente político pela prática de ato de improbidade administrativa perante um juiz de primeiro grau, ressalvando-se os casos em que houver a possibilidade da aplicação da pena de perda do cargo ou função e possuir aquele foro por prerrogativa de função, nos termos que já vem decidindo o Superior Tribunal de Justiça. Contudo, os atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (artigo 85, V) possuem regime especial de julgamento perante o Senado Federal (artigo 86).

Além disso, o Supremo Tribunal Federal, na Reclamação n. 2.138/DF, apenas afastou a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) com relação ao Ministro de Estado então reclamante e à luz da Lei n. 1.079/1950, possuindo, a referida ação, apenas efeitos inter partes. Dessa forma, pode o Supremo Tribunal Federal, com sua nova composição, alterar tal entendimento.

REFERÊNCIAS

BIANCHINI, Alice e GOMES, Luiz Flávio. Agentes Políticos Não Estão Sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa. In: **Leituras Complementares de Direito Administrativo**. Advocacia Pública. 2. ed. Jus PodiVM, 2010. Organizadores: Fernanda Marinela e Fabrício Bolzan.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm>. Acesso em: 28 mar. 2012.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 28 mar. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02 abr. 2012.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 02 abr. 2012.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 28 mar. 2012.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 02 abr. 2012.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil**, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 18 mar. 2012.

_____. **Decreto-Lei n. 201/1967**, de 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. **Emenda Constitucional n. 1/1969**, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 02 abr. 2012.

_____. **Lei n. 1.079/1950**, de 10 de abril de 1950. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm>. Acesso em: 15 abr. 2012.

_____. **Lei n. 8.429**, de 02 de junho de 1992. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 11 abr. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg. no Ag. 1404254/RJ. Relator: Min. Benedito Gonçalves. Primeira Turma. Julgado em: 27 de setembro de 2011. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg. no REsp 1182298/RS. Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em: 17 de março de 2011. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg. no REsp 46546/MA. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em: 14 de fevereiro de 2012. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. AgRg. nos EDcl. No Ag. 1315749/GO. Relator: Min. Herman Benjamin. Segunda Turma. Julgado em: 14 de junho de 2011. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Rcl. 2.790 Santa Catarina 2008/0076889-9. Relator: Min. Teori Albino Zavascki. Julgado em: 02 de dezembro de 2009. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1205562/RS. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Primeira Turma. Julgado em: 14 de fevereiro de 2012. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1282046/RJ. Relator: Min. Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. Julgado em: 16 de setembro de 2011. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON>>. Acesso em: 04 jun. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. Rcl. 2.138 Distrito Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgado em: 13 de junho de 2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df-stf>>. Acesso em: 05 maio 2012.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment**. São Paulo: Saraiva, 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. São Paulo: Saraiva, 1997. v. 1.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; CERQUEIRA, Luís Otávio Sequeira de; FAVRETO, Rogerio. **Comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

GARCIA, Mônica Nicida. **Responsabilidade do Agente Público**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2007.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública, Corrupção, Ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. São Paulo: Atlas, 2007.

SANTOS, Carlos Frederico Brito. **Improbidade Administrativa: reflexões sobre a Lei 8.429/92**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.