



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**GABRIEL BRITO FARIAS DE OLIVEIRA**

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

Salvador  
2019

**GABRIEL BRITO FARIAS DE OLIVEIRA**

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

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. M<sup>a</sup>. Rita Andrea Rehem Almeida  
Tourinho

Salvador  
2019

**GABRIEL BRITO FARIAS DE OLIVEIRA**

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

Monografia apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito

Aprovada em 13 de dezembro de 2019.

---

Rita A. Rehem Tourinho (Orientadora) – Universidade Federal da Bahia  
Mestrado em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco, UFPE, Brasil

---

Durval Carneiro Neto – Universidade Federal da Bahia  
Doutorado em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia, UFBA, Brasil

---

Marcelo Luís Abreu e Silva – Universidade Federal da Bahia  
Mestrado em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, Brasil

*A*

*Moises, meu pai, pelo imensurável apoio por toda minha jornada. Por ser minha inspiração e meu orgulho. À aquele que todos os dias me ensina que a palavra convence, mas o exemplo arrasta.*

*Naisa, minha mãe, por ser minha grande bússola e incentivadora de completamente todos meus sonhos. Um dia irei retribuir todos os seus sacrifícios em prol de minha educação e felicidade.*

*Natalia, minha melhor amiga e companheira de vida. Que está sempre ao meu lado crescendo, me ensinando, e vivenciando meus melhores momentos de felicidade.*

*Maria Jose, meu exemplo de mulher batalhadora e determinada. Que nunca pensa duas vezes quando o assunto se trata de agradar e abdicar por quem precisa, meu maior exemplo e meu eterno amor.*

OLIVEIRA, Gabriel Brito Farias de. A aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. 2019. 68 fls. Orientadora: Rita Andréa Rehem Almeida Tourinho. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2019

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a possibilidade de aplicação das normas contidas na Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. Inicialmente far-se-á análise acerca das diferentes classificações de agente público, e, em consequente, será analisada as formas de processamento, julgamento e aplicação da Lei 8.429/92. Será também apreciada a natureza jurídica e os sujeitos ativos dos crimes de responsabilidade, popularmente conhecidos como crimes de *impeachment*, e, ao final serão correlacionadas as duas legislações, assim também confrontado precedente criado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a Reclamação Constitucional 2.138-6/DF. Restar-se-á demonstrada a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, uma vez que a ela estão sujeitos todos as classes de agentes públicos, o assim sendo feito, todavia, algumas considerações acerca da aplicação da sanção de perda de função pública e suspensão de direitos políticos aos mesmos, vez que assim deve-se compreender pela especialidade da Lei do *Impeachment* ao criar regramento singular sobre o assunto.

**Palavras-chave:** DIREITO ADMINISTRATIVO; AGENTES PÚBLICOS; AGENTES POLÍTICOS; IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; CRIMES DE RESPONSABILIDADE; PERDA DE FUNÇÃO PÚBLICA; IMPEACHMENT; CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>DA CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS</b> .....	<b>14</b>
2.1	DOS SERVIDORES PÚBLICOS .....	15
2.2	DOS PARTICULARES EM COLABORAÇÃO .....	16
2.3	DOS SERVIDORES MILITARES .....	17
2.4	DOS AGENTES POLÍTICOS .....	18
<b>3</b>	<b>COMENTÁRIOS ACERCA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>20</b>
3.1	<i>DOS SUJEITOS PASSIVOS E ATIVOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</i> .....	21
3.2	DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	24
3.2.1	DOS ATOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO .....	26
3.2.2	DOS ATOS DE LESÃO AO ERÁRIO.....	27
3.2.3	DA CONCESSÃO OU APLICAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU TRIBUTÁRIO.....	29
3.2.4	DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS.....	30
3.3	ANÁLISE DAS SANÇÕES CORRELATAS AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	32
3.3.1	PERDA DE BENS ACRESCIDOS ILICITAMENTE AO PATRIMÔNIO E RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO .....	33
3.3.2	PERDA DE FUNÇÃO PÚBLICA.....	35
3.3.3	SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS .....	38
3.3.4	ARBITRAMENTO DE MULTA.....	40
3.3.5	PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO.....	42
<b>4</b>	<b>COMENTÁRIOS ACERCA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE</b> .....	<b>44</b>
4.1	DA NATUREZA JURÍDICA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE .....	45
4.2	AGENTES ATIVOS DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE.....	49
4.3	O PROCEDIMENTO DE <i>IMPEACHMENT</i> E SUAS ESPECIFICIDADES.....	51
<b>5</b>	<b>DA ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS À RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL 2.138-6/DF</b> .....	<b>55</b>
5.1	DOS FUNDAMENTOS À APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS.....	58
5.2	DA LIMITAÇÃO À APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS À LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS .....	62
<b>6</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>68</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>69</b>

## 1 INTRODUÇÃO

É inquestionável a supremacia e amplitude da força que possui o Poder Público, tem-se como fator central sua função ordenadora do caos social. Ocorre, todavia, que a simples estrutura estatal não possui função se não amparada pelos agentes públicos, que, em metáfora, estão presentes desde o cérebro controlador às engrenagens que conferem movimento à máquina pública.

Os agentes públicos, portanto, se perfazem como meio concretizador ao qual permite o Estado personificar suas vontades e cumprir seus objetivos. Há de se observar, portanto, que o papel exercido por tais agentes em muito extrapola a esfera individual de interesse, uma vez que está o Estado sempre pautado a alcançar o interesse coletivo, conforme conduz o princípio administrativo da supremacia do interesse público.

Em face de sua relevante importância à estrutura administrativa, existem uma série de normas constitucionais e infra-constitucionais que visam regular sua prática por parte de tais agentes públicos.

Há de se observar que ao Direito Administrativo é recorrente a existência de certa permissividade à sua prática, uma vez que a discricionariedade é necessária à atuação do agente público. Logo, em face de tal liberalidade, recrudescer a tal ramo do direito a aplicação de princípios jurídicos para assim obter uma forma mais eficaz de tutelar e direcionar a atuação estatal.

Dessa forma, ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, estabelece-se expressamente os princípios norteadores do direito administrativo, como assim sendo a moralidade, legalidade, impessoalidade, eficiência e publicidade e que, por óbvio, devem sempre estar presentes aos atos administrativos.

O controle e fiscalização da moralidade administrativa, portanto, se perfaz em integral interesse tanto do administrado, que deve sempre buscar uma maior justiça e coerência à atuação do agente público, quanto da Administração Pública, que há de almejar a prática administrativa proba e em conformidade com o ordenamento jurídico ora posto.

Dentre a vasta legislação que regulamenta e permite fiscalizar a atuação do agente público, três diplomas normativos serão mais estudadas ao presente trabalho, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal 8.429/92), a Lei do *Impeachment* (Lei Federal 1.079/50) e o Decreto-Lei 201/67.

Com o advento da Lei de Improbidade Administrativa, foi dado grande passo à criação de meios concretos de controle dos atos administrativos praticados pelos agentes públicos, uma vez que, anteriormente à tal normatização, sua tutela se perfazia de forma precária e ineficaz.

O controle dos atos administrativos, assim como as formas de proteção à probidade já se prevê desde o advento da Constituição Federal de 1891, que ao seu artigo 54 previu o crime de lesão à probidade administrativa.

Por todo o século seguinte, se observa o trabalho do Poder Legislativo em criar normas que assim assegurassem a manutenção da probidade, assim como formas de ressarcimento ao erário em caso de dano, sem, contudo, obter sucesso pujante e efetivo.

Em breve citação, tem-se, por exemplo, a Lei 3.240/41, que procedimentaliza o sequestro de bens de pessoas indiciadas por crimes que resultam prejuízo à Fazenda Pública, ou então, a edição da Constituição Federal de 1941, que em seu artigo 141, §38, foi concebido o cabimento do ajuizamento de ação popular visando a decretação de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público.

Na mesma linha de pensamento, foram editadas as Lei Federais 3.164/57 e a Lei Federal 3.502/58, que, como se tornou claro ao artigo 1º de cada uma delas, trataram-se de leis que conferiam eficácia ao artigo 141, §38 da Constituição ao tempo vigente, uma vez que previam os meios aos quais deveria ser procedido o sequestro dos bens daqueles que lesaram os cofres públicos.

O advento Constituição Federal de 1988 resultou em grande avanço ao controle e tutela da administração pública. Em seu artigo 37, *caput*, fora inserido rol de princípios norteadores à administração pública o princípio da moralidade administrativa.

Logo, se observa o interesse do Legislador Originário de concretizar as formas e sanções necessárias aos agentes públicos que vão de encontro com a probidade administrativa. Mesmo se tratando de uma Constituição dirigente, se fez necessária a edição de lei própria para a formalização e estruturação do controle administrativo, e, nesse compasso, é que em 1992 se promulga a Lei Federal 8.429, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa.

Com sua edição, a Lei de Improbidade deu aplicabilidade ao artigo 37, §4 da Constituição Federal, assim como apresentou originalmente três formas distintas de prática de atos de improbidade, quais sejam o enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação de princípios administrativos constitucionais, além de revogar expressamente as Leis nº 3.164/57 e 3.502/58

Ocorre, todavia, que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Reclamação Constitucional 2.138/DF, de forma integralmente equivocada, firmou entendimento que aos



agentes políticos, ao atuarem em desconformidade com a probidade administrativa, apenas é cabível a aplicação da Lei de Responsabilidade.

Ao corpo do presente trabalho, portanto, serão analisadas as duas formas de responsabilização dos agentes públicos ímprobos, assim como seu cabimento, natureza jurídica e sua aplicabilidade, para, portanto, compreender se reside guarida ao que se apresenta fundamentado pela Corte Constitucional.

## 2 DA CLASSIFICAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS

A concepção de agente público se traduz como sendo toda pessoa física que, de forma perene ou transitória, gratuita ou onerosa, presta serviço à Administração Pública.<sup>1</sup>

Depreende-se, portanto, que o conceito de agente público se perfaz em extensa abrangência e diversidade, o que, ao fim, amplia as zonas de atuação da Lei Federal 8.429/92, definidas a partir da conjugação dos artigos 1º e 2º.

Independente do grau de relação do agente com o Poder Público, todos eles representam a figura do Estado perante a sociedade, e, portanto, espera-se que atuem de forma proba e ética.

Dessa forma, os agentes públicos representam a corporificação da figura do Estado, vez que personificam a vontade do Poder Público no mundo fático. Dessa forma, figuram como representantes do interesse estatal, estando intrinsecamente vinculados aos princípios e modos de atuação que norteiam a prática administrativa, necessitando, portanto, que atuem de forma proba e ética.

Em face da evolução da Doutrina Administrativa, a conceituação do termo "agente público" se modificou por diversas vezes. Apenas após a edição da Emenda Constitucional nº 18/98 consolidou-se a atual classificação dos agentes públicos, os assim dividindo entre: servidores públicos, agentes políticos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.<sup>2</sup>

Ao texto original da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 39, constituiu-se o regime jurídico único para os servidores da Administração Pública.

Na esfera federal, optou-se pelo regime estatutário, sendo assim editada a Lei Federal 8.112/90 que regulamentou o estatuto dos servidores federais, e que, mesmo após a revogação de alguns artigos, continua a vigor à atualidade.

Apenas em 1998, com a edição da Emenda Constitucional 19/98, conhecida como reforma administrativa, houve a extinção da imposição do regime jurídico único, autorizando a possibilidade de instituição de mais de um regime jurídico de servidores públicos, autorizando, até mesmo, sua coexistência ao quadro organizacional de uma mesma entidade ou órgão.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2016. p. 753

<sup>2</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2.ed. Bahia: Juspodivm, 2015. p 734

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 659

Com o advento de tal modificação, deixou de prevalecer o previsto ao a §1 do referido artigo, relativizando a necessidade de isonomia de vencimentos para cargos de semelhante atribuição ou de equivalência entre os três Poderes.<sup>4</sup>

Em julgamento da ADI 2.135-4/DF<sup>5</sup>, foi declarada a inconstitucionalidade formal do dispositivo que extinguiu o regime único de contratação, uma vez que, por se tratar de proposta de modificação de dispositivo constitucional, deveria ter sido aprovado por maioria qualificada dos parlamentares, mas assim não o foi à época.

Em seu voto, a Ministra Relatora Ellen Gracie determinou que a decisão tivesse efeito *ex nunc*, iniciando a surtir seus efeitos a partir de sua publicação, o que resultou, ao final, o restabelecimento do regime jurídico único de contratação. Em ressalva, entretanto, determinou a manutenção do regime de todos aqueles agentes públicos que possuíam vínculo com o Estado até o momento da apreciação final do mérito da ação constitucional.<sup>6</sup>

## 2.1 DOS SERVIDORES PÚBLICOS

A primeira classe a ser analisada no presente estudo trata-se daqueles que representam o maior contingente de trabalho inserido ao quadro operacional da Administração Pública, quais sejam os servidores públicos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o termo funcionário público foi substituído pela atual denominação de servidor público, que assim encontra-se inserido no capítulo VII, seção II da Carta Magna.

Estabelece-se dentro do seu conceito, subdivisão classificatória compreendendo os servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários.

O servidor estatutário submete-se a regime próprio estabelecido criado pelo Ente Federativo ao qual o mesmo está vinculado, ou seja, à instância Federal, Estadual, Distrital ou Municipal. Ademais, observa-se como ponto distintivo o vínculo firmado entre o servidor e o Ente Federativo, uma vez que não há relação contratual entre as partes, mas sim existe uma

---

<sup>4</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 659

<sup>5</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **ADIN nº 2135-4/DF**. Brasília, Recorrente : Partido dos Trabalhadores, Recorrido : Partido Democrático Trabalhista, Relator : Ministra Carmem Lúcia, 02 de agosto de 2007. Disponível em : <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299>> Acesso em : 21 nov 2019.

<sup>6</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 677

vinculação própria do Direito Público que resulta na conjugação de vontade entre as partes, o assim sendo fidelizada com atos solenes como o provimento, nomeação e tomada de posse no cargo.<sup>7</sup>

Os empregados públicos, como o próprio nome sugere, são aqueles que se submetem ao regime trabalhista previsto na Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei 5.452/43), e, portanto, tem como marco a unicidade normativa. Ressalte-se que, em caso de conflito entre a Administração e o empregado público, é de competência da Justiça do Trabalho o processamento e julgamento da lide.

Por fim, os servidores temporários representam situação de excepcionalidade dentro do quadro organizacional do funcionalismo público, que, através da previsão expressa no artigo 37, IX da Constituição Federal, tem sua contratação autorizada para atender necessidade temporária em caráter extraordinário, sendo eles submetidos a regime especial que se disporá por cada unidade da federação<sup>8</sup>.

## 2.2 DOS PARTICULARES EM COLABORAÇÃO

Os particulares em colaboração com a Administração são categoria excepcional à divisão dos agentes públicos, uma vez que não constituem vínculo direto com a máquina estatal, mas que, de forma transitória exercem algum tipo de função pública.

Acerca de tal classificação, observa-se que há a possibilidade de remuneração direta ou indireta em face dos serviços prestados, como é o caso dos delegatários de funções cartoriais, ou então de forma gratuita, como realizado através dos mesários ou jurados.

Dessa forma, os particulares em colaboração com a Administração podem atuar tanto em função do interesse à finalidade prestada, assim como também em face da imposição do interesse público sob o particular, como é o caso do das convocações para prestação de serviço militar.

Por fim, Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta classificação acerca dos particulares em colaboração, os dividindo entre: delegatários de poder público, que comportam as empresas

---

<sup>7</sup> CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2.ed. Bahia: Juspodivm, 2015. p 759 - 762

<sup>8</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 655

concessionárias e permissionárias de serviços públicos, que exercem em seu nome próprio uma função pública; colaboradores mediante requisição, que se tratam dos comissários de menores, mesários e grupos de trabalho; e gestores de negócio, que referem-se aos que espontaneamente assumem funções públicas em face de situações emergenciais atípicas, como epidemias ou catástrofes naturais.<sup>9</sup>

### 2.3 DOS SERVIDORES MILITARES

Os servidores militares estão presentes às três esferas do Poder Público, assim se apresentando à União através das forças armadas (Aeronáutica, Exército e Marinha), e ao âmbito Estadual encontram-se os policiais militares e corpo de bombeiros.

Antes da reforma administrativa de 1998, os militares encontravam-se incluídos ao conceito de servidor público, os assim denominando "servidores públicos militares. Porém, após a edição da EC 19/98, a partir da recategorização dos agentes públicos, foram ele classificados apenas como agentes públicos militares.<sup>10</sup>

Acerca do seu regime jurídico, trata Maria Sylvia Di Pietro:

A partir da EC n. 18/98, os militares ficaram excluídos da categoria dos servidores públicos, só lhes sendo aplicáveis as normas que a estes se referem quando houver previsão expressa nesse sentido, como a contida no artigo 142, §3º, inciso VIII. Esse dispositivo manda aplicar aos militares das Forças Armadas os incisos VIII, XII, XVII, XVIII, XIX e XXV do artigo 7º e os incisos XI, XIII, XIV e XV do artigo 37".<sup>15</sup> (...) Seu regimento é estatutário porque é estabelecido em lei a que se submetem independentemente de contrato. Esse regime é definido por legislação própria dos militares, que se estabelece normas sobre ingresso, limite de idade, estabilidade, transferência para a inatividade, direitos, deveres, remuneração e prerrogativas (arts. 42, §1º, e 142, §3º, X, da Constituição)<sup>11</sup>

À esfera federal, aos militares aplica-se o Estatuto dos Militares previsto na Lei Federal nº 6.880/80, e, aos demais servidores militares estaduais, compete a cada Estado definir seu estatuto mediante aprovação legislativa. Ao Distrito Federal, compete privativamente à União legislar sobre os vencimentos dos militares, conforme súmula vinculante nº 39 do Supremo Tribunal Federal.

<sup>9</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 622

<sup>10</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 659

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 660

## 2.4 DOS AGENTES POLÍTICOS

Em sua essência, os agentes políticos representam aqueles que ocupam cargos de importante protagonismo na organização estatal. Com nomenclatura sugestiva, se compreende que tal denominação decorre do poder conferido a eles para assim atuar de forma estratégica à administração pública a partir da tomada de decisões estratégicas e delineio de metas.

Acerca do conceito de agentes políticos, não existe na doutrina definição pacificada sobre o tema, uma vez que não há harmonia quanto à abrangência do referido conceito, dessa forma, delineia-se duas linhas de raciocínio distintas.

Hely Lopes Meirelles apresenta conceituação mais abrangente do que se compreende por agente político, uma vez que afirma que são eles todos os que possuem certa independência funcional para exercício de suas atribuições. Afirma que tal requisito se faz necessário para que assim não sofram influência externa das demais esferas de Poder. Dessa forma, para o jurista, o conceito de agente político englobaria os membros do alto escalão do Poder Legislativo, Executivo e Judiciário, assim como os integrantes do Ministério Público, Magistratura e Tribunal de Contas.<sup>12</sup>

Em outro espectro, os que compreendem pela descrição mais restritiva do conceito de agentes políticos, entendem como sendo apenas aqueles que tutelam cargos componentes à estrutura central de poder, funcionando como formadores da vontade superior do Estado e atuando como forças estruturais à organização do país.

Celso Antônio Bandeira de Melo compreende que, no Brasil, os agentes políticos estão quase todos inseridos na estrutura do Poder Legislativo e Executivo, sendo eles basicamente os Chefes dos Poderes Executivos e membros do primeiro escalão da Administração, figurando o poder, em sua maioria, por meio do exercício de mandatos eletivos.<sup>13</sup>

Em consonância com tal pensamento, Maria Sylvia Di Pietro assim compreende:

São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas

---

<sup>12</sup> Meirelles, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016, p 654

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*, 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 246

atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação<sup>14</sup>

Dessa forma, expostas as duas correntes de pensamento acerca da amplitude do conceito de agentes políticos, deve-se compreender que ao presente trabalho, não se encontra diferença acerca de qual delas será utilizada como referência, uma vez que a Lei de Improbidade Administrativa utiliza conceito amplíssimo de servidores públicos, e a Lei de Responsabilidade enumera estritamente, em seus artigos, quais os entes políticos que estão sujeitos à sua tutela.

---

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 657

### 3 COMENTÁRIOS ACERCA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei Federal 8.429/92, também conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, foi criada com intuito de organizar e procedimentalizar o processo de apuração, julgamento e sanção de práticas que atentam contra a probidade administrativa. Tem como grau de abrangência todos aqueles agentes públicos e correlatos que vão de encontro à moralidade assim como aos demais princípios administrativos constantes ao artigo 37 da Constituição Federal.

Não há como versar sobre probidade administrativa sem tecer comentários acerca do princípio norteador dos atos administrativos, qual seja o princípio da moralidade. Em seu livro, Hely Lopes Meirelles apresenta comentário do escritor Maurice Hauriou, que assim versa:

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: "*non omne quod licet honestum est*". A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum.<sup>15</sup>

Logo, como se expõe, infere-se que a moralidade administrativa se extrai não do conceito subjetivo individual pessoal, mas sim de um processo de ponderação social ao qual se obtém a moral do homem médio, sendo sua influência presumida ao momento da tomada de decisões pelo agente público.

O princípio da moralidade norteia os agentes estatais para que assim possam atuar visando sempre o interesse público. Seu descumprimento macula a formação do ato administrativo, uma vez que fere pressupostos essenciais à sua constituição, quais sejam a motivação e finalidade. Dessa forma, os atos que assim encontram-se em desacordo com a probidade administrativa tornam-se passíveis de invalidação em face dos seus defeitos ao plano da validade.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> MEIRELES, Hely Lopes apud HAURIU, Maurice. **Direito administrativo brasileiro** / Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. - 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. - São Paulo : Malheiros, 2016, p 91

<sup>16</sup> SOARES, Ricardo Maurício Freire, CRUZ, Ariele Chagas. **Estudos aplicados de direito público**. Salvador : Faculdade Baiana de Direito, 2016. p 17



A redação do artigo 37, §4 na Constituição Federal de 1988, representou amplo avanço ao movimento de apuração e responsabilização dos atos que vão de encontro à moralidade administrativa, todavia, por se tratar de norma de eficácia limitada, sua aplicação tornou-se condicionada à edição de norma infraconstitucional que assim a concedesse estruturação e aplicabilidade.

Com tal, a edição de Lei de Improbidade Administrativa concretizou o *mandamus* constitucional, funcionando como meio estrutural a proceduralizar o processamento e julgamento dos atos de improbidade administrativa.

Dessa forma, a Lei Federal 8.429/92 possui como objetivo central a regulamentação e imposição de sanções a todos os agentes públicos no exercício de mandato, cargo, emprego ou função ao quadro organizacional da Administração Pública, e que incorrem em enriquecimento ilícito, causem lesão ao erário, concedam indevidamente benefício financeiro ou atentam contra princípios da administração pública<sup>17</sup>.

A Lei de Improbidade administrativa, de forma bastante didática, divide-se em oito capítulos que disciplinam os temas de: titularidade ativa e passiva (arts. 1º, 2º, 3º), deveres e direitos dos agentes públicos (art. 4), consequências civis (arts. 5º, 6º, 7º) enumeração exemplificativa dos atos de improbidade (arts. 9º, 10, 10-A, 11), suas respectivas sanções (art. 12) e a estruturação do processo de apuração, julgamento dos atos improbos e disposições finais (art. 13-25).

Logo, torna-se inquestionável sua representatividade como marco histórico ao qual se objetiva regular a atuação dos agentes públicos, assim como atua como principal meio estruturante de controle de atuação na esfera administrativa.

### 3.1 *DOS SUJEITOS PASSIVOS E ATIVOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA*

Com o advento da Lei de Improbidade Administrativa, foi-se criado um micro-ordenamento estruturante à apreciação e julgamento dos atos que se configuram como lesivos à Administração Pública.

Dessa forma, logo em seu artigo 1º, tratou a Lei Federal 8.429/92 de conceituar os entes

---

<sup>17</sup> SOARES, Ricardo Maurício Freire, CRUZ, Ariele Chagas. **Estudos aplicados de direito público**. Salvador : Faculdade Baiana de Direito, 2016. p 18

da Administração Pública que podem sofrer com a prática dos atos de improbidade administrativa.

Em seu texto, portanto, se constituem duas categorias principais de entes lesados, os sujeitos passivos principais e os sujeitos passivos secundários.<sup>18</sup>

Dentre os sujeitos principais delineados no *caput* do artigo 1º, se incluem aqueles integrantes da administração direta, organizados internamente na figura jurídica dos Ente Federativo através do processo de desconcentração administrativa, como exemplo da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e seus órgãos componentes. Aos integrantes da administração pública indireta, tem-se as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Destaca-se a inclusão das pessoas jurídicas cuja criação ou custeio seja composto por mais de cinquenta por cento de seu capital de recursos públicos. A tais casos, a tutela da probidade se perfaz não em face da natureza jurídica da pessoa administrada, mas sim em decorrência do interesse estatal acerca dos recursos a elas despendidos.<sup>19</sup>

Dentre os sujeitos passivos secundários, encontram-se aqueles descritos ao parágrafo único do artigo 1º da Lei 8.429/92. Determina-se a tutela administrativa da fiscalização da probidade àqueles que sua criação ou manutenção decorreu do custeio de menos de cinquenta por cento de recursos oriundos do erário, bem como aos que recebem subvenções, benefícios ou incentivos provenientes de órgãos públicos.

Nos casos acima citados, foi-se expressamente restringido o poder sancionatório previsto na Lei de Improbidade Administrativa ao dano causado às contribuições feitas pelos cofres públicos. Logo, o ressarcimento do montante lesado em excedente deve ser pleiteado através de forma diversa da via trilhada pela ação de improbidade administrativa.<sup>20</sup>

Dessa forma, em face da previsão expressamente criada ao parágrafo único do artigo 1º, concede-se ao Poder Público exercer o controle dos atos de improbidade praticados dentro de organizações criadas ou mantidas com o recursos públicos, como é o caso das organizações sociais do Sistema S (Senai, Senac, Sesi e semelhantes).<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2016. p 1.325.

<sup>19</sup> TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : ação de improbidade & controle principiológico.** / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 163

<sup>20</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 985

<sup>21</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 985

Ressalte-se, portanto, a preocupação do Legislador em não apenas assegurar a integridade os entes ligados diretamente à Administração Pública, sejam eles organizados entre a administração direta ou indireta, mas também sobre aqueles que de alguma forma são beneficiados pelo fomento financeiro estatal.

Acerca daqueles que podem configurar como sujeitos ativos, ou seja, que praticam atos de improbidade administrativa, deve-se analisar em conjunto os artigos 2º e 3º da Lei 8.429/92.<sup>22</sup>

Ao artigo 2º, torna-se classificado como sujeito ativo todos os agentes públicos, assim englobando os servidores públicos e suas subcategorias, particulares em colaboração com a Administração, militares e agentes políticos.

Ao artigo 3º, amplia-se ainda mais o grau de abrangência da Lei Federal 8.429/92, concedendo competência ao Poder Público para processamento e julgamento dos atos de improbidade causados por particulares que, mesmo não possuindo vínculo direto com a Administração Pública, auferiram algum tipo de vantagem pessoal, pecuniária ou então contribuíram com a prática de atos de improbidade administrativa.

Acerca dos agentes políticos, como já apresentado ao capítulo anterior, tratam-se eles dos agentes públicos que possuem maior expoente de poder e influência à Administração Pública. Dessa forma, independentemente da posição doutrinária restritiva ou ampliativa utilizada à classificação de tais agentes, compreende-se que a Lei de Improbidade Administrativa possuirá jurisdição à tutela de seus atos, uma vez que assim se prevê, ao artigo 2º, sua incidência a todos aqueles que exercem por eleição, nomeação ou designação, mandato cargo ou função à Administração Pública.

Uma vez que tal entendimento não se perfaz pacificado, expõe-se abaixo opinião doutrinária que assim compreende que apenas aqueles que exercem cargos ou funções de cunho administrativo podem figurar como sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa. Assim compreendendo Carlos Ari Mello:

A lei atinge apenas os atos de natureza administrativa, pelo que não estão sob sua incidência os atos legislativos e jurisdicionais típicos. Assim, o parlamentar que recebe propina para votar desta ou daquela forma, o juiz que, subornado, profere

---

<sup>22</sup> BRASIL, Lei no 8.429, de 2 de Junho de 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)> Acesso em: 1 out.. 2019

sentença em favor da parte com quem negociou, não praticam atos de improbidade administrativa, conquanto possam sofrer sanções penais, civis, políticas (no caso dos parlamentares) e administrativas (no caso dos magistrados).<sup>23</sup>

Ocorre, todavia, que tal pensamento destoa do que compreende o ordenamento jurídico atual, assim como das diretrizes constitucionais acerca da organização e administração do poder público.

Deve-se rememorar que a Lei de Improbidade Administrativa foi criada como mecanismo concretizador do artigo 37, §4 da Constituição Federal, servindo como meio garantidor de princípios constitucionais administrativos que devem reger todos aqueles que ao Estado estão vinculados. Tal método de coerção, portanto, tem por objetivo óbvio o resguardo ao erário, mas também, não pode-se olvidar que, de igual modo, funciona como mantenedor da moralidade, legalidade, eficiência e impessoalidade.

Logo, ventilar a compreensão de que apenas os atos de mera administração são abarcados pela tutela da Lei 8.429/92, representa a violação do interesse público para assim permitir que atos ímprobos, sejam eles tipicamente administrativos ou não, violem a soberania coletiva conferida ao Poder Público.

### 3.2 DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Seguindo a ordem lógica constante à estrutura da Lei de Improbidade Administrativa, após expostos os sujeitos relacionados aos atos de improbidade, tem-se aos artigos 9º, 10º, 10º-A e 11, o rol meramente exemplificativo dos atos ímprobos.

Ao artigo 9º, tipifica-se os atos de enriquecimento ilícito; ao 10 os que causam prejuízo ao erário; ao 10-A aqueles que concedem indevidamente benefícios fiscais; e ao 11, os que atentam contra princípios da Administração Pública.

Ressalte-se que o artigo 10-A tipifica os atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, logo, por se tratar de tema deveras específico e de diminuta importância ao presente trabalho, será tratado em curta síntese.

---

<sup>23</sup> Osório, Fábio Medina. **Improbidade Administrativa - Observações Sobre a Lei 8.429/92**. Porto Alegre : Síntese, 1998. p. 108

Analisados nos subtópicos a serem apresentados, deve-se tecer breves considerações gerais acerca dos artigos acima citados.

Em primeiro ponto de relevância acerca dos atos de improbidade elencados à Lei 8.429/92, deve-se atentar que apenas os atos que causam prejuízo ao erário, descritos ao artigo 10º, admitem a modalidade culposa de forma expressa, logo, os demais apenas se constituem quando evidenciado o dolo do agente ímprobo.

Dessa forma, é de inferir que a Lei de Improbidade Administrativa atentou-se a responsabilizar, em termos gerais, os atos praticados pelos agentes públicos que de forma intencional lesem a estrutura administrativa do Estado. Vale dizer, portanto, que não basta a comprovação da existência de dano e do liame subjetivo, qual seja o nexo de causalidade entre o dano e o agente causador da conduta ilícita, uma vez que urge comprovar o elemento subjetivo do tipo ao atentar contra a Administração Pública.<sup>24</sup>

Em segundo ponto de similar interesse, deve-se analisar a técnica utilizada pelo Legislador ao descrever os atos ímprobos previstos no *caput* de cada respectivo artigo. Em todos os quatro artigos citados, lançou-se mão da utilização de conceitos abrangentes para assim tipificar os atos de improbidade administrativa.

Tais fórmulas jurídicas abertas se justificam em razão da infinidade de atos ímprobos que podem ser praticados pelos agentes públicos, portanto, de forma ampliativa, buscou o Legislador abarcar a maior quantidade de situações a evidenciar a prática de condutas ímprobas.

Abaixo de cada *caput*, demonstra-se a formulação de incisos que possuem mera função exemplificativa, ante a impossibilidade de prever todas as condutas ímprobas possíveis a serem praticadas pelos agentes públicos.<sup>25</sup>

Em conluente, comporta ressaltar que a formulação aberta dos atos de improbidade em nada viola o princípio administrativo constitucional da legalidade, previsto no *caput* do artigo 37 da Carta Magna, uma vez que torna-se expresso o conceito geral que permite tipificar as condutas maculadas pela ausência de probidade administrativa.

---

<sup>24</sup> ALVIM, Eduardo. **Breves considerações sobre as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)**. Improbidade Administrativa : Aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. São Paulo : Atlas. 2ª Ed. p 137-157

<sup>25</sup> ALVIM, Eduardo. **Breves considerações sobre as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)**. Improbidade Administrativa : Aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. São Paulo : Atlas. 2ª Ed. p 137-157

### 3.2.1 DOS ATOS DE ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

Acerca do enriquecimento ilícito, é previsto ao *caput* do artigo 9º que, constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida.

Logo, em rápida leitura do referido artigo, algumas considerações já podem ser extraídas de sua redação. A primeira delas trata-se do conceito aberto de "vantagem patrimonial indevida" inserido ao *caput* do artigo.

Em face do conceito indeterminado utilizado pelo legislador, permite-se inferir que o termo "vantagem patrimonial" compreende tanto a aquisição real e objetiva de benefícios econômicos através da atuação improba do agente público ou de terceiro, assim como em face de benefício de ordem pessoal ou moral.

A vantagem positiva, portanto, é exemplo mais comum ao qual se consegue imaginar, todavia, deve-se também tipificar a possibilidade de auferir vantagem negativa, qual seja o agente público que deixe de despender recursos pessoais para assim se beneficiar da estrutura do Poder Público. Não sendo necessário, portanto, a exigência ou solicitação da vantagem indevida para que assim se configure o ato improbo.

Em sua grande maioria, os incisos elencados abaixo do *caput* do artigo 9º referem-se a vantagens ofertadas por terceiros a agentes públicos. Nota-se, portanto, a preocupação direcionada do Legislador Infraconstitucional ao presente artigo em vedar o enriquecimento ilícito do agente público, uma vez que, o prejuízo ao erário não se faz presente como causa primordial à imposição de sanção nos casos elencados.<sup>26</sup>

Como forma meramente exemplificativa, tem-se o inciso I do referido artigo. Nele, veda-se o recebimento de qualquer tipo de vantagem econômica de qualquer natureza pelo agente público, o assim sendo desnecessária a análise do tipo de interesse do terceiro, assim como da real ocorrência de algum tipo de lesão ao patrimônio público<sup>27</sup> ou desvio de finalidade de ato administrativo.

---

<sup>26</sup> TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : ação de improbidade & controle principiológico.** / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 204-206

<sup>27</sup> TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : ação de improbidade & controle principiológico.** / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 197

Acerca da apreciação do elemento subjetivo do tipo em questão, tem-se que os atos de enriquecimento ilícito apenas se constituem através da forma dolosa. Tal fato se perfaz pela análise do texto legal, que não prevê sua incidência em modalidade culposa, associado à impossibilidade de imaginar meio que possibilite que servidor público perquiria vantagem indevida em decorrência de imperícia, imprudência ou negligência.<sup>28</sup>

O inciso VII do artigo 9º trata de passagem que ressalta atenção, uma vez que veda a aquisição de bens em desproporcional valor à evolução patrimonial do agente público.

Tal inciso leva em consideração mera lógica matemática de que, se o agente público não possui capacidade financeira e não obtém proventos suficientes através do trabalho para adquirir tais bens, não há justificativa para assim estar a engrandecer seu patrimônio de forma desproporcional.

A Lei de Improbidade Administrativa, com objetivo de conceder efetividade ao controle e manutenção da moralidade, portanto, prevê em seu artigo 13 que todos os agentes públicos devem apresentar ao momento da posse, declaração de bens constantes ao seu patrimônio, assim como atualizá-las de forma anual, sob pena de demissão, independentemente das sanções penais e cíveis cabíveis.<sup>29</sup>

Portanto, se observa que, além de tipificar os atos de improbidade administrativa, a Lei Federal 8.429/92 cria um microsistema de controle e fiscalização da manutenção da moralidade e probidade administrativa.

### 3.2.2 DOS ATOS DE LESÃO AO ERÁRIO

O conceito de lesão ao erário se encontra inserido ao artigo 10º da Lei de Improbidade Administrativa, versa que constitui ato de improbidade administrativa aquele que causa lesão ao erário através da prática de qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das

---

<sup>28</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1.134.

<sup>29</sup> Junior, Wallace Paiva Martins. **Enriquecimento Ilícito de Agentes Públicos - evolução patrimonial desproporcional a renda ou patrimônio - lei federal 8.429/92**. In. Revista dos Tribunais. Vol. 755/1998 São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, set/1998, p. 94-112

entidades referidas no art. 1º da referida Lei.

A partir de tal enunciado, extraem-se algumas considerações importantes a serem feitas acerca de tal dispositivo.

Em primeiro lugar, deve-se pontuar acerca do viés principiológico que direcionou a criação do referido dispositivo, sendo o princípio da efetividade seu maior influenciador.

Previsto ao *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, o princípio da efetividade se subdivide em sua função objetiva e a subjetiva. Quanto à objetiva, tem-se que deve o Poder Público administrar, organizar e formatar sua organização direta e indireta com propósito de alcançar os melhores objetivos à prestação do serviço público. Quanto à subjetiva, visa-se a atuação dos agentes públicos sempre a primar pela prática eficiente de suas atribuições.<sup>30</sup>

Dessa forma, a lesão ao erário refere-se aos atos administrativos praticados por aqueles que não atuam visando a extração do maior número possível de efeitos positivos para o administrado e à administração.<sup>31</sup>

Diferencia-se, portanto, do artigo 9º, uma vez que muda o foco do bem jurídico tutelado, uma vez que ao artigo anterior, visava-se proteger principalmente a moralidade no trato da coisa pública, enquanto que no presente, o principal bem jurídico a ser tutelado consiste na proteção do patrimônio público.

Em consequente, deve-se analisar que ao *caput* do artigo, delinea-se a possibilidade de atuação em lesão ao erário tanto de forma culposa como dolosa. Ou seja, a caracterização de lesão ao erário independe da análise da culpabilidade do agente público, o assim sendo praticado tanto pelo agente que tem a intenção de lesar o erário, assim como também por aquele que atua em imprudência, imperícia ou negligência.

Ressalva necessária a ser feita, trata-se de que a presença do dolo não necessariamente pressupõe a má-fé do agente público. Logo, o descumprimento de comandos constitucionais, mesmo que buscando finalidade diversa da pretendida, mesmo que lícita, imputa ao sujeito ativo a prática de ato de lesão dolosa ao erário sem que assim se constitua a má-fé em sua conduta.<sup>32</sup>

Acerca dos atos que comportam lesão ao erário, deve-se conceder maior atenção a tais

---

<sup>30</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 114

<sup>31</sup> Tourinho, Rita Andréa Rehem Almeida. **Discrecionalidade administrativa : ação de improbidade & controle principiológico.** / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 208

<sup>32</sup> Junior, Nelson Nery. **Tipicidade do ato e dano ao erário** . In. Revista dos Tribunais. vol. 2/2014 . São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, set/2014



ocasiões quando praticadas por agentes políticos, uma vez que tratam-se de casos de maior singularidade e que demandam uma análise específica do caso concreto.

Não é rara a atuação estatal que envolva atividade de alto risco de insucesso, uma vez que o seu sucesso não é condicionado apenas à performance do agente político, sofrendo, portanto, diversas influências externas e alheias à vontade do administrador que, ao fim, podem ocasionar algum tipo de prejuízo ao erário.

Por tal razão, compreende-se que a existência do dano não pode ser único elemento caracterizador do tipo apresentado ao artigo 10 da Lei 8.429/92, uma vez que se torna imprescindível a demonstração de que a conduta que causou o dano tenha sido fruto da inobservância dos princípios que conduzem os atos dos agentes políticos.

Observe-se, de forma mais específica, os atos que resultam do exercício do poder discricionário e decisório conferido a eles, que, mesmo sendo praticados com muita atenção e profissionalidade, podem não alcançar a finalidade almejada. Dessa forma, mesmo havendo o dano direto ou indireto ao erário, não há como se compreender pela prática de ato de improbidade administrativa, uma vez que, unicamente em decorrência de situações alheias à vontade do administrador que se deu o insucesso das políticas públicas aplicadas.

Tal ressalva, portanto, deve ser pontuada com o objetivo de resguardar a atuação eficiente e moral dos agentes políticos, uma vez que não podem ser eles responsabilizados irrestritamente pelos atos lesivos ao erário para que assim não se engesse a atuação do administrador público em face do temor às sanções impostas.<sup>33</sup>

### 3.2.3 DA CONCESSÃO OU APLICAÇÃO DE BENEFÍCIO FINANCEIRO OU TRIBUTÁRIO

Tipificado a partir da Lei-Complementar 157/16, instituiu-se nova figura de improbidade à Lei 8.429/92 ao artigo 10-A, assim prevendo a prática de improbidade mediante concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Observe-se que figuram como sujeitos lesados em face da prática de tais atos de improbidade os Municípios e Distrito Federal, uma vez que tratam-se dos sujeitos ativos

---

<sup>33</sup> GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9ª ed. São Paulo : Saraiva, 2017. p. 399

vinculados à obrigação tributária do recolhimento do Imposto sobre serviços.<sup>34</sup>

Diferentemente dos demais atos de improbidade administrativa, emprega-se técnica de enumeração taxativa ao presente ilícito, o assim se perfazendo a partir das ações de conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributo contrário à lei de regência.<sup>35</sup>

Se constata, portanto, que o Legislador optou por utilizar técnica legislativa diversa a aplicada aos artigos 9º, 10 e 11, que se formulam a partir da conceituação ampliativa dos atos que comportam a prática ímproba.

Seguindo a lógica dos demais artigos que tipificam os atos de improbidade administrativa, ao artigo 10-A não consta a previsão expressa do elemento subjetivo de vontade do agente, logo, depreende-se que a referida infração somente comporta prática em sua forma dolosa.<sup>36</sup>

Ressalte-se que ao Projeto de Lei 10.887/18, que refere-se à reforma da Lei de Improbidade Administrativa, se propõe a revogação do referido artigo, assim como de suas correspondentes sanções.

### 3.2.4 DA VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

A disciplina que regula os atos que violam princípios administrativos se concretiza no artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa, assim prevendo em sua redação que constitui ato de improbidade administrativa aquele que atenta contra os princípios da administração pública através de qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições.

A primazia pela manutenção dos princípios administrativos representa a preocupação do legislador em controlar o poder discricionário conferido ao Estado.

Acerca do tema, ressalta o jurista Celso Antonio Bandeira de Mello:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa

<sup>34</sup> GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9ª ed. São Paulo : Saraiva, 2017 p. 409

<sup>35</sup> GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9ª ed. São Paulo : Saraiva, 2017. p. 406

<sup>36</sup> GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9ª ed. São Paulo : Saraiva, 2017. p. 409

insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.<sup>37</sup>

Como se depreende, o artigo 11 da Lei 8429/92 representa mais um esforço do Legislador em ampliar a seara de atuação do controle e fiscalização da probidade administrativa. Funciona assim como "soldado de reserva", uma vez que, de forma subsidiária, é aplicado a aqueles atos que mesmo não causando lesão ao erário ou enriquecimento ilícito, contrariam o regime de moralidade e probidade instituído através da Constituição Federal de 1988.

O *caput* do artigo 37 da Carta Magna expressamente determina o respeito e obediência aos princípios administrativos, logo, o artigo 11 apenas representa mais um dos mecanismos infraconstitucionais concretizadores das diretrizes traçadas à Constituição.

Frise-se que para que ocorra a improbidade em face da violação de princípios administrativos, faz-se necessária a prova da consciência do agente acerca de seu ato de desconformidade. Tal requisição se demonstra por ser essencial comprovar a quebra do dever de lealdade no trato da coisa pública<sup>38</sup>

Em face da importância acerca do tema tratado, editou o Superior Tribunal de Justiça o enunciado nº 9 da 40ª edição do Jurisprudência em teses, que consolida o entendimento de que aos atos descritos ao art. 11, dispensa-se a demonstração de dano ao erário ou o enriquecimento ilícito, sendo necessário, contudo, a comprovação do dolo do agente, sendo ressaltado que o elemento volitivo não necessita ter caráter específico, sendo suficiente sua forma genérica.<sup>39</sup>

A razoabilidade se torna requisito essencial ao aplicador do direito a apreciar os atos de improbidade que se enquadrem ao analisado artigo. Assim afirma-se, uma vez que em face do caráter subjetivo dos atos pessoais, associado à discricionariedade administrativa conferida aos agentes públicos, não existe fórmula exata a analisar os atos descumpridores de princípios

<sup>37</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2000, p. 746.

<sup>38</sup> Tourinho, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : a Ação de improbidade & controle principiológico**. / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 234

<sup>39</sup> Conforme reiteram os seguintes precedentes: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental em Resp. nº 1.500.812/SE**. Agravante : Armando Batalha de Goes. Agravado : Ministério Público do Estado do Sergipe. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Julgado em : 21 maio de 2015. Disponível em : <[https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=\(%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%271500812%27\)+ou+\(%27AgRg%20no%20REsp%27+adj+%271500812%27.suce.\)&thesaurus=JURIDIC.O&fr=veja](https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?i=1&b=ACOR&livre=(%27AGRESP%27.clas.+e+@num=%271500812%27)+ou+(%27AgRg%20no%20REsp%27+adj+%271500812%27.suce.)&thesaurus=JURIDIC.O&fr=veja)> Acesso em : 25 nov 2019; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental em Resp. 1337757**. Agravante : Ministério Público Federal. Agravado : Valdir Pereira Gomes. Relator : Ministra Marga Tessler. Julgado em : 05 maio de 2015. Disponível em : <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201201663583&dt\\_publicacao=13/05/2015](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201201663583&dt_publicacao=13/05/2015)>. Acesso em : 25 nov 2019.

administrativos, logo, tal apreciação deve ser feita de forma individual aplicada ao caso concreto.

### 3.3 ANÁLISE DAS SANÇÕES CORRELATAS AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como acima demonstrado, tratou a Lei de Improbidade Administrativa de estabelecer aos artigos 9, 10, 10-A e 11 a tipificação os atos administrativos que comportam-se em desacordo com a probidade e a moralidade administrativa. Em consequente, ao *caput* do artigo 12 e seus incisos subsequentes, se positiva as sanções correlatas a cada artigo anteriormente estudado.

Dentre as sanções estabelecidas, encontram-se a perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda de função pública, suspensão de direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais.

O artigo 12 da LIA, portanto, volta a elencar as sanções previstas no artigo 37, §4 da Constituição Federal, assim como cria sanções igualmente possíveis de serem aplicadas ao agente ímprobo.

Cada inciso do artigo 12 faz referência a um dos atos de improbidade elencados aos artigos 9, 10, 10-A e 11, o assim utiliza-se técnica de gradação das sanções a serem aplicadas em correlação à gravidade dos atos praticados pelos agentes públicos.

Cumprе ressaltar que em face da amplitude do conceito de agente público apresentado pela Lei 8.429/92, a aplicabilidade das sanções não se torna irrestrita a todos os sujeitos ativos dos atos de improbidade. Como exemplo a sanção de perda de função pública, que assim não pode ser aplicada a terceiros que cometem atos de improbidade e que se enquadram como sujeitos ativos em face do artigo 1º da referida Lei Federal. Logo, há o aplicador do direito, de analisar o princípio da adequação punitiva, uma vez que certas punições apenas comportam aplicabilidade se houverem adequação com a natureza do autor do fato.<sup>40</sup>

Maria Sylvia di Pietro resalta ponto importante acerca das sanções civis a serem

---

<sup>40</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 1.343

aplicadas, uma vez que, o ato administrativo ímprobo pode se enquadrar em mais de uma modalidade de improbidade administrativa. A Doutrinadora apresenta como exemplo ato que comporta lesão ao erário, que, por fato, além de se enquadrar ao tipo delineado ao artigo 10, igualmente vai de encontro a princípios constitucionais administrativos como a legalidade e a moralidade, e, portanto, também de enquadrada no que prevê o artigo 11. Como solução, conclui que a sanção mais gravosa engloba a menos gravosa.<sup>41</sup>

Uma vez que algumas sanções apresentadas ao artigo 12 se encontram em abstrato, como a sanção de multa e a suspensão de direitos políticos, cabe Juízo, ao momento da aplicação da sentença, balizar-se em conformidade com a proporcionalidade e a extensão do dano para assim cominar a sanção adequada.

Cumprir observar que o artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa apresenta uma série de sanções a serem aplicadas à relação improba, mas, não se esgotam em si mesmas. Elas representam o resultado direto da constatação do ato ímprobo, mas que, por óbvio, não impedem o estabelecimento de sanções diversas não previstas expressamente ao referido artigo, mas que se fazem igualmente necessárias. Como exemplo, tem-se a decretação da nulidade dos atos maculados pelo ato ímprobo, uma vez que, por se tratar a moralidade de requisito de validade ao ato administrativo, aquele que a contrarie, está em desconformidade com o ordenamento jurídico e assim deve ser anulado em face de sua invalidade.

### 3.3.1 PERDA DE BENS ACRESCIDOS ILICITAMENTE AO PATRIMÔNIO E RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO

Acerca do ressarcimento integral do dano e a perda de bens acrescidos ilicitamente ao patrimônio, infere-se que os três principais incisos do artigo 12 contêm sua previsão. Tal imposição decorre da indisponibilidade do interesse público e possui caráter estritamente patrimonial, o assim sendo uma reprodução do previsto ao artigo 37, §4 da Constituição Federal.

Em verdade, a condenação do agente público ao ressarcimento e perda dos bens ilicitamente acrescidos ao seu patrimônio não representa em si uma sanção, uma vez que não

---

<sup>41</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 997

há caráter punitivo em tal condenação, apenas ocorrendo a determinação jurisdicional de devolução dos bens retirados indevidamente do patrimônio público.

Em face da imprescritibilidade e inalienabilidade dos bens públicos, aquele que retira do Estado algum bem, mesmo que possua *animus domini*, apenas se caracteriza como detentor do objeto em questão. Logo, não há de se falar na perda de propriedade pelo agente ímprobo, uma vez que por se tratar de bem público, não há aquisição do direito de propriedade de bens ilicitamente usurpados do Estado. A perda de tais bens, portanto, não representa sanção civil, mas sim corresponde à atuação Estatal com intuito de reaver os bens transferidos ilicitamente para o domínio de outrem.<sup>42</sup>

Ao analisar os incisos trazidos pelo artigo 12, observa-se que ao I e ao II, o conceito de dano refere-se estritamente ao prejuízo material havido em face da prática de enriquecimento ilícito e o dano ao erário.

Ao inciso III, também é citada a existência de dano, porém, por se tratar de hipótese a qual apenas se tem como previsão a lesão a princípios administrativos, não há de se referir a prejuízos materiais ocasionados pelo ato ímprobo, logo, permite-se inferir que refere o Legislador acerca da necessidade de reparação dos danos morais sofridos pela pessoa jurídica em face da lesão sofrida.<sup>43</sup>

Em decorrência de seu caráter estritamente patrimonial, resta necessária a comprovação do nexo de causalidade entre a execução da atividade danosa e o prejuízo ao erário. Somente há de se cogitar a imposição de tal sanção se assim configurado o dano ao patrimônio público, sendo seu limite, portanto, a extensão da lesão causada, para que assim não incorra o Poder Público em enriquecimento ilícito.<sup>44</sup>

Uma vez que, de forma geral, aqueles que praticam atos lesivos ao Estado não estão dispostos a cooperar com seu ressarcimento, prevê a Lei de Improbidade uma série de mecanismos de suporte ao processo de sequestro e restituição dos bens usurpados. O art 7º, por exemplo, prevê o requerimento de indisponibilidade de bens para assim garantir o resultado útil do processo.

Sobre tal decretação, José Roberto dos Santos Bedaque expõe importante consideração

---

<sup>42</sup> Costa, Guilherme Recena, Lucon, Paulo Henrique dos Santos, Costa, Eduardo José da Fonseca. **Improbidade Administrativa : aspectos processuais da lei nº 8.429/92**. São Paulo : Atlas, 2015. p. 150

<sup>43</sup> Osório, Fabio Medina, **As sanções da lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa**, São Paulo : Revista dos Tribunais, vol.766/1999, p. 88 - 99

<sup>44</sup> Tourinho, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : a Ação de improbidade & controle principiológico**. / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 235

acerca do fundamento a ser apresentado à formulação do requerimento de indisponibilidade:

"o requerente deve demonstrar a plausibilidade de suas afirmações, apresentando dados concretos sobre os prejuízos causados pelo réu. Imprescindível, pois, a vinculação entre o valor do prejuízo e o dos bens tornados indisponíveis. Em compensação, desnecessário o perigo de dano, pois o legislador contenta-se com o *fumus boni iuris* para autorizar essa modalidade de medida de urgência [...] o legislador dispensou esse requisito, tendo em vista a gravidade do ato e a necessidade de garantir o ressarcimento do patrimônio público"<sup>45</sup>

Logo, o artigo 7º confere efetividade ao processo de reestruturação da lesão causada ao erário, garantindo o efetivo resultado final do processo. Deve-se compreender que ao momento do ressarcimento ao erário, não se faz necessário o retorno dos bens aos quais se fez diminuir pelo agente causador do dano, ou seja, o ressarcimento poderá ser feito tanto pelos bens usurpados da administração pública, assim como bens diversos e constantes a momento posterior à prática do ato de improbidade, uma vez que a função essencial de tal medida é a reestruturação quantitativa patrimonial do dano causado ao Ente Público.<sup>46</sup>

### 3.3.2 PERDA DE FUNÇÃO PÚBLICA

A perda de função pública, assim como a suspensão dos direitos políticos, está presente aos três incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. Seu raio de alcance, em regra, abrange todos os agentes públicos em face do amplíssimo conceito ao qual utilizou o Legislador ao redigir o texto da Lei 8.429/92.

Por se tratar de sanção com alto caráter punitivo, determina-se ao artigo 20 da LIA que, para que surta seus efeitos jurídicos, se faz necessário o trânsito em julgado da decisão condenatória que determinou ou confirmou a perda da função pública.

Em seu conceito, a perda de função pública possui como objetivo o desvencilho da relação existente entre o agente e a Administração Pública, uma vez que sua ausência de probidade tornou-se prejudicial à Administração. Logo, ao momento da formação da coisa

---

<sup>45</sup> BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Tutela jurisdicional cautelar e atos de improbidade administrativa. **Improbidade administrativa : questões polêmicas e atuais**. São Paulo : Malheiros. 2003. p. 147 - 172

<sup>46</sup> Osório, Fabio Medina. **As sanções da lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa**, São Paulo : Revista dos Tribunais, vol.766/1999, p. 88 - 99

julgada processual, será retirado o direito do agente público de ocupar a função exercida.<sup>47</sup>

Ressalte-se também, que sua expressa previsão aos três incisos do artigo 12 não significa que todo e qualquer ato de improbidade levará à perda de função pública, uma vez que a conduta do agente, assim como a extensão do dano serão fatores determinantes à condenação a tal sanção pelo Juízo ao aplicar os princípios da proporcionalidade e a razoabilidade à análise do mérito da lide.

Outro ponto de necessário debate trata-se da decretação de perda de função pública dos agentes públicos já aposentados.

Necessário ressaltar, inicialmente, que não há na Doutrina e na Jurisprudência entendimento pacífico sobre o tema.

Compreende parte da Doutrina que a cassação da aposentadoria dos agentes que praticaram atos de improbidade se faz inviável uma vez que se trataria de relação previdenciária, e que, portanto, não poderia ter ele vedado o acesso a tal benefício em face de sua essência retributiva.<sup>48</sup>

Em posição oposta, mas de maior congruência jurídica e lógica, há de se compreender pela possibilidade de cassação da aposentadoria daqueles que agiram de forma improba ao momento de sua atuação administrativa. Tal alegação se fundamenta uma vez que, a função primordial das sanções estabelecidas à Lei de Improbidade trata-se da necessidade de repressão dos atos que ferem a moralidade administrativa, logo, permitir que torne-se impune aquele que, quando ainda vinculado ao Ente Público, agia em desconformidade com o ordenamento jurídico, traduz-se em anuir com a impunidade do agente improbo.

Em mesma forma, deve-se compreender que, em face do requisito objetivo estabelecido ao artigo 20 da Lei de Improbidade Administrativa, qual seja o trânsito em julgado da decisão condenatória que determina a aplicação da sanção de perda de função pública, torna-se árdua a conquista à manutenção da moralidade, uma vez que a morosidade do Poder Judiciário prejudica o andamento coeso e célere de tais demandas. Logo, impedir a cassação da aposentadoria do agente que à época agiu em desconformidade com a moralidade

---

<sup>47</sup> Tourinho, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : a Ação de improbidade & controle principiológico.** / 2ª ed. Curitiba : Juruá,, 2009. p. 288

<sup>48</sup> Pazzagliani Filho, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada : aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal / Marino Pazzagliani Filho.** - 7. ed. - São Paulo : Atlas, 2018. p.288



administrativa representaria a legitimação de seus atos em face da deficiência jurisdicional em apreciar o mérito de tais demandas de forma célere.

Acerca dos agentes políticos, há de se realizar algumas considerações sobre o tema, uma vez que também não é pacífica a doutrina e a jurisprudência sobre o ponto em questão.

Como analisado ao tópico que versou acerca da classificação dos servidores públicos, torna clara a posição estratégica concedida aos agentes políticos, dessa forma, primando assegurar uma maior segurança jurídica, compreendeu o Legislador Originário que seria necessário estabelecer um regime jurídico de responsabilização distinto daquele que se aplica em geral aos demais agentes públicos.

Em face de tal, como assim se analisará com maior intensidade no capítulo subsequente, foi criado através da Lei 1.079/50, associada aos artigos 55, 85 e 86 da Constituição Federal, regime jurídico mais severo e específico para assim regular uma série de dispositivos referentes à responsabilidade dos agentes políticos. Dessa forma, a perda de função pública ao referido regime fora estabelecida como uma das sanções a aqueles que cometem crimes de responsabilidades, o assim sendo previsto procedimento de tramitação e julgamento específico e diverso do que se prevê aos artigos da Lei de Improbidade Administrativa.

Logo, há de se compreender que houve uma dupla preocupação por parte do Legislador, primeiramente do Legislador Derivado, que criou regramento jurídico próprio, através da Lei 1.079/50 e do Decreto-Lei 201/67 para assim regulamentar o processamento e estabelecimento de sanções aos crimes de responsabilidade, e, em segundo plano, ao Legislador Originário que à redação da Constituição Federal de 1988, recepcionou o micro-ordenamento jurídico que regulamenta os crimes de responsabilidade através dos artigos 15, 55, 85, 86 da Carta Magna.

Como pontuado acima, a perda de função pública trata-se de sanção aplicável tanto aos que são julgados através da Lei de Improbidade Administrativa, assim como a aqueles julgados pela Lei de Responsabilidade, logo, normativamente não há vedação à aplicação de tal sanção a aqueles que assim se enquadram como agentes ativos dos respectivos atos infracionais.

Ocorre, todavia, que por uma questão de lógica jurídica, assim como também principiológica, se torna inviável a aplicação da referida sanção aos agentes políticos condenados com base unicamente na Lei 8.429/92.

Uma vez que preocupou-se o Legislador em criar regramento específico a regulamentar o processamento e julgamento do agente político, para assim o condenar à perda de função pública e suspensão de direitos políticos, não há cabimento, portanto, permitir que de forma

distinta, através da pura manifestação do Poder Judicial, seja imposta tal sanção.

Ressalva seja feita, em complementação, que em face da técnica legislativa utilizada após a nova redação conferida pela Lei 12.120/09 ao *caput* do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, passou a se estabelecer que as sanções previstas podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, logo, não há vedação à aplicação das demais penalidades aos agentes políticos, ficando apenas restrita a aplicação da perda de função pública e a suspensão de direitos políticos pelos fundamentos acima apresentados.<sup>49</sup>

### 3.3.3 SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS

Os direitos políticos tratam-se de garantias fundamentais decorrentes do Estado Democrático de Direito, sendo conferidos ao artigo 1º da Constituição Federal. Ocorre, todavia, que existem ocasiões excepcionais às quais se faz possível a relativização de tais direitos fundamentais.

Previsto ao artigo 15, inciso V, assim como ao artigo 37, §4 da Carta Magna, a prática de atos de improbidade administrativa, portanto, torna-se um dos casos aos quais a Constituição Federal permite a relativização de tal garantia para assim autorizar a suspensão do direito político de particulares que agem em desconformidade com a moralidade administrativa.

Tal sanção possui natureza política e resulta em uma série de efeitos concretos à realidade cívica individual do agente improbo, dentre elas se expõe: a impossibilidade de exercer o direito de sufrágio, assim como de propositura de ação popular, vedação à iniciativa popular de lei, exercer função pública, assim como a inexigibilidade.<sup>50</sup>

Percebe-se, portanto, que a perda transitória dos direitos políticos resulta efeitos tanto em sua função passiva, qual seja o direito de ser votado, quanto em sua função ativa, qual seja a suspensão do direito a voto. Em verdade, afasta-se do cidadão o seu direito de participação no processo político, inclusive no exercício de atividade partidária.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup>Gajardoni, Fernando da Fonseca. Cruz, Luana Pedrosa de Figueiredo. Cerqueira, Luana Pedrosa de Figueiredo. Junior, Luiz Manoel Gomes Junior. Favereto, Rogerio. **Comentários à lei de improbidade administrativa**. Revista dos Tribunais : São Paulo, 2011. p 382

<sup>50</sup> Tourinho, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : a Ação de improbidade & controle principiológico**. / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 284

<sup>51</sup> Mattos, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa : comentários à Lei no 8.429/92**. Rio de Janeiro : FORENSE, 5. ed,2010. p. 207

A suspensão dos direitos políticos se encontra prevista aos três incisos do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, o assim sendo sanção das mais gravosas, uma vez que retira do cidadão garantia constitucionalmente prevista. Em complemento, em face da progressiva gravidade das infrações administrativas previstas nos artigos 9, 10, 10-A e 11, foi adotado pelo Legislador, padrão gradativo em cada inciso no que se trata da suspensão dos direitos políticos, sendo o mais grave a suspensão de oito a dez anos nos casos de enriquecimento ilícito.

Ao final do procedimento judicial de apuração dos atos de improbidade administrativa, necessita-se que expressamente seja determinado pelo Juízo à aplicação da suspensão dos direitos políticos do sujeito improbo, contrariamente ao que se perfaz à sentença penal condenatória, à qual independe de tal menção, conforme art 15, III da Constituição Federal.<sup>52</sup>

Os efeitos da suspensão dos direitos políticos resultam impactos tanto no âmbito administrativo quanto político do agente público, logo, em face da presunção de inocência prevista ao artigo 5º, LVII da Constituição Federal, requer-se o trânsito em julgado da decisão condenatória para que assim surtam seus efeitos jurídicos.

O artigo 20 da Lei de Improbidade Administrativa, portanto, faz primar pela razoabilidade ao exigir que a suspensão de tais direitos fundamentais se torne efetiva apenas após o esgotamento de todos os recursos cabíveis, uma vez que assim haverá segurança e irreversibilidade acerca da responsabilidade do agente improbo.<sup>53</sup>

Em integral consonância, contempla o doutrinador Mauro Roberto Gomes de Mattos com a seguinte compreensão:

Se comprovado, após o trânsito em julgado da condenação, o ato de improbidade capaz de ensejar as cominações descritas no caput do art. 20 da Lei no 8.429/92, o agente público corrupto não merece continuar investido na função se não se comportou como deveria. A perda dos direitos políticos também é o mínimo que se espera de quem depositou a confiança. Da mesma forma que se deve proteger o agente público em seus atos, eles possuem presunção juris tantum de legalidade, podendo ser elidida no decorrer da lide, após o respectivo trânsito em julgado. Assim, comprovadas a má-fé e a devassidão do agente público ou do terceiro, após todo iter processual, a sociedade espera e clama por uma justa punição.<sup>54</sup>

Resguardado pela coisa julgada formada à ação de improbidade administrativa, se

---

<sup>52</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2016 p 1.349

<sup>53</sup> Mattos, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa : comentários à Lei no 8.429/92**. Rio de Janeiro : FORENSE, 5. ed,2010. p. 204

<sup>54</sup> Mattos, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa : comentários à Lei no 8.429/92**. Rio de Janeiro : FORENSE, 5. ed,2010. p. 204

perfaz a auto-executoriedade da decisão condenatória, restando necessário apenas a comunicação dos órgãos públicos competentes para que procedam as anotações cabíveis, inclusive à Justiça Eleitoral, conforme artigo 77 do Código Eleitoral. Não há de se cogitar, portanto, o ajuizamento de outra demanda para "executar" a sanção já estabelecida à lide, uma vez que o trânsito em julgado da ação condenatória confere exequibilidade ao cumprimento do *decisum*.<sup>55</sup>

Note-se que a suspensão dos direitos políticos e a perda de cargo público tratam-se de sanções autônomas, uma vez que a aplicação de uma independe da existência da outra. Todavia, quanto aos agentes políticos, excepciona-se tal situação, uma vez que a exercício de seus direitos políticos consta como requisito essencial à sua atividade, logo, a suspensão de tais direitos, de forma indireta, resulta a perda de função pública.<sup>56</sup>

Em face de tal, deve-se compreender que, a aqueles que se submetem ao regramento específico formulado à Lei 1.079/50, assim como aos artigos 55, 85, 86 da Constituição Federal, pelos mesmos argumentos apresentados ao tópico referente à perda de função pública, veda-se a imposição da sanção de suspensão de tais direitos aos agentes políticos através da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que. Há regramento próprio e específico à Lei de Responsabilidade para o decretamento da perda de função pública e suspensão dos direitos pelos agentes políticos.

Tal afirmação se faz em razão de que, como acima dito, a suspensão dos direitos políticos, de forma oblíqua, viola o micro-ordenamento jurídico criado pela Lei de Responsabilidade e ratificado pela Carta Magna, vez que, uma das consequências da suspensão políticos direitos trata-se da perda de função pública. Em face de tal, pelo que se expõe, não há congruência lógica em permitir que seja o agente político condenado à sanção de suspensão dos direitos políticos com base na Lei de Improbidade Administrativa.

### 3.3.4 ARBITRAMENTO DE MULTA

---

<sup>55</sup> Osório, Fabio Medina. **As sanções da lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa**, São Paulo : Revista dos Tribunais, vol.766/1999, p. 88 - 99

<sup>56</sup> Mattos, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa : comentários à Lei no 8.429/92**. Rio de Janeiro : FORENSE, 5. ed,2010. p. 203

A multa civil possui como motivação essencial a necessidade de desestímulo à prática de atos de improbidade administrativa, dessa forma, se defende que ela atua com a natureza de *punitive damage*, o assim funcionando com caráter punitivo mas também coercitivo.

O valor da multa civil será arbitrado pelo Juízo conforme aplicação do princípio da razoabilidade, devendo ser levado em consideração a extensão do dano causado. Nas hipóteses de enriquecimento ilícito, a multa será fixada em montante de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial obtido; quando comportar ato que cause prejuízo ao erário, o será fixado em até duas vezes o valor do dano; na hipótese de ato de improbidade que atente contra princípio da Administração Pública, tem-se como teto a condenação em até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

Note-se que deve ser observada a capacidade econômico-financeira do agente improbo ao momento de quantificação da sanção de multa, uma vez que, se assim o for estipulada em valor exorbitante à realidade, tornar-se-á sua função exaurida em face da impossibilidade de cumprimento pelo agente público.<sup>57</sup>

Ao que se apresenta, portanto, há de se descartar a natureza ressarcitória à sanção de multa civil, vez que, como já demonstrado, existem sanções diversas normativamente previstas que cumprem com tal papel.<sup>58</sup>

Em conseqüente, acerca da transmissibilidade da multa em caso de falecimento do agente improbo, compreende-se que, em decorrência do caráter sancionatório conferido à multa civil, não há função prática permitir a transmissão da multa aos herdeiros do de cujus.<sup>59</sup>

Ressalte-se que tramita ao Congresso Nacional, Proposta de Lei nº 10.877/18, que reforma diversos artigos da Lei de Improbidade Administrativa. Em seu artigo 8º, expressamente tornou-se permitida a transmissão da multa civil aos herdeiros do agente improbo, o assim ficando limitada ao limite do valor da herança. O que, portanto, alterará normativamente o entendimento sedimentado pela Jurisprudência.<sup>60</sup>

---

<sup>57</sup> TOURINHO, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : a Ação de improbidade & controle principiológico.** / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 289

<sup>58</sup> GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa.** 9ª ed. São Paulo : Saraiva, 2017. p. 711

<sup>59</sup> TOURINHO, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : a Ação de improbidade & controle principiológico.** / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 290

<sup>60</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Resp. 1.186.291.** Agravante : Andrea de Souza Machado, Agravado : Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora : Ministra Aussette Magalhaes. 07 fevereiro 2018. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/549067765/agravo-em-recurso-especial-aresp-1186291-sp-2017-0223916-1>> Acesso em 23 nov 2019; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Resp 550.344-SP.** Agravante : Oscar Yazbek. Agravado : Ministério Público Federal. Relator : Rogério de Faria, 01 de

### 3.3.5 PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO

A proibição de contratação com o Poder Público trata-se de sanção prevista à prática de todos os quatro tipos de improbidade administrativa, sendo prevista gradação temporal em cada inciso do artigo 12 referente ao período sancionatório a ser aplicado ao particular.

Tem sua natureza diretamente punitiva, uma vez que impõe restrição à contratação do particular com a Administração, e, de forma indireta, importa punição de caráter pecuniário, vez que será o agente vedado o auferimento de lucros e benefícios decorrentes de relação contratual com o Poder Público.<sup>61</sup>

Ressalte-se que tal vedação não apenas impõe em face do sujeitos passivo lesado, mas sim contra toda a estrutura organizacional da Administração Pública, vez que, seu essencial objetivo é afastar aqueles que não estão aptos a exercer, de forma proba, suas obrigações frente o Poder Público.<sup>62</sup>

Ao próprio texto normativo se prevê extensão da referida sanção à pessoa jurídica que tenha o agente ímprobo como sócio majoritário. Acerca do tema, versa Rita Tourinho:

Para impedir que o agente ímprobo utilize-se da pessoa jurídica como meio oblíquo de contratar com o Poder Público, a lei prevê a aplicação destas sanções à sociedade empresarial que conta com a participação daquele como sócio majoritário. Alguns entendem que não se trata aqui da desconsideração da personalidade jurídica, inexistindo uma extensão das penas à pessoa jurídica, mas sim, da simultânea penalização da empresa que prestigiou ou contribuiu para que se consumasse o ato de improbidade. Acontece que nem sempre a pessoa jurídica está envolvida no ato ímprobo e mesmo assim será alcançada por estas sanções, uma vez que a lei não exige a sua participação. Logo, concordamos com aqueles que pensam que estaríamos diante de uma nítida variante da tese da desconsideração da personalidade jurídica, desde quando é afastada a existência independente desta e presumida a utilização para contornar a restrição imposta ao agente ímprobo.<sup>63</sup>

---

agosto 2018. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/608060663/andamento-do-processo-n-2014-0174244-6-agravo-recurso-especial-03-08-2018-do-stj>> Acesso em : 23 nov 2019

<sup>61</sup> TOURINHO, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : a Ação de improbidade & controle principiológico.** / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 291.

<sup>62</sup> GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa.** 9 ed., São Paulo : Saraiva, 2017, p. 714

<sup>63</sup> TOURINHO, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : a Ação de improbidade & controle principiológico.** / 2ª ed. Curitiba : Juruá, 2009. p. 292

Para que fosse concedida efetividade a tal sanção, foi criado, a partir da edição da resolução nº 44 do CNJ, o Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa, o assim sendo alimentado por todos os Tribunais do país e possui informações acerca dos processos aos quais a empresa está litigando, qualificações dos condenados, assim como as sanções anteriormente já impostas.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9ª ed. São Paulo : Saraiva, 2017. p. 716

#### 4 COMENTÁRIOS ACERCA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

À leitura da Constituição Federal, encontra-se no artigo 85 a conceituação básica do que se trata o crime de responsabilidade. Em seu texto, torna previsto como sujeito ativo o Presidente da República, e, dentre suas hipóteses de cabimento, cumpre aplicação em face da prática de atos que atentem contra a existência da União, segurança interna do País, lei orçamentária e a probidade administrativa.<sup>65</sup>

De forma bastante resumida, aos artigos 52 e 102 da Carta Magna, fez-se definir a competência originária a aqueles que devem processar e julgar os crimes de responsabilidade aos casos quando praticados pelo Presidente da República e por Ministros de Estado.

Ao âmbito infraconstitucional, trata a Lei Federal 1.079/50 de conferir ordenação e aplicabilidade ao *mandamus* constitucional, assim estruturando o cabimento, aplicação, julgamento e sanções a serem aplicadas quando constatada a prática de crimes de responsabilidade por agentes políticos.

Ressalte-se que, mesmo tratando o artigo 85 da Constituição apenas dos crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República, a Lei 1.079/50 tipifica uma série de atos transgressores à ordem jurídica, inclusive àqueles atentatórios à Constituição, o que, por claro, permite a aplicação de tal legislação aos demais agentes políticos.<sup>66</sup>

A Lei 1.079/50, em face de sua edição anterior à promulgação da Carta Magna vigente, teve sua constitucionalidade apreciada pelo o Supremo Tribunal Federal, que assim compreendeu por sua parcial recepção ao ordenamento jurídico, o assim justificando sua direta conexão e essencialidade com texto do parágrafo único do artigo 85 da Constituição Federal.

---

<sup>65</sup> "A expressão crime de responsabilidade tem, no Direito brasileiro, um sentido equívoco, pois que não designa apenas figuras delituosas de ilícito penal, mas também violações de deveres funcionais não sancionadas com pena criminal. Empregou-a, pela primeira vez, a Constituição do Império, em seu art. 5º. Empregou-se tal locução, pela primeira vez, em nossos diplomas legislativos, no art. 308 do Código Criminal de 1830. Seguiram-se-lhe, logo depois, o Código de Processo Criminal de 1832 e a Lei de Interpretação de 1840. Desde então, passou a circular, como assinala o prof. Raul Chaves, 'a locução viciosa - com foros de linguagem legislativa - ora aludindo àqueles delitos por que são responsáveis os ministros e secretários de Estado, ora designado certas espécies de crimes comuns, definidos no Código de 1830, ou, seja, delicta in officio, crimes de função, delicta propria dos que exercem funções públicas. No Direito Constitucional pátrio, o crime de responsabilidade opõe-se ao crime comum e significa 'a violação de um dever do cargo, de um dever de função', como dizia José Higino. Mas o *sanctio juris* contra essa infração não consiste em pena criminal, pois que seu julgamento e os efeitos jurídicos deste advindos são de outra espécie e moldam-se pela forma do instituto do impeachment. Como diz João Mendes Júnior, adotou o nosso legislador 'o instituto do impeachment, tal como figura na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte, isto é, não podendo o Senado impor outras penas mais que a perda do cargo e a incapacidade e exercer qualquer outro, sem prejuízo da ação da justiça ordinária contra o condenado". MARQUES, José Frederico. Elementos de Direito Processual Penal. V. III. 3. atual. Campinas: Millennium, 2009, p. 364-365.

<sup>66</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Revista de direito do Estado**. Rio de Janeiro : Renovar, nº 5, 2007, p. 2001



Ressalva seja feita aos artigos 68 e 81, os quais tratavam do tempo de inelegibilidade a ser aplicado, e que entendeu a Corte Constitucional pela sua não recepção à nova Constituição.<sup>67</sup>

Em complementação à referida Lei, editou-se pelo presidente em exercício, Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, em 27 de fevereiro de 1967, o Decreto-Lei 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade e infrações político-administrativa praticados por Prefeitos e Vereadores.

Acerca do conceito de crime de responsabilidade à Lei 1.079/50, apresenta o Jurista Alexandre de Moraes como definição:

Os crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais<sup>68</sup>

Logo, como demonstra, há certa incongruência lógica quanto à denominação criada pelo Legislador se assim comparada com a real essência do que se trata o "crime de responsabilidade". O referido termo induz o aplicador do direito a erro, uma vez que leva ao pensamento de que se trata de situação tutelada pelo direito penal, e que, como se demonstrará a seguir, não condiz com a realidade apresentada ao ordenamento jurídico.

Ao capítulo V da Lei 1.079/50, delinea-se a responsabilização dos agentes políticos em face da prática de atos que violam a probidade administrativa, sendo estes, portanto, essenciais à análise do presente estudo.

#### 4.1 DA NATUREZA JURÍDICA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

A natureza jurídica dos crimes de responsabilidade não é tema integralmente pacificado pela Doutrina e pela Jurisprudência atual, uma vez que parcela mínima compreende pelo seu caráter penal, e em contrapartida, há juristas que compreendem por sua natureza político-administrativa.

---

<sup>67</sup> BARROSO, Luís Roberto. Crimes de Responsabilidade e processo de *Impeachment*: descabimento contra secretário de Estado que deixou o cargo. **Revista do Processo**. São Paulo, RT, v. 95, 1999. p. 85-96. REVISTA DOS TRIBUNAIS

<sup>68</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007, pag 434

A presente análise se faz em integral importância, uma vez que o estudo acerca da natureza político-administrativa dos atos de processamento e aplicação das sanções em face dos crimes de responsabilidade comprovará sua impossibilidade de confusão com os meios estabelecidos à Lei de Improbidade Administrativa.

Inicialmente cumpre expor a razão a qual classificam-se os crimes de responsabilidade como situações essencialmente político-administrativa.

Como já conceituado em capítulo anterior, possuem os agentes políticos função estratégica e privilegiada ao âmbito da organização do Poder Público. Suas prerrogativas, portanto, decorrem da necessidade de maior atuação discricionária ao âmbito administrativo.

Faz-se isonômico e lógico, portanto, que àqueles que se concede maior expoente de poder e atuação, também seja realizado, de forma mais incisiva, o controle de seus atos, para que assim se alcance um sistema de poder equilibrado e ausente de excessos em face do arbítrio.

Logo, resta clara a preocupação do Legislador ao criar procedimento ímpar de apreciação de atos que contrariem as funções essenciais conferidas aos agentes políticos. Sua natureza política, portanto, decorre dos meios de processamento e apuração conferidos ao procedimento de *Impeachment*. Acerca de sua natureza jurídica, versa Eduardo Fortunato Bim:

O *impeachment* é um instrumento de equilíbrio entre os poderes, integrando aquilo que se convencionou chamar de *checks and balances*. Aliado ao histórico do instituto, o fato do *impeachments* é um instrumento do sistema de freios e contrapesos demonstra que sua função é eminentemente política, pouco importando os órgãos que a exerça<sup>69</sup>

Resta comprovado, portanto, que a criação de procedimento singular à apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade se concebe em face da sua função essencial à tripartição de poder, e, portanto, ao equilíbrio político do Estado.

Apresentada razão à qual se denomina como político-administrativa a natureza jurídica do procedimento de *Impeachment*, abaixo apresenta-se os argumentos que fundamentam a distinção entre os crimes comuns e os crimes de responsabilidade.

Como primeiro argumento, se faz expor que, condiciona a Lei 1.079/50 o recebimento da denúncia dos crimes de responsabilidade praticados pelos agentes políticos à execução do cargo ao qual o mesmo estava vinculado ao momento do ato danoso. Dessa forma, considera-

---

<sup>69</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Revista de direito do Estado**. Rio de Janeiro : Renovar, nº 5, 2007, p. 219

se que, se o agente público deixou o cargo em questão, há o perecimento da causa de pedir, qual seja a perda de função pública. Situação diversa, portanto, dos crimes comuns tutelados pelo direito penal, que assim permitem o recebimento da denúncia mesmo após o término do mandato do agente político.<sup>70</sup>

Fato distintivo também se observa ao artigo 3º da Lei do *Impeachment*, ao qual prevê que a imposição da perda de função não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal. Torna expressamente explicitada a vontade do Legislador em distinguir os crimes de responsabilidade, tutelados pela via política, dos crimes comuns, apreciados e julgados conforme as normas estabelecidas ao Código de Processo Penal.

De forma precisa, trata Paulo Brossard de Souza Pinto acerca da principiologia funcional agregada aos crimes de responsabilidade:

Trata-se, pois, de um processo administrativo ou político e de uma natureza disciplinar; pois assim se explica a razão por que a cumulação de pena imposta ao Presidente da República pelo Senado e da pena criminal imposta pelos tribunais ordinários, não constitui violação do princípio *non bis in idem*; do mesmo modo por que esse princípio não é ofendido, quando o empregado público, punido administrativamente, é depois processado e punido criminalmente pelos tribunais, e em razão do mesmo delito<sup>71</sup>

Deve-se compreender, portanto, que a diferença dos crimes comuns quando assim comparados com os crimes de responsabilidade se encontra na essência do bem jurídico versado. Enquanto o direito penal tutela o que se considera a *ultima ratio*, buscando punir aqueles que praticam ofensas efetivas a bens jurídicos essenciais ao corpo social, os crimes de responsabilidade não possuem a mesma dimensão difusa e coletiva, o assim estando relacionados à atuação do agente político frente suas atribuições.<sup>72</sup>

De forma precisa, o jurista Flavio Augusto Saraiva analisa a função essencial conferida aos crimes de responsabilidade, assim pontuando:

É de se recordar, finalmente, que o que está em julgamento, no processo por crime de responsabilidade, não é uma pessoa, com seu patrimônio de direitos subjetivos, mas um mandato, o qual não é direito pessoal do mandatário, mas direito público,

---

<sup>70</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Revista de direito do Estado**. Rio de Janeiro : Renovar, nº 5, 2007, p. 221

<sup>71</sup> BROSSARD. Paulo. **O impeachment : aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 2ª Ed. Saraiva. São Paulo. 1992. P. 78

<sup>72</sup> Oliveira, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal**. ed. 4. Belo Horizonte : Del Rey, 2005, p. 87-88

pertencente à coletividade outorgante.

Logo, não há como confundir os institutos aqui versados, uma vez que sua natureza jurídica se faz em integral distinção, seja pela função essencial de cada mecanismo, ou pela notória distinção das formas de processamento e julgamento.

Ao fim, há de se ressaltar o regime especial criado pelo Decreto-Lei 201/67, versa sobre os crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas praticadas por Prefeitos e Vereadores.

Como acima visto, em regra, os crimes de responsabilidade se portam como infrações político-administrativas, todavia, ao referido Decreto-Lei, o fora utilizada conceituação normativa diversa daquela inicialmente versada à Lei 1.079/50.

A tipificação apresentada no citado Decreto-Lei se divide em dois tipos, crimes de responsabilidade e infrações político-administrativas. Ao artigo 1º estão elencados os crimes de responsabilidade, que, conforme previsto ao dispositivo, possuem caráter integralmente criminal, sendo até mesmo estabelecida pena em abstrato a ser aplicada pelo Juízo ao momento da apreciação dos fatos apresentados.

O artigo 2º do texto normativo faz menção expressa à aplicação do Código de Processo Penal ao processo de apuração e julgamento dos referidos crimes de responsabilidade, retirando qualquer dúvida do aplicador do direito acerca da natureza jurídica de tal instituto.

Aos artigos 4º e 7º, em consequente, são apresentadas as infrações político-administrativas, que se estabelecem como competência de apuração e julgamento à Casa Legislativa correspondente, possuindo procedimento símile àquele estabelecido à Lei 1.079/50.

Resta comprovado, portanto, que ao Decreto-Lei 201/67, foi o Legislador mais cuidadoso ao conceituar os bens jurídicos nele tutelados, uma vez que não permitiu repetir incongruência textual apresentada à Lei de Responsabilidade ao realizar diferenciação expressa dos crimes tutelados pelo direito penal das infrações tuteladas pelo âmbito político-administrativo.

Em conclusão, como perfeitamente colocado pelo Jurista Paulo Brossard:

Podem os crimes de responsabilidade continuar a chamar-se “crimes”. Nem por isso se confundirão com os crimes propriamente ditos, porque outro é o sem âmbito,

diversa a sua natureza e seu caráter, outra a sua finalidade. Tanto assim é que o processo que lhes dá causa não dispensa processo criminal, que, paralelamente, pode instaurar-se : se à infração política corresponde, na lei penal comum, um delito, sofrerá o agente, além da sanção político-administrativa, ainda a punição pelo delito comum. (...)

Assim, pois, os crimes de responsabilidade não são crimes no sentido estrito do termo, porque se revestem de caracteres fundamentais peculiares e inconfundíveis, que os diferenciam das infrações penais e gravitam em outra esfera.<sup>73</sup>

Logo, pelos argumentos acima apresentados, não resta dúvida que a simples denominação do instituto do *Impeachment* pela nomenclatura de "crime de responsabilidade", não desnatura a natureza político-administrativa concedida à sua criação, uma vez que restringir tal compreensão à mera interpretação gramatical se faz de inegável simplismo.

À apuração dos crimes de responsabilidade tutelados pela Lei 1.079/50 e às infrações político-administrativas do Decreto-Lei 201/67, portanto, firma-se o julgamento não de uma pessoa, envolta por seus direitos subjetivos, mas sim de um mandato ao qual aquela pessoa é titular, o assim sendo celeuma de interesse à coletividade.

## 4.2 AGENTES ATIVOS DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Como dito, ao artigo 85, a Constituição Federal tratou apenas de elencar os crimes de responsabilidade praticados ao Presidente da República, ressaltando, todavia, que seriam estabelecidas formas de processamento e julgamento dos referidos atos lesivos.

A recepção constitucional da Lei Federal 1.079/50 e do Decreto-Lei 201/67, representou a consagração do regramento específico criado com o objetivo de tutelar os bens jurídicos políticos-administrativos suscitados à Carta Magna.

À Lei 1.079/50, também conhecida como Lei do *Impeachment*, regrou-se de forma geral os mecanismos de controle e fiscalização dos agentes políticos. Sua redação original fora posteriormente alterada pela Lei Federal nº 10.023/00, para assim ampliar o rol de agentes políticos abrangidos pela Lei do *Impeachment*, acrescentando os artigos 39-A, 40-A e 41-A ao

---

<sup>73</sup> BROSSARD, Paulo. **O impeachment : aspectos da responsabilidade política do presidente da república.** São Paulo : Saraiva, 1992. p. 58

corpo normativo.<sup>74</sup>

Ao artigo 4º da Lei 1.079, elenca-se as hipóteses às quais se enquadram como crimes de responsabilidade quando cometidas pelo Presidente da República, representando, portanto, uma norma concretizadora ao que se determina ao artigo 52, inciso I da Constituição Federal.

Como se analisa aos incisos que o sucedem, tratam todos eles de atos ligados diretamente ligados à função político-administrativa conferida ao agente público. Tal observação apenas reafirma o caráter extrapenal da tutela da responsabilização dos agentes políticos, vez que assim busca fiscalizar o cumprimento das funções essenciais delegadas ao cargo em questão, não sendo este, portanto, um dos bens jurídicos velados pelo direito penal.

Além do Presidente da República, uma série de outros agentes políticos estão elencados ao corpo do texto normativo, como exemplo os Ministros de Estado (art 13), Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 39), Procurador Geral da República (art. 40), Governadores e Secretários de Estado (art. 74).<sup>75</sup>

Em complementação, há aqueles que mesmo não sendo citados à Lei do Impeachment, em face da expressa previsão do artigo 52, inciso I da Constituição Federal, são julgados pelos crimes de responsabilidade, quais sejam os Membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República e Advogado-Geral da União.<sup>76</sup>

Fato importante a ser observado, trata-se que, não consta nem à Constituição Federal, nem à Lei 1.079/50, menção à responsabilização de Deputados Federais, Estaduais e Senadores quanto à prática de crimes de responsabilidade, logo, assim se compreende que tal regime não se aplica aos mesmos.<sup>77</sup> Ressalta-se, portanto, a lógica atribuída ao sistema de freios e contrapesos constitucionalmente estabelecido, vez que não residiria lógica permitir que o Poder Legislativo julgasse membros de sua própria organização por crimes de responsabilidade.

Quanto à responsabilidade dos agentes políticos municipais, sendo eles os Prefeitos e

---

<sup>74</sup> BRASIL, Lei Federal nº 10.028, de 18 de outubro de 2000. **Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967.** Poder Executivo, Brasília, 18 de outubro de 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/110028.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110028.htm). Acesso em 07 nov. 2019.

<sup>75</sup> BRASIL, Lei Federal nº 1.079, 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.** Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 10 abr. 1950. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em 07 nov. 2019

<sup>76</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 07 de novembro 2019.

<sup>77</sup> MIRANDA, Gustavo Senna. **Revista dos Tribunais**. ano 96, volume 857, São Paulo : Revista dos Tribunais. p 494.

Vereadores, criou-se regramento próprio a partir da edição do Decreto-Lei 201/67. Como já dito ao tópico anterior, divide-se sua tutela entre os crimes de responsabilidade, reais ilícitos penais, versados ao artigo 1º, e as infrações político-administrativas, previstas ao artigo 4º e 7º, respectivamente tipificando a conduta de Prefeitos e Vereadores.<sup>78</sup>

#### 4.3 O PROCEDIMENTO DE *IMPEACHMENT* E SUAS ESPECIFICIDADES

A função efetivadora da Lei Federal 1.079/50 se demonstra mais uma vez ao caso em tela, vez que, através de seus artigos, tornou-se previsto não somente os cabimentos à ocorrência dos crimes de responsabilidade, mas também trilhou o caminho processual necessário à aceitação da denúncia e competência para seu julgamento.

Quanto ao procedimento de *Impeachment* propriamente dito, ao ordenamento jurídico brasileiro, o instituto de apreciação dos crimes de responsabilidade poderá assumir duas formas distintas, o assim devendo ser observado qual agente político está sendo acusado, para que assim se proceda a correta procedimentalização dos atos processuais necessários.

O procedimento monofásico do *Impeachment* demonstra-se a forma menos conhecida do referido instituto<sup>79</sup>. Como já sugerível por sua nomenclatura, o sistema monofásico tramita apenas por um órgão julgador, o assim podendo ser Legislativo, ao qual se faz processar e julgar unicamente pelo Senado Federal os crimes de responsabilidade praticados por Ministros do Supremo Tribunal Federal, Advogado-Geral da União, Procurador-Geral da República e Conselho Nacional de Justiça, conforme confere a competência pelo artigo 52, inciso I da Constituição Federal.<sup>80</sup> Já ao *Impeachment* monofásico Judicial, tem-se que compete ao Supremo Tribunal Federal, independente do crivo do Poder Legislativo, o julgamento dos crimes de responsabilidade praticados por Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, membros dos Tribunais Superiores e de Contas da União, conforme artigo 102, I, c da Carta Magna, assim como ao Superior Tribunal de Justiça a aqueles delineados ao art. 105, I, a.

Comentário importante a se tecer, trata-se da natureza da apreciação dos crimes de

---

<sup>78</sup> SOARES, Ricardo Maurício Freire, CRUZ, Ariele Chagas. **Estudos aplicados de direito público**. Salvador : Faculdade Baiana de Direito, 2016. p 28

<sup>79</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Revista de direito do Estado**. Rio de Janeiro : Renovar, nº 5, 2007, p. 206

<sup>80</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Poder Executivo, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 09 de nov. 2019

responsabilidade por cortes do Poder Judiciário. Como delineado, está a se julgar a responsabilidade político-administrativa dos atos praticados pelo agente público, logo, sua apreciação por órgão do Poder Judiciário ou Legislativo, não desnatura o real objetivo à apreciação.<sup>81</sup> Tal constatação é tanta, que, se observado ao corpo normativo da Lei 1.079/50, não se faz distinção qualquer aos crimes de responsabilidade processados pelo órgão legislativo ou pelo jurisdicional.

Em continuação, o procedimento de *Impeachment* bifásico torna-se aquele de maior conhecimento pela população em face de sua repercussão social e política, e destina-se ele ao Presidente e Vice-Presidente da República, assim como aos Ministros de Estado que tiverem atos lesivos conexos a aqueles agentes. Sua condição bifásica dá-se em face da imposição da apreciação da admissibilidade da denúncia pela Câmara dos Deputados, enquanto que ao processamento e julgamento se faz competente o Senado Federal.

O impulso inicial à apreciação dos crimes de responsabilidade se perfaz através do oferecimento de denúncia, que, conforme prevê-se ao artigo 14 da Lei Federal 1.079/50, pode ser apresentada à Câmara dos Deputados por qualquer cidadão, ou seja, qualquer pessoa em seu pleno gozo de seus direitos políticos.<sup>82</sup>

Após o recebimento da denúncia, é confeccionado parecer por comissão especial eleita, que é submetido a votação nominal pelos Deputados (art. 19), e, se considerado objeto de deliberação, terá o agente político prazo de vinte dias para contestá-la (art. 22). Após realizado o contraditório, se aceita a denúncia por 2/3 da Casa Legislativa, suspende-se o direito de exercício das funções do acusado (art. 23, §5).

Tal suspensão ressalta a função política que possui o julgamento dos crimes de responsabilidade, vez que, não há lógica em permitir que aqueles que possuem funções em destaque na administração pública e que estão sendo denunciados por crimes de responsabilidade, permanecem livremente exercendo suas funções públicas.<sup>83</sup>

Após a aceitação da denúncia, conforme artigo 52, I da Carta Magna, compete ao Senado Federal processar e julgar o Presidente e Vice-Presidente da República e seus Ministros

---

<sup>81</sup> BIM, Eduardo Fortunato. **Revista de direito do Estado**. Rio de Janeiro : Renovar, nº 5, 2007, p. 207

<sup>82</sup> BRASIL, Lei Federal nº 1.079, 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 10 abr. 1950. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em 10 nov. 2019

<sup>83</sup> SILVA, José Afonso da. **Da perda do mandato de Presidente da República in Revista dos Tribunais**. Ano 2012, volume 925, São Paulo : Revista dos Tribunais.



de Estado pelos crimes de responsabilidade.

Conforme previsto à Lei Federal 1.079/50, procederá o Senado à inquirição de testemunhas e apreciação das provas documentais acostadas aos autos (art. 27), para, posteriormente, realizar o julgamento conforme votação nominal de cada Senador (art. 31).

Considerada a culpa do agente político, será ele condenado à imediata destituição do cargo ocupado, assim como à inabilitação por tempo determinado de qualquer cargo ou função pública (art. 33).

À esfera Federal, portanto, é desta forma que se procede a apreciação dos crimes de responsabilidade dos agentes políticos. Todavia, existem casos aos quais excepciona-se o citado procedimento, como é o caso dos Governadores e Secretários de Estado.

Uma vez que não há aos Estados órgão correspondente ao Senado Federal, o procedimento de apreciação e julgamentos dos crimes de responsabilidade aos agentes políticos estaduais se perfaz de forma um pouco distinta. Ao artigo 77 da Lei 1.079/50, determina-se que a aceitação da denúncia compete à aprovação por maioria absoluta da Assembléia Legislativa, sendo automaticamente suspenso o agente político de suas atribuições.<sup>84</sup>

A apreciação da responsabilidade do agente e seu posterior julgamento é de competência de tribunal misto composto por cinco membros do Poder Legislativo e cinco Membros do Poder Judiciário, sendo presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado (art. 78, §3). Ao final do julgamento, se considerada por 2/3 dos membros do tribunal a responsabilidade do agente (art. 78 §2), decretar-se-á a perda de função pública, assim como suspensão de direitos políticos por prazo máximo de cinco anos (art. 78).

Por fim, aos Prefeitos se delinea a apreciação das infrações político-administrativas através do Decreto-Lei 201/67, que ao artigo 5º se estrutura a forma de processamento e julgamento das referidas transgressões.

De igual forma, a denúncia poderá ser oferecida por qualquer cidadão no gozo de suas atribuições políticas (art.5, I). A apreciação do mérito dos crimes de praticados será de competência da Casa Legislativa Municipal (art. 5, II), e, ao final, será afastado o agente político

---

<sup>84</sup> BRASIL, Lei Federal nº 1.079, 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.** Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 10 abr. 1950. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em 10 nov. 2019

afastado do cargo após aprovação de 2/3da Câmara de Vereadores (art. 5, VI).<sup>85</sup>

O que se observa, portanto, é a preocupação do Legislador em ordenadamente estruturar o procedimento de apreciação e julgamento dos crimes de responsabilidade às três esferas do Poder Executivo, seja pela Lei Federal 1.079/50, ou pelo Decreto-Lei 201/67, assim adequando o procedimento base a cada um dos quadros organizacionais estruturados a cada Ente Federativo.

Em decorrência do acima demonstrado, não resta dúvida quanto à função essencialmente política à qual se perfaz a apreciação e julgamento dos crimes de responsabilidade, sendo exercido pelo Poder Legislativo, de forma atípica, a função jurisdicional para assim apreciar as condutas praticadas pelos agentes políticos.

---

<sup>85</sup> BRASIL. Decreto-Lei 201/67. **Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.** Poder Executivo, Brasília, 24 de fevereiro de 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm). Acesso em 10 nov. 2019.

## 5 DA ANÁLISE CRÍTICA ACERCA DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS À RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL 2.138-6/DF

Como delineado por todo o corpo do presente trabalho, analisou-se as formas de combate à improbidade e à lesão ao patrimônio público, sejam elas realizadas através do controle jurisdicional típico do Poder Judiciário, ou de forma atípica pelo Poder Legislativo.

Dessa forma, ao presente momento, far-se-á análise acerca do precedente criado pelo Supremo Tribunal de Federal, através do julgamento da Reclamação Constitucional 2.138-6/DF, e seu impacto direto na manutenção da probidade ao âmbito administrativo.

A Reclamação Constitucional 2.138-6/DF tratou-se originariamente de ação civil pública contra o então Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, sob acusação de prática de atos que causaram enriquecimento ilícito, lesão ao erário e descumpriram princípios essenciais à Administração Pública.<sup>86</sup>

Em primeira instância, foi o agente político condenado a partir da aplicação das sanções constantes ao artigo 12, inciso I, II e III da Lei de Improbidade Administrativa. Após interposição de Recurso de Apelação, foi a sentença confirmada em pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Ocorre que, fora apresentada Reclamação Constitucional pelo Ministério Público Federal sob alegação de que estaria sendo usurpada, pelo Juízo da 14ª Seção Judiciária do Distrito Federal, a competência do Supremo Tribunal Federal para assim julgar os atos de improbidades cometidos por Ministro de Estado.

Como argumento central de mérito, alegou-se que, por se tratar de agente político, seriam seus atos tutelados unicamente a partir da Lei 1.079/50, uma vez que definiu o artigo 102, inciso I, alínea C da Carta Magna que é de competência do Supremo Tribunal Federal o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade cometidos por Ministros de Estado<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Federal. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>>. Acesso em: 15 nov. 2019

<sup>87</sup> BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Poder Executivo, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 15 nov. 2019

Iniciado o julgamento pelo Tribunal Pleno da Corte Constitucional, redigiu o Relator, Min. Nelson Jobim, extenso voto tecendo argumentos pela necessidade de estabelecimento de foro para julgamento dos atos de improbidade ao Supremo Tribunal Federal, complementando também pela inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, em face do regramento específico criado através da Lei 1.079/50 e do Decreto-Lei 201/67.

Ao que se debateu, apresenta-se algumas passagens de seu voto:

"Não tenho dúvida que esses agentes políticos estão regidos por normas próprias. Tudo decorre da peculiaridade do seu afazer político. Todo aqueles que têm alguma experiência na vida política conhecem os riscos e as complexidades que envolvem as decisões que rotineiramente são tomadas pelos agentes políticos<sup>88</sup> (...) Poder-se-ia sustentar que a ação de improbidade teria caráter autônomo. Ela não se confundiria com aquela destinada a perseguir os crimes de responsabilidade. Nesse caso, diante das premissas assentadas, não tenho menor dúvida em afirmar que ela haveria de ser processada perante esta Corte, como na hipótese dos autos. Tudo em decorrência da repercussão para o sistema político-institucional. Tudo diante do inequívoco significado jurídico-político da decisão. A equação é límpida. Somente o STF pode processar e julgar os Ministros nos casos de crimes comuns ou de responsabilidade - e, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos (CF, art. 102.I, c). Por isso não poderia o sistema, por desvios inexplicáveis, conviver com uma ação de improbidade, de nítidos efeitos penais e de responsabilidade política, ajuizada perante outra instância judicial<sup>89</sup> (...) Demonstrei 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 desta Corte. Julgo procedente a reclamação<sup>90</sup>.

Dessa forma, como se aprecia pelos trechos acima retirados da decisão proferida pelo Relator da Reclamação Constitucional 2.138-6/DF, compreendeu-se pela inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. Como argumentos centrais, se justificou a similitude de sanções aplicadas entre a Lei 1.079/50 e a Lei 8.429/50, assim como em face da competência do Juízo de primeiro grau para julgar os atos de improbidade, o que,

---

<sup>88</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Federal. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. pag. 14. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>>. Acesso em: 15 nov. 2019

<sup>89</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Federal. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. pag. 25. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>>. Acesso em: 15 nov. 2019

<sup>90</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Federal. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. pag. 28. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>>. Acesso em: 15 nov. 2019

supostamente, geraria certa insegurança jurídica aos agentes políticos, e, por fim, alegou-se que foi criado pelo Legislador regramento específico para processar e julgar agentes políticos que praticam atos de improbidade.

O Ministro Gilmar Mendes seguiu o voto proferido pelo Relator, assim complementando:

A simples possibilidade de suspensão de direitos políticos, ou a perda de função pública, isoladamente consideradas, seria suficiente para demonstrar o forte conteúdo penal, com incontestáveis aspectos políticos" da ação de improbidade. Nesse ponto, seguindo a doutrina, observou-se que a "sentença condenatória proferida nessa peculiar "ação civil" é dotada de efeitos que, em alguns aspectos, superam aqueles atribuídos à sentença penal condenatória.<sup>91</sup> (...) muitos dos ilícitos descritos na Lei de Improbidade configura, igualmente, ilícitos penais, que podem dar ensejo à perda do cargo ou da função pública, como efeito da condenação, como fica evidenciado pelo simples confronto entre o elenco de "atos de improbidade", constante do art. 9º da Lei 8.429/92, com os delitos contra a Administração. Tal coincidência, afirmou-se, (...) evidenciaria a possibilidade de incongruências entre as decisões na esfera criminal e na "ação civil" com sérias consequências para todo o sistema jurídico."<sup>92</sup>

De forma mais aguçada, mas ainda imprecisa, tece o Ministro Maurício Correia as seguintes considerações:

Assim sendo, não há como negar que o servidor público ao cometer ato de improbidade administrativa com relação ao interesse público estará na verdade agindo ilicitamente. Tal infração, entretanto, não tem natureza penal simples ou comum. Seu conteúdo político-administrativo preponderante distingue-a como equiparável aos denominados crimes de responsabilidade. As hipóteses de que cogitam os artigos 9º, 10 e 11 da Lei 1.079/50 e as situações descritas na própria Constituição Federal, assim como os efeitos decorrentes da condenação, bem demonstram tratar-se os atos de improbidade e os crimes de responsabilidade de infrações com idêntica natureza"<sup>93</sup>

---

<sup>91</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Justiça. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. pag. 150. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>>. Acesso em: 15 nov. 2019

<sup>92</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Justiça. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. pag. 151. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>>. Acesso em: 15 nov. 2019

<sup>93</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Justiça. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. pag. 154. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>>. Acesso em: 15 nov. 2019

Já o Ministro Carlos Veloso, ao proferir seu voto-vista, mesmo após o julgamento parcial da referida Reclamação, divergiu integralmente do voto do Ministro Relator, assim apresentando argumentos a fundamentar seu entendimento acerca da integral aplicação da Lei 8.429/92 aos agentes políticos, conforme observa-se à transcrição abaixo acostada:

Posta assim a questão, é forçoso convir que os agentes políticos mencionado 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).<sup>94</sup>

Apreciado o mérito do recurso, compreenderam pelo seu provimento os Ministros, Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão e Cezar Pelluso. Dessa forma, extinguiu-se o processo ajuizado à 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, definindo como competência originária o Supremo Tribunal Federal, firmando precedente de que são os atos de improbidade praticados pelos agentes políticos apenas tutelados mediante a aplicação da Lei 1.079/50 e do Decreto-Lei 201/67.

Ocorre, todavia, que pelo que já se apresentou por todo o corpo do presente trabalho, assim como pela clara intenção do Legislador em criar um organismo completo de processamento e julgamento da tutela da probidade administrativa, se demonstra que tal entendimento firmado pela Corte Constitucional, além de estar em desconformidade com a Carta Magna, torna-se integralmente contraproducente e ilógico

## 5.1 DOS FUNDAMENTOS À APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS

A Lei de Improbidade Administrativa, em seus artigos 1º e 2º, trata de criar conceito amplíssimo ao que se denomina como agente público, incluindo desde o alto escalão do Poder

---

<sup>94</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Justiça. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007 pag. 175. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>. Acesso em: 15 nov. 2019

Público, quais sejam os agentes políticos, até aqueles que não possuem relação direta com a Administração, como é o caso dos terceiros em colaboração.<sup>95</sup>

Ao próprio artigo 2º da Lei de Improbidade Administrativa, se prevê a aplicação de suas normas aos agentes públicos que exercem por eleição, nomeação ou mandato algum tipo de cargo ou função pública, o que, portanto, expressamente inclui os agentes políticos à tutela do texto normativo previsto à Lei 8.429/92.

Acerca do conceito de probidade e moralidade administrativa, observa-se:

O princípio da moralidade administrativa é de alcance maior, é conceito mais genérico, a determinar a todos os "poderes" e funções do Estado, a atuação conforme o padrão jurídico da moral, da boa-fé, da lealdade, da honestidade. Já, a probidade, que alhures denominamos "moralidade administrativa qualificada", volta-se a particular aspecto da moralidade administrativa.<sup>96</sup>

Logo, após demonstrar a importância da probidade ao ordenamento administrativo, se faz compreender a razão à qual utilizou a Lei 8.429/92 de conceito amplíssimo ao delinear quais seriam os sujeitos por ela abarcados. Se demonstra, portanto, que compete a todos os agentes públicos o exercício de suas funções orientados sempre pela imparcialidade, honestidade e probidade, abstendo-se de utilizar a Administração Pública para auferir qualquer tipo vantagem.<sup>97</sup>

Aos agentes políticos, maiores expoentes de poder e influência dentro do quadro organizacional da Administração pública, portanto, não comportaria diverso tratamento a ser dado.

Pelo que se apresenta, permite-se inferir que o precedente criado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a Reclamação Constitucional 2.138-6/DF viola diretamente o princípio da isonomia<sup>98</sup>. O duplo regime fiscalizatório imposto aos agentes políticos decorre diretamente da sua maior responsabilidade frente à Administração pública, logo, nada mais natural do que a imposição de maiores responsabilidades à aqueles que representam os maiores expoentes de poder.

---

<sup>95</sup> WEICHERT, Marlon Alberto. A sentença condenatória na ação de improbidade administrativa, profundidade e extensão das sanções. **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 9, nº 34, 2007, p. 57 - 73

<sup>96</sup> SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. ed. 5. São Paulo : Malheiros, 2004. p. 40.

<sup>97</sup> ALVIM, Eduardo. Improbidade Administrativa : Aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. **Breves considerações sobre as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)**. São Paulo. 2ª Ed. p 137-157

<sup>98</sup> MIRANDA, Gustavo Senna. Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade como crimes de responsabilidade. **Revista dos Tribunais**. ano 96, volume 857, São Paulo : Revista dos Tribunais. p 479 - 511.

Em artigo redigido pelo Procurador Sérgio Monteiro Medeiros, ao analisar o julgamento de Reclamação Constitucional 2.138-6/DF, destacou de forma precisa a questão tratada:

Essa decisão, se vier, instituirá um sistema de castas na Administração Pública, onde uns poderão ser responsabilizados, enquanto outros, por maiores que sejam os prejuízos causados ao erário, ficarão indenes. O pequeno peculatório da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, continuará - como é certo, aliás - sendo processado e punido na forma preconizada pela Lei de Improbidade Administrativa, já o Ministro de Estado, por exemplo, que vier a se utilizar do cargo para defraudar as finanças do Estado, em milhões, estará livre de responder pela Improbidade perpetrada - o que é errado -, pelo menos *ex vi* da Lei de Improbidade Administrativa<sup>99</sup>

Logo, além de estar violando diretamente princípio constitucional consagrado ao *caput* do artigo 5º da Constituição Federal, está a se permitir a deliberada dilapidação do patrimônio público por aquele que deveria ser seu maior garante.

Se permite tal afirmação, uma vez que as únicas sanções previstas aos crimes de responsabilidade tratam-se da suspensão de direitos políticos e perda de função pública, logo, aos casos em que for causada lesão direta ou indireta ao erário pelo agente político, não poderão ser aplicadas as sanções previstas ao artigo 12 da Lei 8.429/92, quais sejam o ressarcimento integral do dano e a perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Em consequente, também não subsiste fundamentos à alegação de que uma vez que tanto os crimes de responsabilidade, quanto as infrações por improbidade tutelam bem jurídico símile, qual seja a probidade administrativa, haveria uma sobreposição de instâncias fiscalizatórias e sancionatórias.

Expressamente previsto ao artigo 935 do Código Civil, autoriza-se a apreciação de uma situação fática litigiosa pelos diversos ramos do direito. Como exemplo, observa-se o crime de corrupção passiva, que além de configurar ilícito criminal tipificado ao artigo 317 do Código Penal, é considerado ato de improbidade administrativa versado pelo artigo 9, inciso I da Lei 8.429/92,<sup>100</sup> assim como, se o praticado por agente político, comportará o processamento e julgamento do mesmo por crime de responsabilidade conforme artigo 4º, V e art. 9º da Lei do *Impeachment*.

---

<sup>99</sup> MEDEIROS, Sérgio Monteiro. **Lei de improbidade administrativa. Comentários e anotações jurisprudenciais**. São Paulo : Juarez Oliveira. 2003, p. 37

<sup>100</sup> MIRANDA, Gustavo Senna. Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade como crimes de responsabilidade. **Revista dos Tribunais**. ano 96, volume 857, São Paulo : Revista dos Tribunais. p 479 - 511.



Corroborando com a tese apresentada, e, em face da extensa discussão acerca da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, julgou o Supremo Tribunal Federal em novembro de 2019, com voto condutor proferido pelo Ministro Relator Alexandre de Moraes, o tema de repercussão geral de nº 576, firmando entendimento de que o processo e julgamento de prefeitos municipais por crime de responsabilidade não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/92.

Ressalte-se que o termo "crimes de responsabilidade" utilizado à tese firmada, trata-se tanto das infrações penais versadas pelo artigo 1º, quanto às infrações político-administrativas tratadas ao artigo 4º, ambas previstas ao Decreto-Lei 201/67.

Em seu voto, argumentou o Ministro:

Independentemente de a conduta dos Prefeitos e Vereadores serem tipificadas como infração penal (artigo 1o) ou infração político- administrativa (artigo 4o), a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa é autônoma e deve ser apurada em instância diversa (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29a ed. Rio de Janeiro, Forense, 2016, p. 988/989), pois o aperfeiçoamento do combate à corrupção no serviço público foi uma grande preocupação do legislador constituinte, ao estabelecer, no art. 37 da Constituição Federal, verdadeiros códigos de conduta à Administração Pública e aos seus agentes, prevendo, inclusive, pela primeira vez no texto constitucional, a possibilidade de responsabilização e aplicação de graves sanções pela prática de atos de improbidade administrativa (art. 37, § 4o, da CF).<sup>101</sup>

É de se pontuar, todavia, que à tese firmada, elenca-se apenas o Chefe do Poder Executivo Municipal, o que talvez restrinja sua aplicação aos diversos agentes políticos, como até mesmo pontua o Ministro Relator em seu voto<sup>102</sup>. Porém, não há de se negar que tal julgamento concretiza importante passo à responsabilização dos agentes políticos por meio dos mecanismos sancionatórios estabelecidos à Lei de Improbidade Administrativa.

O reconhecimento da independência de instâncias e da distinção da natureza jurídica

<sup>101</sup> DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 976566/PA**, Tribunal Pleno. Recorrente : Domiciano Bezerra Soares. Reclamado : Ministério Público Federal. Relator : Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 12 de setembro de 2019. Disponível em : <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750963616>> Acesso em : 18 nov. 2019

<sup>102</sup> "Por fim, por tratar de hipótese absolutamente diversa, não se aplica ao caso o entendimento formado pelo PLENÁRIO desta CORTE na RCL 2.138 (Rel. Min. p/ Acórdão GILMAR MENDES, DJe de 18/4/2008) para fins de acolhimento da pretensão recursal, como demonstrado na própria Ementa" DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 976566/PA**, Tribunal Pleno. Recorrente : Domiciano Bezerra Soares. Reclamado : Ministério Público Federal. Relator : Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 12 de setembro de 2019. Disponível em : <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750963616>> Acesso em : 18 nov. 2019

das ações de improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade correspondem à superação dos errôneos entendimentos firmados à Reclamação Constitucional 2.138-6/DF.

Por fim, ressalte-se que ao Projeto de Lei 10.877/18, que reforma diversos artigos da Lei 8.429/92, em seu artigo 2º, expressamente prevê a sujeição dos agentes políticos à tutela da Lei de Improbidade Administrativa.

Logo, após sua aprovação pelo Congresso Nacional, restará encerrada celeuma acerca da possibilidade de aplicação da Lei 8.429/92 aos agentes políticos.

## 5.2 DA LIMITAÇÃO À APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS À LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS

Restou demonstrado por todo o presente trabalho a urgência à superação do precedente criado pela Reclamação Constitucional 2.138-6/DF, para assim permitir a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.

Tal necessidade emana de diversos fundamentos normativos e fáticos constantes à realidade estrutural administrativa, o assim sendo desde à necessidade de primazia e manutenção da probidade administrativa, à imprescindibilidade da proteção ao patrimônio público.

Ocorre, todavia, que algumas considerações devem ser feitas a respeito dos limites à incidência das sanções previstas ao artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa quando aplicadas aos agentes políticos.

Como discutido anteriormente em tópico próprio, a redação do artigo 12, assim como do seu parágrafo único à Lei 8.429/92, permite inferir que há expressa independência entre as sanções que podem ser imputadas ao agente improbo. Logo, ao aplicador do direito, torna-se indispensável a utilização dos princípios da proporcionalidade e razoabilidade ao momento do proferimento da decisão terminativa à ação por improbidade.<sup>103</sup>

Ocorre, todavia, que nem todas as sanções elencadas ao referido artigo possuem aplicabilidade aos agentes políticos pelo que abaixo se apresenta.

---

<sup>103</sup> JUNIOR, Luiz Manoel Gomes Junior. FAVERETO, Rogerio. Artigo 12. **Comentários à lei de improbidade administrativa**. Revista dos Tribunais : São Paulo, 2011. p 172 - 195

Em análise ao corpo normativo presente à Lei de Improbidade Administrativa, não constata-se vedação expressa à aplicação das sanções de suspensão de direitos políticos e perda de função pública aos agentes políticos. De igual forma, há de se observar que ao artigo 15, V da Carta Magna, se prevê expressa autorização à cassação dos direitos políticos em caso de prática de improbidade administrativa. Todavia, uma vez que o ordenamento jurídico torna-se muito mais complexo do que a simples interpretação gramatical da norma, há de se observar vedação lógica e interpretativa à aplicação das citadas sanções aos agentes políticos.

Ao direito já posto, se observa que tal vedação já se contém expressa ao artigo 86 da Constituição Federal, que infere que a perda de função e suspensão dos direitos políticos do Chefe do Executivo Federal resultará apenas a partir do julgamento pelo Senado Federal dos crimes de responsabilidade por ele praticados.<sup>104</sup>

Em igual forma, tratou de pontuar o Ministro Carlos Velloso em seu voto-vista proferido ao julgamento da Reclamação Constitucional 2.138-6/DF:

A aplicação da Lei de Improbidade, lei 8.429/92, a esses agentes públicos faz-se, em certos casos, sob restrições. Por exemplo, ao Presidente da República 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 Senadores, não há falar em perda do mandato (CF, art. 55). O mesmo deve ser dito relativamente aos Deputados Estaduais (CF, art. 27, §1º)<sup>105</sup>

Tal previsão legislativa demonstra a preocupação do Legislador Originário em condicionar a suspensão dos direitos políticos e a perda de função pública de tais agentes ao julgamento político-administrativo de suas infrações. Logo, aos demais Chefes do Executivo e do Primeiro Escalão, não deve ser concedido tratamento díspar.

Como já delineado, a única função atribuída ao sistema político próprio de

---

<sup>104</sup>Como se percebe, a "ênfase à improbidade administrativa como crime de responsabilidade, nesse conjunto normativo do segundo grupo, é a que consta do inciso V do art. 85, ao considerar crime de responsabilidade os atos praticados pelo Presidente da República contra a "probidade na administração", dando ensejo a processo e julgamento perante o Senado Federal (art. 86). Somente nesta restrita hipótese, conseqüentemente, é que se identifica, no âmbito material, uma concorrência de regimes, o geral do art. 37, § 4.o, e o especial dos arts. 85, V, e 86" DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nº 3.240/DF**, Tribunal Pleno. Recorrente : Eliseu Lemos Padilha. Recorrido : Ministério Público Federal. Relator : Ministro Teori Zavaski. Brasília, 10/05/2018. Disponível em : <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>> Acesso em : 20 nov 2019.

<sup>105</sup>DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Federal. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007, p. 176. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>>. Acesso em: 15 nov. 2019

responsabilização para apuração, processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade trata-se da expulsão do agente improbo da estrutura organizacional do Poder Público. Logo, não há de se duvidar acerca da especificidade do tema tratado à Lei 1.079/50 e o Decreto-Lei 201/67, em face sua essencial função.

Em coerente entendimento, versa Maria Sylvia Di Pietro:

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 Supremo Tribunal Federal (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 da pena 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 Federal.

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 do 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 de sanções outras, como as que decorrem da prática de crime comum ou de ilícitos civis, como ocorre com a improbidade administrativa.<sup>106</sup>

Portanto, uma vez existindo mecanismo jurídico específico e próprio ao julgamento dos agentes políticos ímprobos, não há consectário lógico a permitir a aplicação das mesmas sanções quando previstas à Lei 8.429/92, uma vez que existe micro-ordenamento jurídico próprio, constitucionalmente previsto, com a mesma função.

Há, portanto, uma derrogação lógica à aplicação das sanções de suspensão de direitos e perda de função pública aos agentes políticos, uma vez que há maior especificidade à aplicação de tais sanções por meio da Lei 1.079/50 e do Decreto-Lei 201/67, compreendendo, portanto, pela *lex specialis derogat lex generalis*.<sup>107</sup>

Permitir a retirada do agente político de sua função mediante simples aplicação das normas previstas à Lei 8.429/92, desnatura por completo a essência política conferida ao

<sup>106</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 986 - 987

<sup>107</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A possibilidade de cumulação dos crimes de responsabilidade (Impeachment) e da improbidade administrativa dos agentes políticos por distinção de suas naturezas jurídicas. **Revista de direito do Estado**. Rio de Janeiro, nº 5, 2007, p. 199 - 241

juízo dos crimes de responsabilidade, o que causaria, portanto, o exaurimento de seu cabimento.

Há de se observar também a intensa relação jurídica entre a Lei 1.970/50, o Decreto-Lei 201/67 e a teoria do sistema constitucional de freios e contrapesos, vinculado ao artigo 2º da Constituição Federal<sup>108</sup>. O julgamento dos crimes de responsabilidade, realizado de forma atípica pelo Poder Legislativo, representa instrumento concretizador da estruturação do equilíbrio entre os Poderes, logo, permitir que seu resultado útil seja proferido por Órgão distinto, cria desequilíbrio ao princípio da separação de poderes e garantia das liberdades públicas.<sup>109</sup>

Como demonstrativo claro da necessidade de aplicação da teoria do *check and balance* às relações políticas, observa-se os Parlamentares, que não são elencados como agentes políticos tutelado através das normas constantes na Lei do *Impeachment*, vez que é o próprio Poder Legislativo que realiza o julgamento dos agentes ímprobos, sendo, contudo, autorizado processamento e julgamento dos mesmos por atos de improbidade conforme procedimento criado a partir da Lei de Improbidade Administrativa.

Acerca do tema, versa a Doutrina de Vanílvia da Cunha e Eduardo Moreira:

O parlamentar pode exercer função atípica de Administrador Público, principalmente quando eleito como Presidente de seu órgão legislativo. Nesse caso, acumula as funções de legislador e administrador, mantendo-se inclusive temporariamente no cargo de direção ou chefia, e ainda representando o próprio órgão legislativo, inclusive autorizando aquisições, contratações, tanto de pessoas quanto de bens e serviços. Caberá aí a incidência da Lei de Improbidade Administrativa, até porque gestor de dinheiro público, e considerado que agente político é espécie de agente público. Portanto, se a lei estabeleceu a incidência sobre qualquer agente público (gênero), não se poderia excluir o agente político no exercício de suas funções administrativas.<sup>110</sup>

Há de se observar que a exclusividade de aplicação das sanções de perda de função pública e suspensão de direitos políticos através dos crimes de responsabilidade exaure argumento acerca da ocorrência de *ne bis in idem*<sup>111</sup> aos casos dos agentes políticos, uma vez

<sup>108</sup> BIM, Eduardo Fortunato. A possibilidade de cumulação dos crimes de responsabilidade (Impeachment) e da improbidade administrativa dos agentes políticos por distinção de suas naturezas jurídicas. **Revista de direito do Estado**. Rio de Janeiro, nº 5, 2007, p. 199 - 241

<sup>109</sup> JUNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de direito constitucional**. Salvador : Jus Podivm, 2016, p. 991

<sup>110</sup> ZANUZO, Vanílvia Roggia; LUSTOSA, Eduardo Moreira. **A perda do mandato parlamentar por ato de improbidade administrativa**. BDJur : Brasília, 2009. p. 51

<sup>111</sup> "Politicamente, a Constituição Federal inadmitte o concurso de regimes de responsabilidade dos agentes políticos pela Lei de Improbidade e pela norma definidora dos Crimes de Responsabilidade, posto inaceitável *bis in idem*.. A submissão dos agentes políticos ao regime jurídico dos crimes de responsabilidade, até mesmo por suas severas punições, torna inequívoca a total ausência de uma suposta "impunidade" deletéria ao Estado

que tais sanções seriam apenas aplicadas em um único julgamento.

Resta frisar, portanto, que não está a se guerrear pela impunidade do agente político ou então pela deliberada cegueira do Poder do Público aos danos causados ao erário, mas sim a se primar pela coerência lógica que deve ser concretizada à atuação do operador do direito. Acerca da aplicação das demais sanções previstas ao artigo 12 da Lei 8.429/92, compreende-se e fundamenta-se por todo o presente trabalho corroborando por sua integral utilização, uma vez que trata-se da concretização do que torna previsto o artigo 37, §4 da Constituição Federal.

Daniel Neves e Rafael Carvalho ratificam o argumentado da seguinte forma:

Não há que se falar em imunidade do agente político à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. A interpretação sistemática do ordenamento jurídico demonstra que a intenção do legislador constituinte foi a de estabelecer regras especiais para os agentes políticos que cometerem atos de improbidade/crimes de responsabilidade em relação exclusivamente à aplicação de sanções políticas (perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício de função pública), mas não no tocante às demais sanções que não possuem caráter político e que estão previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992.

Destarte, o agente político pode ser responsabilizado, pelo mesmo fato, com fundamento na legislação especial, que trata do crime de responsabilidade, e na Lei 8.429/1992, ressalvada a aplicação de sanções políticas, sem que isso configure *bis in idem*.<sup>112</sup>

No processo e julgamento por crimes de responsabilidade serão aplicadas as sanções políticas (perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício de função pública), enquanto na ação judicial de improbidade administrativa o magistrado aplicará as demais sanções elencadas na Lei 8.429/1992 (ressarcimento ao erário, multa civil etc.)<sup>113</sup>

Dessa forma, há de se observar que não estavam os Ministros, ao julgamento da Reclamação Constitucional 2.138-6/DF, em integral incongruência com o ordenamento jurídico pátrio.

É inegável a existência da condição de especialidade a justificar a exclusividade da aplicação das sanções contidas à Lei 1.079/50 e do Decreto-Lei 201/67 aos agentes políticos. Todavia, deve-se compreender que agiram eles de forma abrupta ao vedar a aplicação integral

---

Democrático de Direito" BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 456649/MG**, reclamante : Ministério Público de Minas Gerais, reclamado : Acácio Mendes de Andrade, rel. Ministro Luiz Fux, 05 dezembro de 2006, Disponível em [https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2361012&sReg=200201000749&sData=20061005&sTipo=3&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2361012&sReg=200201000749&sData=20061005&sTipo=3&formato=PDF). Acesso em 19 nov. 2019.

<sup>112</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual**. 7. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019, p. 26

<sup>113</sup> Tem-se manifestação símile sentido à doutrina de PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2014, p 166 - 167 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 24. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 992

da Lei de Improbidade aos referidos agentes políticos, quando, em verdade, deveriam ter apenas restringido a aplicação das sanções de perda de função pública e suspensão de direitos políticos à tutela da Lei 1.079/50 e do Decreto-Lei 201/67.

## 6 CONCLUSÃO

Em face de sua vivacidade e amplitude de compreensão, o ordenamento jurídico deve ser interpretado e aplicado não de forma gramatical e restritiva, mas sim a partir de um extenso processo interpretativo ao qual será o aplicador do direito responsável por ponderar os meios e objetivos aos quais se almeja alcançar.

Ante restou tratado por todo o trabalho, tornou-se cristalina a intenção do Legislador em criar um sistema normativo completo e abrangente que fosse capaz de processar, julgar e punir os agentes públicos em face da prática de atos de improbidade administrativa.

Ocorre, todavia, que a partir do precedente criado pelo Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento da Reclamação Constitucional 2.138-6/DF, se fez compreender que, aos agentes políticos não se aplicaria a Lei de Improbidade Administrativa, por se considerar que a eles apenas seria aplicável a Lei do *Impeachment*.

Como demonstrado, tal compreensão se perfaz intangível e inconsistente, uma vez que não cabe lógica imputar a aqueles que representam os maiores expoentes de poder à Administração menor grau de tutela à prática de atos de improbidade administrativa.

Todavia, pelo que o fora igualmente exposto, restou evidenciado que a incidência da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos também não pode ocorrer em irrestrita execução. Conforme previsto ao artigo 12 da Lei 8.429/92, as sanções de perda de função pública e suspensão de direitos políticos devem ser aplicadas a aqueles que praticam atos ímprobos. Ocorre que, aos agentes políticos, tal submissão se faz incompatível.

Se permite tecer tal afirmação, vez que se criou através da Lei 1.079/50 e do Decreto-Lei 201/67, micro-ordenamento específico à aplicação de tais sanções aos agentes políticos, logo, permitir que sejam eles retirados de seus cargos e tenham seus direitos políticos suspensos por via oblíqua, qual seja através da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, não se perfaz lógico ou juridicamente viável.

Aos agentes políticos, portanto, tutela-se duplamente suas condutas ímprobas, o assim se perfazendo através da Lei de Improbidade Administrativa, à qual prevê sanções como o ressarcimento ao erário e restituição de bens havidos indevidamente, assim como pela Lei do *Impeachment* e do Decreto-201/67, que, em caso de condenação, resulta na perda de função pública e suspensão de direitos políticos.



## REFERÊNCIAS

ALVIM, Eduardo. **Improbidade Administrativa : Aspectos processuais da Lei nº 8.429/92. Breves considerações sobre as sanções da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92)**. São Paulo. 2ª Ed.

BARROSO, Luís Roberto. Regime constitucional do serviço postal. Legitimidade da atuação da iniciativa privada. In. **Revista dos Tribunais**. Vol. 786/2001. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001

BIM, Eduardo Fortunato. A possibilidade de cumulação dos crimes de responsabilidade (Impeachment) e da improbidade administrativa dos agentes políticos por distinção de suas naturezas jurídicas in **Revista de direito do Estado**. Rio de Janeiro, nº 5, 2007, p. 199 – 241  
 BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Tutela jurisdicional cautelar e atos de improbidade administrativa. Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros. 2003.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91>>. Acesso em: 21 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91>>. Acesso em: 21 set. 2019.

BRASIL, Lei Federal nº 1.079, 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento**. Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 10 abr. 1950. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/11079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm). Acesso em 07 nov. 2019

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Poder Executivo, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 09 nov. 2019

BRASIL. Decreto-Lei 201/67. **Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências**. Poder Executivo, Brasília, 24 de fevereiro de 1967. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm). Acesso em 10 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 456649/MG**, reclamante : Ministério Público de Minas Gerais, reclamado : Acácio Mendes de Andrade, rel. Ministro Luiz Fux, 05 dezembro de 2006, Disponível em <[https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre\\_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2361012&sReg=200201000749&sData=20061005&sTipo=3&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/Abre_Documento.asp?sLink=ATC&sSeq=2361012&sReg=200201000749&sData=20061005&sTipo=3&formato=PDF)>. Acesso em 19 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Resp. 1.186.291-SP**. Agravante : Andrea de Souza Machado, Agravado : Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora : Ministra

DISTRITO FEDERAL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Resp 550.344-SP**. Agravante : Oscar Yazbek. Agravado : Ministério Público Federal. Relator : Rogerio de Faria, 01 de agosto 2018. Disponível em

<<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/608060663/andamento-do-processo-n-2014-0174244-6-agravo-recurso-especial-03-08-2018-do-stj>> Acesso em : 23 nov 2019

BROSSARD. Paulo. **O impeachment : aspectos da responsabilidade política do presidente da república**. 2ª Ed. Saraiva. São Paulo. 1992

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Atlas, 2016

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 2.ed. Bahia: Juspodivm 2015

COSTA, Guilherme Recena, LUCON, Paulo Henrique dos Santos, Costa, Eduardo José da Fonseca. **Improbidade Administrativa : Aspectos Processuais da lei nº 8.429/92** . São Paulo : Atlas , 2015

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal de Federal. **Reclamação Constitucional nº 2.138-6**, Tribunal Pleno. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. Relator: Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. Disponível em:<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarConsolidada.asp?classe=Rcl&numero=2138&origem=AP>>. Acesso em: 15 nov. 2019

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 976566/PA**, Tribunal Pleno. Recorrente : Domiciano Bezerra Soares. Reclamado : Ministério Público Federal. Relator : Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, 12 de setembro de 2019. Disponível em : <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750963616>> Acesso em : 18 nov. 2019

DISTRITO FEDERAL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental nº 3.240/DF**, Tribunal Pleno. Recorrente : Eliseu Lemos Padilha. Recorrido : Ministério Público Federal. Relator : Ministro Teori Zavaski. Brasília, 10/05/2018. Disponível em : <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=315062116&ext=.pdf>> Acesso em : 20 nov 2019.

GARCIA Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 9ª ed. São Paulo : Saraiva, 2017.

GALIL, João Victor Tavares. Improbidade administrativa e crimes de responsabilidade: PET. 3.240 AGR/DF. **Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura**. São Paulo, v. 8/2019, jan/mar 2019.

GUASQUE, Denise Freitas Fabião. O impeachment do Presidente da República in **Revista dos Tribunais**. ano 1992, volume 684, São Paulo : Revista dos Tribunais.

JUNIOR. Dirley da Cunha. **Curso de direito constitucional**. Salvador : Jus Podivm, 2016,

JUNIOR, Américo Bedê Freire. A natureza jurídica da ação por ato de improbidade administrativa. **Estudos sobre improbidade administrativa, em homenagem ao professor J.J. Calmon Passos**. 2ª ed. Salvador : Jus Podivm,

JUNIOR, Wallace Paiva Martins. Enriquecimento Ilícito de Agentes Públicos - Evolução Patrimonial Desproporcional a Renda ou Patrimônio - Lei Federal 8.429/92. In. **Revista dos Tribunais**. Vol. 755/1998 São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, set/1998

JUNIOR, Luis Alberto Davi Araujo, NUNES, Vidal Serrano Nunes, **Curso de direito Constitucional**, 8ª ed. São Paulo : Saraiva

JUNIOR, Luiz Manoel Gomes Junior. FAVERETO, Rogerio. Artigo 12. Comentários à lei de improbidade administrativa in **Revista dos Tribunais** : São Paulo, 2011.

JUNIOR, Nelson Nery. Tipicidade do ato e dano ao erário. In. **Revista dos Tribunais**. vol. 2/2014 . São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, set/2014

MARQUES, João Frederico. **Elementos de Direito Processual Penal. V. III. 3.** atual. Campinas: Millennium, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da improbidade administrativa: comentários à Lei no 8.429/92**. Rio de Janeiro : FORENSE, 5. ed, 2010

MEDEIROS, Sérgio Monteiro. **Lei de improbidade administrativa. Comentários e anotações jurisprudenciais**. São Paulo : Juarez Oliveira. 2003

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo : Malheiros, 2016

MIRANDA, Gustavo Senna. Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade como crimes de responsabilidade in **Revista dos Tribunais**. ano 96, volume 857, São Paulo : Revista dos Tribunais.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção, OLIVEIRA, Rafael Carvalho de Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa: direito material e processual. 7. ed.** – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de processo penal. ed. 4.** Belo Horizonte : Del Rey, 2005

OSÓRIO, Fabio Medina. **As Sanções da lei 8.429/92 aos atos de improbidade administrativa**, São Paulo : Revista dos Tribunais, vol.766/1999

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada : aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. São Paulo : Atlas, 7. ed., 2018

QUEIROZ, Paulo. **Direito Penal: Parte Geral**. 12. ed. Salvador : Juspodivm, 2016

SILVA, Jose Afonso da. Da perda do mandato de Presidente da República in **Revista dos Tribunais**. Ano 2012, volume 925, São Paulo : Revista dos Tribunais.

Soares, Ricardo Mauricio Freire ., A Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos municipais. **Estudos Aplicados em Direito Público**. Salvador : Faculdade Baiana de Direito. 2017

SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Proibidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar**. ed. 5. São Paulo : Malheiros, 2004.

TOURINHO, Rita Andrea Rehem Almeida. **Discricionariedade administrativa : a Ação de improbidade & controle principiológico**. Curitiba : Juruá 2ª ed. 2009

VIEIRA, Fernando Grella. Ação civil pública de improbidade - Foro privilegiado e crime de responsabilidade. In. **Ação Civil Pública após 20 anos : efetividade e desafios**. São Paulo : Revista dos Tribunais. 2005

WEICHERT, Marlon Alberto. A sentença condenatória na ação de improbidade administrativa, profundidade e extensão das sanções in **Revista de informação legislativa**. Brasília, v. 9, nº 34, 2007

ZANUZO, Vanívia Roggia; LUSTOSA, Eduardo Moreira. **A perda do mandato parlamentar por ato de improbidade administrativa**. BDJur : Brasília, 2009