

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

NAYARA THAÍS THOMÉ BALBINO

**A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DOS
AGENTES POLÍTICOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

SÃO PAULO

2018

NAYARA THAÍS THOMÉ BALBINO

**A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DOS
AGENTES POLÍTICOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

Monografia apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de ESPECIALISTA em Direito Administrativo, sob a orientação do Prof. Dr. Alexandre Levin.

SÃO PAULO

2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alexandre Levin (Orientador)

À Deus, por ser meu refúgio e me dar as forças necessárias para continuar.

À minha mãe, por acreditar em mim.

À minha avó, por me inspirar.

AGRADECIMENTOS

À Deus, por possibilitar que eu alcance voos cada vez mais altos.

À minha mãe, por todo apoio.

Ao Frank, meu filho de quatro patas, pela companhia nos momentos de pesquisa.

Ao meu noivo, Leonardo Wajman, pela paciência.

Às minhas amigas Enelise e Tatiana, pelo incentivo e por estarem sempre ao meu lado.

Ao meu professor orientador, Dr. Alexandre Levin, por ser exemplo, por toda orientação e atenção dispensada ao meu trabalho.

A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DOS AGENTES POLÍTICOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

NAYARA THAÍS THOMÉ BALBINO

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo estudar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa em face dos agentes políticos. Sabe-se que a Reclamação 2138, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, trouxe bastante inquietação ao direito administrativo brasileiro. Em vista disso, houve a necessidade de analisar cuidadosamente a Lei de Improbidade Administrativa e Lei de Crime de Responsabilidade, sobretudo ao que concerne suas naturezas jurídicas, através de doutrinas, artigos científicos e jurisprudências. Após, verificou-se a posição atual do STF sobre o assunto. Concluiu -se que, apesar da relutância, o entendimento que tende a se cristalizar é de que os agentes do alto escalão do Estado respondam também por improbidade administrativa, uma vez que, apesar das duas leis protegerem a moralidade administrativa, elas não se comunicam, pois há independência de instâncias. Além disso, os dados elencados mostram que a Lei 8429/92 é mais eficaz ao combate de corrupção do que a Lei 1079/50. Contudo, é preciso discutir, ainda, a questão de haver tratamento diferenciado para o Chefe do Executivo Federal, ao passo que ele não responde perante a LIA, enquanto os demais chefes do Executivo, Estadual e Municipal, são responsabilizados pela lei em questão.

PALAVRAS-CHAVE: IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; AGENTE POLÍTICO; CRIME DE RESPONSABILIDADE; RECLAMAÇÃO 2138

A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE DOS AGENTES POLÍTICOS NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

NAYARA THAÍS THOMÉ BALBINO

ABSTRACT

The goal of this paper is to study the Administrative Impropriety Law's application in the face of political agents. It is known that the Legal Claim 2138, judged by the Supreme Federal Court, has given quite an inquietude to the Brazilian's administrative law. As a result, there was the need to analyze thoroughly the Administrative Impropriety Law and the Liability Crime Law, especially when concerns its legal nature, through doctrines, scientific articles and jurisprudent. After this, it was verified the current position of the Supreme Federal Court about the subject. The conclusion was that in spite of the reluctances, the understanding which tends to be substantiated is that the agents of the State's High Scale should also answer for the Administrative Impropriety, since although the two law protect the administrative morality, the don't have any relation, because there is no independence of instances. Moreover, the data listed shows that the Law 8429/92 is more efficient to the combat of corruption than the Law 1079/50. However, it is yet necessary to discuss the matter of having a special treatment to the Chief of the Federal Executive whereas this one does not respond towards the Law of Administrative Impropriety, whilst the other Chiefs of the Executive, State and Municipal, are held responsible for the law in question.

KEYWORDS: ADMINISTRATIVE IMPROBITY; POLITICAL AGENTS; RESPONSIBILITY CRIMES; LEGAL CLAIM 2138

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. AGENTES PÚBLICOS.....	10
1.1. Classificação	11
1.2 Agentes políticos.....	12
1.3 Servidores Públicos	13
1.4 Militares	14
1.5 Particulares em colaboração com o Poder Público	14
2. CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	16
2.1 Sujeitos da Improbidade	21
2.1.1 Sujeito Passivo	21
2.1.2 Sujeito Ativo	22
2.1.3. Natureza Jurídica.....	22
2.2. Atos de Improbidade Administrativa	25
2.2.1 Improbidade Administrativa Decorrente de Enriquecimento Ilícito	25
2.2.2 Improbidade Administrativa Decorrente de Lesão ao Erário.....	28
2.2.3 Ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública	30
2.3 Sanções.....	33
3. CRIME DE RESPONSABILIDADE	37
3.1 Crime de Responsabilidade dos Prefeitos em Face do Decreto-Lei 201/1967	39
3.2 Natureza jurídica	40
3.3 Sanções.....	42
4. A RECLAMAÇÃO 2.138-DF E VISÃO JURISPRUDENCIAL ATUAL	45
4.1 Análise da Reclamação 2.138-DF STF	45
4.2 Voto Vencido.....	47
4.3 Visão Jurisprudencial	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

A corrupção é um mal que assola os países desde a trajetória do homem no convívio social; no Brasil, especialmente, ela é endêmica e atinge toda a administração pública. Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve a necessidade de regulamentar o art. 37, § 4º, e então, foi editada a Lei nº 8429/92, sendo de aplicação a todos os agentes públicos. A lei veio como um mecanismo que desse um basta ou, pelo menos, controlasse esse câncer na sociedade.

Contudo, existe a Lei 1079/50 e o Decreto 201/67, os quais tratam de um regime próprio de responsabilidade dos agentes políticos. A partir disso, compete analisar, de acordo com a doutrina, qual o conceito de agentes públicos bem como o de agente político, já no primeiro capítulo, a fim de que se tenha base para melhor compreensão do tema.

Após, no segundo capítulo, trata-se sobre o conceito de improbidade, assim como o sujeito ativo e passivo, seus atos e, principalmente, acerca da natureza jurídica, que é objeto de muita discussão entre os juristas, enquanto uns entendem ser de natureza penal, outros defendem ser de natureza cível. Destarte, imperioso trazer à baila a posição jurisprudencial e a doutrina majoritária para se atingir a conclusão mais coerente juridicamente.

O terceiro capítulo é reservado a reflexão da lei de crime de responsabilidade aplicado aos agentes políticos, destacando a figura do prefeito, o qual está regido pelo Decreto-Lei 210/67. Não obstante, a natureza jurídica é cuidadosamente debatida, tendo em vista não ser tema pacífico, uns a consideram ter caráter penal, já outros – e predominantemente – julgam ser de caráter político-administrativo.

Por último, e onde se encontra o cerne da questão, será debatido sobre a Reclamação 2.138-6, e a polêmica sobre o Ministro de Estado, Ronaldo Mota Sardenberg, ter sido responsabilizado apenas de acordo com a Lei 1079/50, sob argumento de que se fosse responsabilizado, também, pela Lei 8429/92 estar-se-ia diante de um *bis in idem*, ou seja, dupla punição pelo mesmo fato.

No final do capítulo em comento, é demonstrada a visão jurisprudencial atual acerca do assunto, bem como a eficiência da lei de improbidade administrativa em contrapartida a da lei de responsabilidade dos agentes políticos.

1. AGENTES PÚBLICOS

A Constituição Federal de 1988, no capítulo correspondente à Administração Pública, traz o vocábulo “Servidores Públicos” para designar as pessoas que prestam serviços com vínculo empregatício, seja na Administração Pública direta, autarquias e fundações públicas.¹

No entanto, há pessoas que exercem função pública, que compreende a função administrativa, legislativa e jurisdicional. Existem, ainda, aqueles que não possuem vínculo empregatício com o Estado. Dessa forma, houve a necessidade de um vocábulo de maior abrangência para designar as pessoas que exercem função pública, com ou sem vínculo empregatício. Daí que surgiu a noção de “agente público.”²

Agentes públicos, em suma, é a expressão usada para se referir às pessoas físicas que servem ao Poder Público. Os serviços prestados pelos agentes públicos podem ser forma episódica ou permanente, remuneradas ou não.

Marçal Justen Filho, com clareza, conceitua agente público:

Agente público é toda pessoa física que atua como órgão estatal, produzindo ou manifestando a vontade do Estado. O agente público é aquele que forma e manifesta a vontade estatal, vinculando-se ao Estado por uma relação orgânica, sem se configurar como um representante em sentido próprio.³

Acerca do tema, Lúcia Valle Figueiredo, acrescenta:

No conceito de agente público estão incluídos todos aqueles que desempenham, de qualquer modo, função pública. Mesmo os que, embora exerçam atividade privada, também podem prestar função pública, como os delegados ou concessionários de serviço público. Agente público é, destarte, o termo correto e que, na verdade, expressa a atividade que esteja sendo exercida por alguém em nome do Estado.⁴

Trata-se de um termo abrangente e genérico que inclui os agentes políticos, funcionários, servidores, contratados por tempo determinado para serviço de

¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 580.

² *Ibid.*, p. 580-581.

³ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 873.

⁴ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 597.

excepcional interesse público e os que obtiveram estabilidade por meio da Constituição de 1988.

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello, leciona:

A noção (de agente público) abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas do governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.⁵

É imperioso destacar a noção de agentes públicos, visto que a Lei 8.429/92 (Lei Improbidade Administrativa) abrange os agentes políticos, os quais serão relevantes no presente trabalho. Ressalta-se que os agentes públicos estão classificados em quatro grupos, a saber: agentes políticos, servidores públicos, militares e particulares em colaboração com o Poder Público.

1.1. Classificação

São muitos os sujeitos compreendidos como agentes públicos, principalmente após a Constituição Federal de 1988 que incluiu os que prestam serviços às pessoas jurídicas de direito privado instituídas pelo Poder Público.

Dessa forma, após a Constituição de 1988 e as alterações da Emenda Constitucional nº 18/98, abrangem-se quatro categorias de agentes públicos:

1. agentes políticos;
2. servidores públicos;
3. militares;
4. particulares em colaboração com o Poder Público.

⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 251.

1.2 Agentes políticos

Não há unanimidade entre os doutrinadores quando se trata da definição de agentes políticos. Há um conceito mais abrangente e outro mais restrito.

O conceito mais abrangente é defendido por Hely Lopes Meirelles:

Agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência.⁶

A partir da definição acima, é certo afirmar que essa categoria de agentes públicos atua com liberdade funcional; suas atribuições consistem em atuar com prerrogativas e responsabilidades próprias, de acordo com a Constituição e com leis especiais. Justifica-se que as prerrogativas não são privilégios pessoais dadas aos agentes políticos, trata-se, todavia, de uma garantia necessária para desempenharem suas atividades complexas, amparada pelo princípio da impessoalidade, cujo fim é garantir o interesse público.

Essa corrente considera agentes políticos os seguintes sujeitos: Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e Município); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do serviço público.⁷

Os juristas que adoram tal posição se embasam no artigo 37, XI, da CF 88, o qual garante a esses sujeitos remuneração mediante subsídio e faz menção aos agentes “membros de qualquer dos Poderes” e, ainda, utiliza o termo “e dos demais agentes políticos”. Dessa forma, evidente é o entendimento da Carta Magna sobre o

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 80-82.

⁷ *Ibid.*, p.80.

que é considerado agente político.

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, adota uma posição mais restrita:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um *munus* público.⁸

Celso Antônio Bandeira de Mello entende que o vínculo que os agentes políticos têm com o Estado é meramente político, nada tendo a ver com a natureza de cunho profissional, uma vez que a qualificação para exercerem as correspondentes funções não é aptidão técnica, mas sim a qualidade de cidadãos. Os agentes supracitados não travam contrato com o Poder Público, seus direitos e deveres advêm da Constituição e das leis.

A jurista e professora Di Pietro se filia a essa doutrina e entende que os agentes políticos são apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos (Ministros e Secretários das diversas pastas), os Senadores, os Deputados e os Vereadores.⁹

No presente trabalho monográfico, adota-se o entendimento restrito do conceito de agente político, o qual considera agentes políticos os que integram o mais alto escalão da organização da Administração Pública, são representantes do povo e a investidura ocorre por eleição.

1.3 Servidores Públicos

Os servidores públicos são pessoas físicas que prestam serviço ao Estado com vínculo empregatício e mediante remuneração.

Nas palavras de Celso Bandeira de Mello:

⁸ MELLO, 2015. p. 253-254.

⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 655.

Servidor público, como se pode depreender da Lei Maior, é a designação genérica ali utilizada para englobar, de modo abrangente, todos aqueles que mantêm vínculos de trabalho profissional com as entidades governamentais, integrados em cargos ou empregos da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, respectivas autarquias e fundações de Direito Público.¹⁰

Em linhas gerais, o servidor público é a pessoa física que tem relação profissional com o Estado e está investida em cargos e funções, de caráter não eventual e com remuneração advinda dos cofres públicos.

É importante ressaltar que há casos excepcionais que pode haver contratação temporária de pessoal para atender as necessidades de interesse público.

1.4 Militares

Os militares são caracterizados como pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica, com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio e com remuneração paga pelos cofres públicos, de acordo com o artigo 142, caput, e §3º da Constituição Federal.

Há algumas vantagens do trabalhador privado que alcançam os militares, tais como: décimo terceiro salário, licença -paternidade e assistência gratuita aos filhos e dependentes até os seis anos de idade. Por outro lado, há normas dos servidores públicos, a saber: teto salarial, limitações, irredutibilidade de vencimentos e forma de cálculo dos acréscimos salariais, conforme disposto no artigo 142, §3º, inciso VIII.

1.5 Particulares em colaboração com o Poder Público

Essa categoria de servidores públicos é definida, segundo Celso Bandeira de Mello, assim:

Essa categoria de agentes é composta por sujeitos que, sem perderem sua qualidade de particulares – portanto, de pessoas alheias à intimidade do

¹⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 253.

aparelho estatal (com exceção única dos recrutados para serviço militar) -, exercem função pública, ainda que às vezes apenas em caráter episódico.¹¹

De acordo com o mesmo autor, particulares em colaboração com o Poder Público são aqueles que exercem um *múnus público* como, por exemplo, os requisitados para prestação de atividade pública, quer seja para apuração de votos nas eleições, quer seja os recrutados para o serviço militar obrigatório.

Há também aqueles que são contratados para realizarem um serviço específico e temporário, como é o caso de um advogado renomado contratado para fazer uma sustentação oral perante Tribunais ou mesmo para advogar em caso que exija uma expertise técnica mais aprofundada.

Reconhece-se, nesse grupo, os que assumem a gestão de coisa pública quando ocorre situação anômala, isto é, situação em que há necessidade de socorrer a Administração Pública de situações inesperadas.

¹¹ MELLO, 2015. p. 257.

2. CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429/92, que hoje vigora no ordenamento jurídico, fora substituída pelas Leis nº 3.164/57, conhecida como Pitombo- Godói Ilha e a nº 3.502/58, chamada de Lei Bilac Pinto; a primeira tratava de forma muito genérica acerca de enriquecimento ilícito e desapossava os bens mediante o exercício indevido da função pública; e a segunda, por sua vez, surgiu como uma lei complementar a anterior, enumerando várias hipóteses de enriquecimento ilícito, porém não fez menção ao enriquecimento sem causa nem tampouco caracterizou de maneira precisa as hipóteses de enriquecimento ilícito.¹²

Com o advento da Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, §4º, surgiu a necessidade de regulamentar a matéria de improbidade administrativa com uma lei própria. Em 1991, foi encaminhado um anteprojeto ao Congresso Nacional, o qual passou por mais de trezentas emendas, tendo como resultado os 25 artigos atuais da Lei Federal 8.429/92.¹³

Finalmente, com a nova lei houve a preocupação do legislador em combater a corrupção e a figura do enriquecimento ilícito passou a ser considerado apenas uma espécie do gênero de improbidade administrativa.

A premissa básica dos agentes públicos para representar o Estado e desenvolver uma boa administração deve ser pautado aos princípios explícitos no art. 37, caput, Constituição Federal de 1988, prezando pela legalidade, eficiência, moralidade, impessoalidade e publicidade.

Sabe-se que os funcionários que pertencem à Administração Pública têm o dever de probidade, ou seja, devem agir com honestidade e lealdade, sem se aproveitar das facilidades que decorrem de seu cargo para proveito pessoal ou de outrem.

Nesse sentido, Diogenes Gasparini, ensina sobre o dever de probidade:

Esse dever impõe ao agente público o desempenho de suas atribuições sob pautas que indicam atitudes retas, leais, justas e honestas, notas marcantes da integridade do homem. É nesse sentido do reto, do leal, do justo e do

¹² PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 31.

¹³ Ibid., p. 31-33.

honesto que deve orientar-se o agente público no desempenho do cargo, função ou emprego junto ao Estado ou entidade por ela criada, sob pena de ilegitimidade de suas ações.¹⁴

Espera-se, evidentemente, que os administradores públicos cumpram com seu dever de probidade, respeitando as normas da moral, a lei e os bons costumes, de modo a fazer o melhor negócio para o interesse público.

Nessa mesma vertente, Marcelo Figueiredo, escreve:

A probidade significa, em breves palavras, o exercício de qualquer função pública com honestidade, abstendo-se do abuso das prerrogativas inerentes ao cargo público para angariar vantagem ilícita, econômica ou não, para si ou para outrem, da causação de dano patrimonial ou financeiro nos negócios da Administração Pública para particulares, do emprego irregular de verbas públicas e da prática do desvio de finalidade ou do excesso de poder.¹⁵

O art. 4 da Lei nº 8.429/92 também expressa o dever de probidade: “Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos.”

Ocorre que, como bem pontua Marcelo Figueiredo¹⁶, a improbidade acompanha o Homem em sua trajetória no tempo. O tema é antiquíssimo e ao mesmo tempo atual. São muitas as dificuldades estruturais e culturais, por isso a necessidade de uma lei que combata ou, pelo menos amenize, a corrupção.

É bem verdade que a doutrina e a Lei de Improbidade Administrativa (também conhecida como lei do “colarinho branco”) se referem exaustivamente sobre o dever de probidade, contudo a lei não definiu conceito preciso de improbidade administrativa, de modo que cabe a doutrina se debruçar sobre o tema.

A maneira mais razoável para conseguir delimitar sobre o significado de improbidade administrativa é a partir do aspecto semântico, juntamente com os recursos dos conceitos de valor e de experiência, já que se trata de um termo jurídico indeterminado pelo direito positivo.

A palavra “improbidade” advém de *improbitas*, cuja origem é latina. De acordo com Antônio Houaiss improbidade significa: 1. desonestidade; 2. ação má;

¹⁴ GASPARINI, Diógenes; MOTTA, Fabrício. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 153.

¹⁵ SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Probidade administrativa**: comentários a Lei 8.429/92 e legislação complementar. 5.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 42.

¹⁶ *Ibid.*, p. 13.

perversidade. Já ímprobo vem do latim *improbus* e quer dizer: 1. que (m) não é probo, desonesto.¹⁷

A partir disso, deve-se analisar o entendimento dos principais juristas pátrios. É bem verdade que se trata de uma questão tormentosa e não há unanimidade entre os autores sobre o assunto; ora tratam da moralidade administrativa, ora enfatizam o enriquecimento ilícito do agente.

Di Pietro defende que moralidade e probidade são expressões sinônimas. Dessa forma, anota:

A rigor, pode-se dizer que são expressões que significam a mesma coisa, tendo em vista que ambas se relacionam com a ideia de **honestidade** na Administração Pública. Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei.¹⁸

A professora, apesar de revelar dificuldade em diferenciar improbidade de moralidade, posiciona-se no sentido de que não há diferença entre as expressões e que o cerne que as envolve é a honestidade, não bastando, apenas, obedecer à lei; é preciso observar os princípios éticos, a fim de garantir uma boa administração.

Por outro lado, Marcelo Figueiredo, diz existir distinção entre moralidade e probidade. Sendo assim, preleciona:

Entendemos que a probidade é espécie do gênero “moralidade administrativa” a que alude, v.g., o art. 37, caput e seu §4º, da CF. O núcleo da probidade está associado (deflui) ao princípio maior da moralidade administrativa; verdadeiro norte à Administração em todas as suas manifestações. Se correta estiver a análise, podemos associar, como o faz a moderna doutrina do direito administrativo, os atos atentatórios à probidade como também atentatórios à moralidade administrativa. Não estamos a afirmar que ambos os conceitos são idênticos. Ao contrário, a probidade é peculiar e específico aspecto da moralidade administrativa.¹⁹

José Afonso da Silva também se posiciona a respeito do conceito de improbidade administrativa:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a

¹⁷ HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. p. 410.

¹⁸ DI PIETRO, 2015. p. 969.

¹⁹ SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Probidade administrativa**: comentários a Lei 8.429/92 e Legislação complementar. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p, 47-48.

suspensão dos direitos políticos (art. 37, § 4º). A improbidade administrativa consiste no dever de o funcionário servir a Administração com honestidade. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada.²⁰

Ora, improbidade administrativa para a grande maioria dos juristas, assim como os dois últimos doutrinadores supracitados, é a imoralidade administrativa qualificada e, como bem esclarece o mestre Kleber Bispo dos Santos, isto quer dizer que todo ato de improbidade administrativa ofende a moralidade administrativa, mas nem toda ofensa à moralidade administrativa constitui improbidade.²¹

Ainda, sobre a matéria, Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior, explanam:

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.²²

É notório, diante do exposto, que não há uma definição concreta na doutrina brasileira, o que se tem são determinadas condutas descritas na lei como sendo violadoras da moralidade administrativa. O agente administrativo que infringe algum dos princípios elencados no art. 37, caput da Carta Maior, como já demonstrado acima, incorre em improbidade administrativa.

A partir disso, é possível mencionar os grandes exemplos de improbidade no Brasil, citados por Marcelo Figueiredo, em obra coordenada pelos professores Cássio Scarpinella Bueno e Pedro Paulo de R. Porto Filho, que são: aplicação irregular de verba pública, desvio de verba pública, falta de prestação de contas, frustração de concurso de processo licitatório e superfaturamento de obra pública.²³

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 680.

²¹ SANTOS, Kleber Bispo dos. **Improbidade administrativa e atentado aos princípios da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 82.

²² PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1997. p. 37-38.

²³ BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.); PORTO FILHO, Pedro Paulo Rezende de (Coord.). **Improbidade administrativa: questões polemicas e atuais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 334.

Contudo, é imprescindível sensibilidade especial para saber diferenciar ato de improbidade de ato de ilegalidade, pois nem tudo é ato de improbidade. Há atos de ilegalidade que merecem ser corrigidos por outras ações que não a ação de improbidade e, nesse caso, é fundamental ter bom senso técnico para propor as ações correspondentes em cada caso concreto.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já se posicionou:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. PRÁTICA DE ATO VIOLADOR DE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ARTIGO 11 DA LEI 8429/92. RECONHECIMENTO DE DOLO GENÉRICO. PENALIDADE APLICADA. PROPORCIONALIDADE. REEXAME DO CONJUNTO FÁTICO E PROBATÓRIO DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. A jurisprudência desta Corte Superior de Justiça é no sentido de que não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade. A improbidade é a ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Assim, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92 é indispensável, para a caracterização de improbidade, que o agente tenha agido dolosamente e, ao menos, culposamente, nas hipóteses do artigo 10.²⁴

A respeito do assunto, Edilson Pereira Nobre Júnior, conclui:

Há, portanto, a necessidade de uma distinção, consistente em saber se o ato questionado tenha ou não ofendido a moralidade administrativa em sua forma qualificada. Havendo fundados indícios da primeira hipótese, cabível para a apuração da conduta o ajuizamento de ação de improbidade administrativa, fundada na Lei 8.429/92. Diversamente, caso se esteja ante ato que cause lesão ao erário, com ou sem imoralidade administrativa, mas sem o traço da desonestidade, apropriado o manejo da ação popular ou da ação civil pública, para esta última legitimado o Ministério Público, nos termos do art. 129, III, da Lei Maior.²⁵

Oportunamente será estudado detalhadamente ao que concerne o tratamento dos diversos graus de improbidade.

²⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1500812/SE, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 21/05/2015, DJe 28/05/2015. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1410581&num_registro=201403115770&data=20150528&formato=HTML>. Acesso em: 22. mai. 2018.

²⁵ NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Improbidade administrativa**: alguns aspectos controvertidos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 235, p. 61-91, jan./mar. 2004.

2.1 Sujeitos da Improbidade

2.1.1 Sujeito Passivo

O sujeito passivo é um dos elementos constitutivos para ocorrer o ato ímprobo, conforme disposição do art. 37, §4º da CF e da Lei 8.429/92. Chama-se de sujeito passivo as entidades que podem ser lesadas pelo ato de improbidade administrativa.

Nesta seara, o art. 1º da lei expressa a abrangência dos sujeitos que podem ser atingidos por atos ímprobos, como segue:

Art. 1º. Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.²⁶

Conclui-se que os sujeitos passivos são as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estado, Município e Autarquia) ou a pessoa jurídica de direito privado (Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista, empresa com envolvimento de capitais públicos).

Em suma, os agentes passivos dessa relação são as entidades públicas ou privadas que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual.

²⁶ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 30. jul. 2018.

2.1.2 Sujeito Ativo

A Lei 8.429/92 também delimita os sujeitos que poderão cometer a prática de ilícitos dessa natureza, são os chamados sujeitos ativos. Tais sujeitos encontram respaldo no art. 2º, conforme segue:

Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. anterior.

Não se pode deixar de citar o art. 3º da referida lei para melhor compreensão desses sujeitos:

Art. 3º. As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Concorre para a prática de improbidade administrativa, não apenas aqueles que travem com a Administração Pública vínculo jurídico, denominados de agentes públicos; os terceiros e os particulares podem ser coautores ou participantes nas condutas ilícitas, como mentor intelectual, visto que a lei dispõe que tais figuras podem “concorrer ou induzir” para essa prática. Contudo, quem possui os materiais e meios realmente efetivos para a concretização do ato é o agente ou servidor público.²⁷

Embora as sanções previstas na lei caibam aos particulares e terceiros, não há que se falar em perda da função pública aos que não sejam agentes ou servidores públicos, como é óbvio, pois inexistente tal requisito.

2.1.3. Natureza Jurídica

É comum haver discussão a respeito da natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa.

Há quem defenda, como é o caso do Desembargador Luiz Uirabaça Machado,

²⁷ SANTOS, 2009. p. 58.

que se trata de natureza penal, uma vez que há condutas de improbidade administrativa correspondentes aos tipos penais.

De outro lado, há os que se filiam a tese de que trata de natureza civil, os defensores dessa tese são: Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Fábio Medina Osório, entre outros.

Posto isso, a doutrina e a jurisprudência procuram adotar a interpretação sistêmica para melhor definir a natureza jurídica da improbidade administrativa.

Desse modo, José Augusto Delgado apresenta três correntes passíveis de discussão:

- a) A primeira entende que seus efeitos são de natureza administrativa e patrimonial – isto é, cível no sentido lato.
- b) A segunda defende que ela encerra, preponderantemente, conteúdo de direito penal, pelo quê assim deve ser considerada.
- c) A terceira adota posição eclética. Firma compreensão no sentido de que, dependendo da autoridade que for chamada para integrar o polo passivo, ela terá a natureza de espelhar crimes políticos, de responsabilidade ou de responsabilidade patrimonial e administrativa.²⁸

Nesse ínterim, a doutrina majoritária e a jurisprudência adotam a corrente que caracteriza a improbidade administrativa de natureza jurídica civil. É incontestável que os intelectuais que adotam esse posicionamento apresentam fundamentados profusos e sólidos.

A começar pela Carta Magna, art. 37, §4º, que reza: “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.” Ressalta-se que Celso Antônio Bandeira de Mello²⁹ faz alusão ao mencionado dispositivo ao que tange a natureza jurídica da matéria tratada nesse trabalho.

A mesma observação, no sentido da independência das esferas cível e penal, é anotada também pela autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro³⁰ quando afirma a incidência das sanções do supracitado artigo da Constituição Federal de 1988, na punição dos atos de improbidade administrativa.

Com isso, Fazzio Júnior acrescenta que diante da corroboração no referido

²⁸ BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.); PORTO FILHO, Pedro Paulo Rezende de (Coord.). **Improbidade administrativa**: questões polemicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 256.

²⁹ MELLO, 2015. p. 124.

³⁰ DI PIETRO, 2015. p. 111.

texto constitucional, é certo dizer: “as cominações nele declaradas não são substitutivas do conjunto de sanções penais fixado na legislação para os crimes funcionais contra a Administração Pública. Concorrem com eles, sem substituí-los, nem excluí-los.”³¹

Como exposto, a Carta Maior tem o devido cuidado em distinguir e separar as sanções condenatórias por ato de improbidade administrativa das sanções previstas na ação penal cabível e deixa provado, portanto, que a Lei 8.429/92 não apresenta caráter penal.

No mesmo ponto de vista, Fabio Medina, reza:

O certo é que inviável cogitar da ideia de que a Lei número 8.429/92 necessitasse de processo criminal para aplicação de suas sanções, porquanto o próprio legislador, no âmbito de sua soberana discricionariedade, previu o veículo da ação civil de improbidade para imposição das consequências jurídicas decorrentes dos atos de improbidade administrativa.³²

Ademais, segundo o mesmo autor, caracterizar a improbidade administrativa como sendo de natureza penal é ferir o princípio da legalidade, pois o próprio Código Penal, art. 1º dispõe: “Não há crime sem lei anterior que o defina. Não há pena sem prévia cominação legal”

Nesse tocante, Medina colabora:

Exige-se, vale repetir, deliberação expressa do legislador na criação de figuras típicas penais. Não foi o que ocorreu com a Lei nº 8.429/92, tanto que suas descrições abrangem tanto fatos tipificados como crimes comuns, quanto fatos previstos como crimes de responsabilidade. De um ou de outro, de qualquer modo, o legislador buscou, através da Lei 8.429/92, extrair consequências extra- penais ou cíveis lato sensu, vale dizer, no âmbito do direito administrativo, dando tratamento autônomo à matéria.³³

É forçoso dizer que a Lei nº 8.429/92 não tem caráter penal, pois não há que se cogitar natureza criminal quando não há prévia definição do legislador. O pensador que entende de forma diversa certamente incorre em ferir a garantia constitucional básica da sociedade.

³¹ BATISTI, Nélia Edna Miranda; PIMENTA, Julia Acioli. **A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos**. Revista do Direito Público. Londrina, v. 10, n. 3, p. 119-140, set/dez. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>>. Acesso em: 30/07/2018.

³² OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa**: observações sobre a Lei 8.429/92. Porto Alegre: Síntese, 1992. p. 218.

³³ OSÓRIO, 1992. p. 224.

Outro argumento sólido para afastar a natureza penal dos atos de improbidade, é a redação do art. 8º da lei comentada: “O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança.”

Ora, o art. 5º, XLV, da Constituição Federal, é claro: “nenhuma pena passará da pessoa do condenado.” Evidente que se se tratasse de natureza criminal, mais uma vez, haveria violação ao princípio constitucional básico bem como ao princípio da intranscendência.

Por sua vez, a Lei 8.429/92, condena o réu a obrigação de reparar o dano e a decretação de perdimento de bens. São condenações que atingem o sucessor, caso o réu seja ausente.

Portanto, não é cabível falar em natureza penal ao que concerne a natureza de improbidade administrativa. Como tal apresenta-se com cunho cível, com objetivo de combater a corrupção e a forma de punição consiste na reparação de danos.

2.2. Atos de Improbidade Administrativa

Os atos de improbidade administrativa são divididos em três espécies: ato por enriquecimento ilícito, ato por prejuízo ao erário e ato por atentado aos princípios da Administração Pública.

Serão analisados os aspectos gerais de cada ato de improbidade, pois estudar cada um de seus incisos transbordaria o objetivo desse trabalho.

2.2.1 Improbidade Administrativa Decorrente de Enriquecimento Ilícito

Os atos de improbidade administrativa caracterizados por enriquecimento ilícito estão disciplinados no art. 9º da Lei 8.429/92 com seus 12 incisos.

Acerca disso, importante se faz a transcrição do dispositivo em tela:

Art. 9. Constitui ato de improbidade administrativa importando

enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º da lei.

O núcleo central do “tipo” está expresso em: “auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo (...)”.

Com isso, Marcelo Figueiredo, conclui que pode ser interpretado esse contexto legal na ideia de “colher”, “obter”, “retirar”.³⁴

A base da discussão desse artigo é ao que se refere “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida”. Mas, afinal, o que isso significa? Trata-se apenas do aspecto econômico?

Sobre a indagação, Figueiredo responde:

Entendemos que infringe a norma todo agente que obtenha, receba, perceba, direta ou indiretamente, um “interesse” que afronte o padrão jurídico da probidade administrativa, tal como encartada na Constituição Federal e nas leis. Dizer que apenas o agente que recebeu vantagem econômica infringe o comando legal parece insuficiente. Isso porque, ao examinar os incisos, verifica-se a tônica do legislador em cercar-se de situações que, de uma forma ou de outra, possam configurar atritos concretos à moralidade administrativa.³⁵

No mesmo sentido, Wallace Paiva Martins Júnior, compreende:

O enriquecimento ilícito do agente público provoca danos à moralidade administrativa e, independentemente, pode causar dano patrimonial à Administração Pública. A vantagem patrimonial não significa apenas seu caráter econômico, mas se refere inclusive a aspectos da moralidade administrativa, no seu sentido ético ao se analisar a licitude da conduta, sendo considerado vantagem tudo aquilo que possa integrar um patrimônio (material e moral, com ou sem reflexos econômicos).³⁶

O enriquecimento ilícito não é atinente apenas a receber recursos financeiros; é, sobretudo, em acréscimo patrimonial. Embora o cunho da lei possua caráter “econômico”, existem outras formas de se obter “vantagens patrimoniais indevidas”, como, por exemplo, o de beneficiar “x” ou “y” para obter vantagens indevidas mais adiante. É, acima de tudo, o desvio ético do agente público.

A partir disso, Figueiredo Santos, pontua os elementos essenciais para

³⁴ SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Probidade administrativa**: comentários a Lei 8.429/92 e Legislação complementar. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 79.

³⁵ SANTOS, 2009. p. 81.

³⁶ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 218.

caracterizar a improbidade administrativa referente ao art. 9, caput e incisos, assim:

- a) Presença do agente público ou terceiro na relação jurídica acoimada de “imoral” (ato de improbidade administrativa, conceito da lei);
- b) Presença do elemento “vantagem patrimonial indevida” na mesma relação jurídica;
- c) Ausência de fundamento jurídico apto a justificar a vantagem percebida;
- d) Presença de elo ou nexo fático entre a vantagem retro citada e a conduta do agente público ou terceiro.³⁷

Marino Pazzaglini Filho também elenca os requisitos para a configurar do art. 9 da Lei 8.429/925:

- a) Vantagem patrimonial auferida por agente público, acarretando ou não danos ao Erário;
- b) Vantagem patrimonial resultante de causa ilícita;
- c) Ciência do agente público da ilicitude da vantagem patrimonial alcançada;
- d) Nexo etiológico entre o exercício funcional do agente público em qualquer entidade elencada no art. 1º e a indevida vantagem patrimonial por ele obtida.³⁸

Ainda, sobre o assunto, importante pontuar a lição trazida por Francisco Octavio de Almeida Prado:

Para a configuração do enriquecimento ilícito não é necessária a verificação de dano ou prejuízo ao erário. Na verdade, o bem jurídico protegido é a probidade na Administração. O enriquecimento ilícito de que cogita a Lei de Improbidade Administrativa não pressupõe o empobrecimento da entidade pública ou assemelhada. Não há necessidade de um nexos de causalidade entre o enriquecimento de um e o empobrecimento de outro, visto que a vantagem indevida auferida pelo agente público provém de outra fonte notadamente o patrimônio do corruptor.³⁹

Pode-se concluir que, embora, as terminologias usadas pelos diversos doutrinadores sejam distintas, há unanimidade ao que concerne a definição de enriquecimento ilícito. Aponta-se, sobretudo, duas considerações relevantes desse ato de improbidade, a saber: não é essencial que ocorra lesão ao Erário, uma vez que pode haver enriquecimento ilícito sem que tenha prejuízo aos cofres públicos e o outro aspecto a ser considerado é de existir apenas esse tipo de modalidade na forma dolosa.

³⁷ SANTOS, 2009. p. 81-82.

³⁸ PAZZAGLINI FILHO; ROSA; FAZZIO JÚNIOR, 1999. p. 64.

³⁹ PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 72-74.

Nesse sentido, José Armando da Costa, assevera:

O elemento subjetivo dessa figura delitual genérica é o dolo do agente público, ou, pelo menos, a sua voluntariedade. Não vemos chances para que tal infração disciplinar comporte a modalidade culposa, pois não é credível, nem verossímil, que possa alguém ser corrupto ou desonesto por negligência, imperícia ou imprudência.⁴⁰

Certamente, não há que se falar da modalidade culposa, pois não há como se enriquecer ilicitamente a consciência antijurídica do resultado pretendido, por isso é certo descartar a culpa; o correto é, sem dúvidas, a forma dolosa.

Em relação a natureza jurídica, mais uma vez fica claro que a improbidade administrativa deve ser interpretada diversamente da lei penal, conforme palavras de Wallace Paiva Martins Júnior:

A aproximação exegética da Lei Federal nº 8.429/92 com a técnica interpretativa das leis penais, principia de um grave pecado, pois não se trata de lei penal. A Lei de Improbidade Administrativa não discrimina tipos de enriquecimento ilícito como a lei penal tipifica crimes, e imaginar o contrário redundaria em graves inconvenientes na sua aplicação.⁴¹

Conclui-se, com veemência, tratar-se de uma ação ou omissão de que o agente público utiliza para beneficiar a si ou a terceiro, através do seu vínculo com a Administração Pública. Além disso, não se trata apenas do elemento econômico, traduzem-se em acréscimo patrimonial.

Outro fator a ser considerado é que ocorre apenas forma dolosa, pelos motivos expostos acima, e sua natureza jurídica nada tem a ver com a lei penal, de maneira de que deve ser interpretada de acordo com princípios correlatos e segundo as infrações político-administrativas.

2.2.2 Improbidade Administrativa Decorrente de Lesão ao Erário

O artigo 10 da Lei 8.429/92 trata da lesão ao erário, ou seja, do prejuízo ao patrimônio público. As condutas estão explicitadas nesse dispositivo como a seguir transcrito:

⁴⁰ BUENO; PORTO FILHO, 2001. p. 273.

⁴¹ MARTINS JÚNIOR, 2002. p. 218-219.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei (...):

Marino Pazzaglini Filho, cuidou de diferenciar Erário de patrimônio público, ao que tange o dispositivo acima, para melhor compreensão da matéria:

O Erário é a parcela do patrimônio público de conteúdo econômico-financeiro direito. O conceito de patrimônio público é mais abrangente, pois compreende o complexo de bens e direitos públicos de valor econômico, artístico, estético, histórico e turístico.⁴²

De acordo com Pazzaglini Filho, são quatro os requisitos para a configuração da improbidade por lesão ao erário:

- a) ação ou omissão ilegal do agente público no exercício funcional;
- b) dano econômico efetivo ao Erário;
- c) ação ou omissão funcional dolosa ou culposa;
- d) relação de causalidade entre o comportamento funcional ilícito e o efetivo dano patrimonial daí resultante.⁴³

De fato, revela-se que para a configuração do art. 10 da Lei de Improbidade, é fundamental existir o efetivo prejuízo econômico à Administração Pública, uma vez que deve existir expressa redução ilícita de valores patrimoniais; o prejuízo presumido e nem o dano moral configuram improbidade por lesão ao Erário.

Quanto ao tipo de modalidade, se culposa ou dolosa, a doutrina não é unânime, porém a interpretação que tem prevalecido é no sentido de que é possível a caracterização do art. 10 da Lei 8.429/92, na forma culposa.

Os escritores Daniel A. Assumpção Neves e Rafael C. Rezende Oliveira, filiam-se a corrente do entendimento vigente:

Nada obsta, em nossa visão, a previsão da modalidade culposa da improbidade administrativa, uma vez que o art. 37, § 4º, da CRFB não se refere expressamente ao dolo como requisito essencial para configuração da improbidade, bem como compete ao legislador definir os ilícitos em geral (administrativos, civis e penais) e as respectivas sanções.⁴⁴

⁴² PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas.** São Paulo: Atlas, 2002. p. 72.

⁴³ PAZZAGLINI FILHO, 2002. p. 72-73.

⁴⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual.** 3. ed. São Paulo: Método, 2015. p. 86.

Por outro lado, os doutrinadores que defendem pela inconstitucionalidade da modalidade culposa, assim como José Antônio Lisbôa Neiva e Marcelo Harger, se fundamentam no sentido de que o art. 10 da lei em comento violou o art. 37, § 4º da Constituição Federal de 1988, pois o agente inábil não pode responder por ação civil de improbidade administrativa.

Quanto a prova, é imprescindível que seja demonstrado a lesão ao erário bem como a pessoa que foi beneficiada em decorrência do ato, seja pela ação ou omissão, que causou prejuízo.

Ademais, trata-se de rol exemplificado, visto qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, pode acarretar lesão ao patrimônio público, então seria inatingível prever todos os comportamentos fraudulentos e como bem explana José Jairo Gomes: “Neste particular, é de se louvar o legislador, pois a criatividade dos corruptos é algo admirável. Nesse país, ainda se encontram multidões de seguidores na lastimável Lei de Gerson.”⁴⁵

2.2.3 Ato de improbidade que atenta contra os princípios da Administração Pública

Por último, há o art. 11 da lei, que versa sobre os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, conforme segue:

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

O dispositivo supracitado visa proteger o interesse público de qualquer desvio ético que o agente público incorra, isso porque, como já explanado, o cidadão tem direito a uma administração proba, transparente e honesta.

⁴⁵ SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.); RAMOS, André de Carvalho. **Improbidade administrativa: 10 anos da Lei 8,429-92.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 268.

Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que há supremacia dos princípios sobre as normas, pois os princípios são o alicerce do sistema jurídico positivado. Assevera, pois:

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 insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.⁴⁶

Ora, se os princípios são mais importantes que as normas – como de fato são – por que as penas atinentes ao art. 11 são mais brandas do que as dos artigos 9 e 10 da mesma lei?

A severidade das penas relacionadas as espécies de enriquecimento ilícito bem como as de lesão ao erário são mais árduas do que as penas relativas a do art. 11 da mesma lei, pois ao contrário do que aparenta, qualquer espécie de improbidade administrativa atenta contra os princípios da Administração Pública, seja causando ou não dano ao erário ou propiciando ou não enriquecimento ilícito do agente.⁴⁷

No tocante do dispositivo em tela, é pertinente expor a crítica relativa a excessividade do legislador ao comparar improbidade com legalidade. Como já exposto neste trabalho, as terminologias não se confundem, uma vez que a simples ilegalidade não resulta em improbidade.

Em vista disso, Figueiredo, afirma:

Deveras, novamente a lei peca por excesso ao equiparar o ato ilegal ao ato de improbidade; ou, por outra, o legislador, invertendo a dicção constitucional, acaba por dizer que ato de improbidade pode ser decodificado como toda e qualquer conduta atentatória à legalidade, lealdade, imparcialidade etc. O legislador não pode dizer que tudo é improbidade.⁴⁸

É notório o objetivo do art.11 da Lei 8.429/92 em proteger a ética e a moral, isso quer dizer que, mesmo o agente público não tendo enriquecido ilicitamente e nem causado prejuízo ao erário, incorrerá em improbidade administrativa se tiver violado

⁴⁶ MELLO, 2011. p.

⁴⁷ BASTOS, Rosaura Moreira Brito. **Dos atos de Improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.** Disponível em <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/19765-19766-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30. jul. 2018.

⁴⁸ SANTOS, 2009. p. 116.

os princípios implícitos e explícitos da Administração Pública.

Nesse diapasão, Wallace Paiva, explica:

Se o agente público não enriqueceu ilícitamente nem causou prejuízo ao erário, ações ou omissões que atentem contra os princípios da Administração Pública (não somente os do art. 37 da CF, mas os inerentes ao sistema, exemplificativamente arrolados no art. 11, caput, da Lei Federal n. 8.429/92) são censuradas, porquanto revelam o desvio ético da conduta, a inabilitação moral do agente público para o exercício da função pública.⁴⁹

Aplica-se o art. 11 da lei de improbidade quando não for possível a configuração dos artigos. 9 e 10 da mesma lei, ou seja, tem caráter residual e é conhecida como “soldado de reserva”, expressão usada por Nelson Hungria e posteriormente pelo jurista Marino Pazzaglini.

Nesse viés, Pazzaglini, afirma: “Em síntese, pode-se dizer que a norma do art. 11 constitui *soldado* de reserva, configurando-se pelo resíduo na hipótese da conduta ilegal do agente público não se enquadrar nas duas outras categorias de improbidade”.⁵⁰

Sobre o tema, o doutrinador Wallace Paiva, traz exemplos da aplicação dos atos que atentam contra princípios da Administração Pública que são: contratação irregular de servidores públicos; a contratação de pessoas jurídicas impedidas e ainda a criação abusiva de cargos em comissão e a manutenção de temporários por longo período em cargos efetivos para não instaurar concurso público⁵¹.

É irrefutável que no caso citado houve vontade consciente do agente público em atingir um fim ilícito, desviando-se da ética e da moralidade. E assim ocorre nos demais casos de improbidade que atentem contra os princípios da Administração Pública. Nesse diapasão, a doutrina é majoritária ao considerar que só há incidência do art. 11 da lei, de forma dolosa, uma vez que nada foi mencionado sobre a culpa.

A respeito do assunto, Silvio Antonio Marques, pontua:

Apenas os atos dolosos, que são aqueles praticados por agente público com a clara intenção de violar os princípios cristalizados na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais, são passíveis de repressão. Se o legislador pretendesse punir os atos culposos que eventualmente solapassem princípios administrativos, teria previsto tal espécie de conduta no art. 11, como, aliás, o fez no art. 10 da lei.⁵²

⁴⁹ MARTINS JÚNIOR, 2002. p. 260.

⁵⁰ PAZZAGLINI FILHO, 2002. p. 101.

⁵¹ MARTINS JÚNIOR, 2002. p. 267.

⁵² MARQUES, Silvio Antonio. **Improbidade administrativa**: ação civil e cooperação jurídica

Do mesmo modo, é o entendimento de grandes juristas, tal como Márcio Cammarosano que ressalta que “só se pode falar em improbidade em face de imoralidade especialmente qualificada pelo atuar de forma desonesta, corrupta, dolosamente, portanto.”⁵³

Trata-se de corrente majoritária, filiada por renomados juristas, a saber: Francisco Octavio de Almeida Prado, José Antônio Lisboa Neiva, Waldo Fazzio Júnior, dentre outros.

Por outro lado, Fábio Medina Osório, minoritariamente, defende ser possível empregar a modalidade culposa no dispositivo em evidência:

No silêncio da lei de improbidade existe a modalidade culposa neste dispositivo, vale dizer, art. 11. É possível o autor penal tipificar condutas culposas de crimes contra o setor público, mais ainda resultaria legítimo ao legislador administrativo fazê-lo.⁵⁴

2.3 Sanções

Os atos de improbidade administrativa – enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atentado aos princípios da Administração Pública - resultam em sanções de natureza civil. O dispositivo 37, § 4º CF bem como o art. 12 da Lei 8.429/92 determinam a medida adequada para cada ato ímprobo.

Dessa maneira, o art. 37, §4º da Constituição Federal estabelece:

Art. 37, §4º. Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Não obstante, a lei em comento vai além da norma constitucional e prevê outras medidas sancionatórias no art. 12 da lei, referindo-se a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou

internacional. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 111.

⁵³ CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 110.

⁵⁴ SANTOS, 2011. p. 118.

indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

A maioria dos especialistas entende ser uma sanção extrapenal, com caráter de sanção civil, apesar de algumas sanções terem conteúdo penal. Nessa acepção, Carvalho Filho, complementa: “O legislador deveria ter evitado o título “Das Penas” atribuído ao Capítulo III da lei, o que poderia dar a falsa impressão de fazer alusão as penalidades inerentes à prática de crimes.”⁵⁵

Em se tratando da aplicabilidade das sanções, o critério usado é o da gravidade da conduta do agente público; frisa-se, de imediato, que os casos de enriquecimento ilícito foram considerados os mais gravosos para o legislador.

Acerca disso, Pazzaglini, comenta:

A intensidade dessas sanções é diferenciada: maior nos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, média nos atos que causam lesão ao Erário e menor nos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.⁵⁶

É relevante salientar que além da intensidade das sanções, a lei de improbidade administrativa em seu art.12, em consequência do art. 9, cita a possibilidade de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, de pagamento de multa civil de até três vezes o acréscimo patrimonial e a vedação de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, de maneira direta ou indireta, pelo prazo de dez anos.

Acerca dos arts. 10 e 11 da mesma lei, a diferença encontrada é apenas ao que tange a gradação da multa civil, que pode alcançar até duas vezes o valor do dano ou até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, respectivamente. A lei estabeleceu também que haverá proibição de contratar com o Poder Público pelo prazo de três a cinco anos, dependendo do tipo de ato administrativo que houver violado.

Ademais, a aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429/92 deve ser consonante com o princípio da proporcionalidade, ao passo que exige a correlação entre a natureza da conduta de improbidade e a penalidade a ser imposta pelo autor,

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 1.106.

⁵⁶ PAZZAGLINI FILHO, 2002. p. 114-115.

de acordo com o caso concreto.

José dos Santos Carvalho Filho, afirma:

A aplicação do princípio - **da proporcionalidade** - é relevantíssima no caso de improbidade administrativa em virtude de a lei apresentar *tipos abertos*, dando margem a interpretações abusivas. Desse modo, condutas de menor gravidade não são suscetíveis de sanções mais severas do que exige a natureza da conduta. O aposto também viola o princípio: se a conduta se enquadrar no tipo da lei, é de considerar-se a prática do ato de improbidade.⁵⁷

Verifica-se que a doutrina e a jurisprudência têm entendimento uniforme ao mencionar essa matéria. Em vista disso, pertinente se faz trazer a jurisprudência:

Na aplicação das sanções inscritas na Lei 8.429/92 o juiz deve louvar-se no princípio da proporcionalidade, evitando punições desarrazoadas, que não guardem relação com a gravidade e a lesividade do ato praticado, sem descuidar, contudo, dos imperativos constitucionais que apontam para a necessidade de rigor no combate aos atos de improbidade administrativa.⁵⁸

Há casos em que uma só conduta ofende concomitantemente os arts. 9, 10 e 11 da Lei 8.429/92, nesse caso, segundo o doutrinador Carvalho Filho, o juiz deverá se valer do princípio da subsunção, isto quer dizer que a conduta e a sanção mais graves absorvem as de menor gravidade.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro segue o mesmo raciocínio e explica:

Outro aspecto quanto às sanções diz respeito à possibilidade de aplicação cumulativa das penas previstas no art. 12 da lei. O ato de improbidade afeta ou pode afetar valores de natureza diversa. Ora, se valores de natureza diversa são atingidos, é perfeitamente aceitável que algumas ou todas as penalidades sejam aplicadas concomitantemente.⁵⁹

É certo considerar que pode haver cumulação das sanções, assim como a possibilidade de ser aplicada isoladamente, haja vista que há redação expressa nesse sentido no art. 12 da lei em comento.

Ao que concerne as penalidades (civil, penal e administrativa), de acordo com o mesmo dispositivo, caput da lei, estas podem se dar em instâncias diferentes, mas havendo ofensa em todas as esferas, o autor sofrerá as devidas sanções, contudo

⁵⁷ CARVALHO FILHO, 2014. p. 1.107.

⁵⁸ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. 2ª Câmara de Direito Público. Ação Civil Pública nº 0034693-65.2003.8.24.0000, Relator: Des. Luiz César Medeiros, Florianópolis/SC, Julgamento em 08.03.2005.

⁵⁹ DI PIETRO, 2012. p. 908.

deve-se obediência ao princípio do “*ne bis in idem*”.

Sendo assim, Carvalho Filho, opina:

Tendo sido aplicada certa sanção de outra esfera, idêntica à da Lei de Improbidade, terá que respeitar-se o princípio do “*ne bis in idem*.” Assim, se em processo administrativo o servidor já sofreu a pena de demissão, a sanção de perda do cargo não poderá (e nem mesmo o poderia” ser aplicada novamente na sentença de improbidade.⁶⁰

⁶⁰ CARVALHO FILHO, 2014. p. 1.109.

3. CRIME DE RESPONSABILIDADE

A matéria que permeia a respeito do crime de responsabilidade está disciplinada nos artigos 51, I e 52, I, bem como nos arts. 85 e 86 da Constituição Federal, na Lei 1079/50 (Lei de crime de responsabilidade ou também Lei do *Impeachment*) e no Decreto-Lei 201/67.

Ao que tange a Lei 1079/50, esta dispõe que são crimes de responsabilidade aqueles praticados pelo Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal e Procurador Geral da República. Enquanto isso, o Decreto-Lei 201/67 cuida dos crimes praticados pelo Prefeito e Secretários Municipais.

Sabe-se que no período que regeu a Monarquia os servidores eram ministros instruídos a servirem apenas o rei e não o povo. Contudo, isso mudou quando as autoridades políticas passaram a desempenhar funções a serviço da nação. De acordo com Paulo Brossard, desde que o povo passou a ter existência política, a disciplina da responsabilidade do governo converteu-se num dos problemas básicos da organização estatal, devendo-se aplicar o princípio da responsabilidade a todos os governantes.⁶¹

O impeachment teve sua primeira aparição com Eduardo III, no ano de 1376, na Inglaterra, onde ocorria o julgamento mediante a Câmara dos Comuns que apresentava acusações contra os ministros do rei, e a Câmara dos Lordes, a qual funcionava como um tribunal judiciário, e fazia o julgamento.⁶²

Hoje, ainda, funciona assim, e como bem explica Brossard, a Câmara dos Lordes julga de fato e de direito, fazem o crime e a pena; e o Senado como corte política, apenas afasta do poder a autoridade, para que não continue ela a prejudicar o país.⁶³

A partir disso, oportuno se debruçar sobre o significado de impeachment, no Brasil, nos dias atuais.

Para os mestres Vidal Serrano N. Junior e Luiz Alberto D. Araújo, pode-se

⁶¹ BROSSARD DE SOUZA PINTO, Paulo. **O impeachment: aspectos de responsabilidade política do presidente da República**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 4.

⁶² FERREIRA, Luis Pinto. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 389.

⁶³ BROSSARD DE SOUZA PINTO, op. cit., p. 23.

entender, da seguinte maneira:

A ideia nuclear do *impeachment* é a de que a autoridade processada deve ser destituída do cargo que ocupa em função de conduta que revele incompatibilidade com os interesses que necessitem ser tutelados pelo cargo que ocupa.⁶⁴

Não diverge do entendimento de Carlos Maximiliano, que disserta:

Impeachment (impedimento) tem por fim impedir que o indivíduo continue no exercício do cargo, no qual está prejudicando o país. Portanto não se instaura processo político, nem se prossegue no que foi iniciado, se o culpado abandona a posição oficial. Ao contrário, se o afastamento não é definitivo, se o Presidente licenciado comete crime, responde por ele no foro que seria competente se o acusado se achasse no exercício do cargo. Justifica-se o processo, para *impedir* que o mau administrador volte a prejudicar o país quando lhe aprover.⁶⁵

É bem verdade que a lei foi criada com o objetivo de ser um instrumento visando impedir determinados agentes de permanecer nos cargos públicos e prejudicar o interesse do país. Pode-se afirmar que é um veículo de aperfeiçoamento do regime democrático.

Neste interim, vale acrescentar as palavras de Paulo Brossard: “A ideia de responsabilidade é inseparável do conceito de democracia. E o *impeachment* constituiu eficaz instrumento de apuração da responsabilidade e, por conseguinte, de aprimoramento da democracia.”⁶⁶

Cabe salientar que no ordenamento jurídico brasileiro o instituto está presente desde promulgação da primeira Constituição Federativa Republicana, em 1891, e foi aprimorada ao longo da história. Houve dois momentos que o crime de responsabilidade ganhou destaque no meio jurídico e na mídia, marcado pelo processo contra Fernando Affonso Collor de Melo, em 1992; e, mais recentemente, em 2016, com o caso do Impeachment da ex-Presidente Dilma.⁶⁷

⁶⁴ ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 328.

⁶⁵ MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira** – Vol. II. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1954. p. 256-257.

⁶⁶ BROSSARD DE SOUZA PINTO, 1992. p. 7.

⁶⁷ ANGELO, Ana Paula; MACHADO, Wilton; VIEIRA, Bruna Ramos. **Impeachment Presidencial: perspectivas jurídicas e políticas**. *Judicare*, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 44-61, jun. 2018. ISSN 2237-8588. Disponível em: <<http://www.iemat.com.br/revista2017/index.php/judicare/article/view/59>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

3.1 Crime de Responsabilidade dos Prefeitos em Face do Decreto-Lei 201/1967

O Decreto-Lei 201/1967, cujo projeto é de autoria de Hely Lopes Meirelles, surgiu com o objetivo de substituir as Leis 211/1948 e 3.528/1959, isso porque o decreto mencionado tinha o intuito de definir com exatidão as infrações penais das infrações político-administrativa, sendo que as infrações penais serão julgadas exclusivamente pelo Judiciário e as demais, pela Câmara de Vereadores.⁶⁸

Diante da grande impunidade dos prefeitos, regidas pelas leis anteriores, uma vez que a Câmara de Vereadores não autorizavam o Judiciário a processá-los criminalmente e as infrações político-administrativas também estavam mal definidas na lei, houve a separação da responsabilidade criminal da político-administrativa, de modo que hoje a primeira está disciplinada no art. 1 e a segunda no art. 4, ambas regidas pelo decreto-lei.

Logo após a edição e vigência do Decreto-Lei 201/1967, o professor Meirelles afirmou:

O prefeito e seus substitutos respondem por crime de responsabilidade no cargo ou fora dele, qualquer que seja a forma de investidura (eletiva ou de nomeação) e o caráter da substituição (provisória ou definitiva), porque o delito é meramente funcional e não político-administrativo.⁶⁹

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal entendeu, por muito tempo, que o prefeito só ficaria sujeito a processo por crime de responsabilidade previsto no Decreto-lei 201/1967 enquanto estivesse no cargo, posição esta que foi fortemente criticada por Meirelles, por conduzir a uma total impunidade dos prefeitos e ainda criando uma disparidade de tratamento entre prefeitos no cargo ou fora dele.⁷⁰

Felizmente, a jurisprudência foi mudando seu entendimento e, em 13/10/2003, foi publicado o verbete da Súmula de nº 703, do STF, e sedimentou o que o professor Hely já defendia desde 1977:

Súmula 703 STF: A extinção do mandato do prefeito não impede a instauração de processo pela prática dos crimes previstos no art. 1º do DL 201/1967.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Responsabilidade do Prefeito. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, Vol. 128, 36-52, abr./jun. 1977, p. 38. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42297/41014>>. Acesso em: 03. ago. 2018.

⁶⁹ Ibid., p. 42 e 43.

⁷⁰ Ibid., p. 43.

Do mesmo modo, o STJ enunciou em súmula tal entendimento:

Súmula 164 STJ: O prefeito municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito a processo por crime previsto no art. 1º do Decreto-lei 201, de 27/02/67.

Portanto, hoje, mesmo após a extinção do cargo do agente político municipal, ele continua respondendo processo pela prática de crime de responsabilidade previsto do Decreto-lei 201/1967, isso porque o que qualifica o sujeito ativo deste delito é o seu cometimento na função, e não a permanência no cargo.⁷¹

3.2 Natureza jurídica

O vocábulo “crimes de responsabilidade”, traz, a priori, divergência quanto a sua natureza, isso porque, a palavra “crime” se remete a ideia do instituto penal.

Inicialmente, o *impeachment* era processo criminal, que corria perante o Parlamento e os Lordes, por sua vez, aplicavam a pena estabelecida em lei, porém se se tratasse de crimes capitais ficavam livres para fixar a pena que melhor se adequasse, desde destituição do cargo até a pena de morte. O fato é que os Lordes também passaram a julgar as faltas consideradas graves para o país e, a partir disso, o processo ganhou dimensões políticas.⁷²

Muito embora, esse instituto tenha nascido na Europa, o que prevalece no Brasil é o modelo adotado pelos Estados Unidos da América e Argentina, segundo os quais, são de natureza meramente política, diferente do britânico que considera ser de natureza político-penal.

Há muitos renomados juristas americanos afirmando ser de natureza política o instituto em comento. No Brasil, o desembargador do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, Marcus Faver, cita Strory que diz: “impeachment é um processo de natureza puramente política”. E complementa fazendo menção ao ensinamento de Lawrence,

⁷¹ TANGERINO, Dayane Fanti. **No cargo ou fora dele: crime de responsabilidade dos prefeitos.** Publicado em: 19. jul. 2017. Disponível em <<https://canalcienciascriminais.com.br/crime-responsabilidade-prefeitos/>>. Acesso em: 17. set. 2018.

⁷² BROSSARD DE SOUZA PINTO, 1992. p. 28.

no julgamento de Blount:

O impeachment, sob a Constituição dos Estados Unidos, é um processo exclusivamente político. Não visa a punir delinquentes, mas a proteger o Estado. Não atinge nem a pessoa, nem seus bens, mas simplesmente desveste a autoridade de sua capacidade política.⁷³

A doutrina brasileira é incisiva ao se referir a essa questão, o Ministro de Justiça e Juiz do Supremo Tribunal, Epifácio Pessoa, um dos participantes da elaboração da lei de crime de responsabilidade, afirma:

Mas o “*impeachment*” não é um processo criminal; é um processo de natureza política, que visa não a punição de crimes, mas simplesmente afastar do exercício do cargo o governador que mal gere a coisa pública, e assim a destituição do governador não é também uma pena criminal, mas uma providência de ordem administrativa.⁷⁴

Equivoca-se quem defende ser de natureza penal esse processo, visto não haver uniformidade entre as sanções do direito penal brasileiro com a lei de crime de responsabilidade, como também diverge quanto as competências processuais e os bens jurídicos protegidos.

Ora, o objetivo fim deste instrumento da democracia, é de se retirar o poder das mãos dos agentes políticos que fazem mau uso dele para proteger o interesse público.

Por tudo isso, inquestionável sua natureza e como bem ensina Paulo Brossard, a medida:

[...] tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos.⁷⁵

⁷³ FAVER, Marcus. **Considerações sobre a origem e natureza jurídica do impeachment**. Rio de Janeiro: Revista da EMERJ, v. 8, n. 32, 2005. p. 53. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/53833/consideracoes_origem_natureza_faver.pdf>. Acesso em: 30. jun. 2018.

⁷⁴ BROSSARD DE SOUZA PINTO, 1992. p. 82.

⁷⁵ BROSSARD DE SOUZA PINTO, 1992. p. 82.

3.3 Sanções

É notório, diante de todo estudo, que o instituto do impeachment visa responsabilizar todo agente político representante do povo, fundamentando-se no modelo americano, que exclui qualquer dúvida sobre a natureza político-administrativa da sanção no processo de impedimento.

Em se tratando nos crimes de responsabilidade do Presidente da República, o art. 85, caput e os incisos I a VII, da Constituição Federal de 1988, definem os crimes de responsabilidade que podem ser cometidos pelo Chefe do Executivo e abrange os fundamentos do pedido de impeachment.

A Lei 1079/50, no art. 14, determina que qualquer cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos, poderá denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, perante a Câmara dos Deputados. O presidente da Câmara dos deputados pode aceitar ou rejeitar a acusação, segundo o STF, de acordo com o entendimento abaixo:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. MANDADO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. IMPEACHMENT. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA. MESA DO SENADO FEDERAL. COMPETÊNCIA. I – Na linha da jurisprudência firmada pelo Plenário desta Corte, a competência do Presidente da Câmara dos Deputados e da Mesa do Senado Federal para recebimento, ou não, de denúncia no processo de impeachment não se restringe a uma admissão meramente burocrática, cabendo-lhes, inclusive, a faculdade de rejeitá-la, de plano, acaso entendam ser patentemente inepta ou despida de justa causa.⁷⁶

Em havendo aceitação e ocorrendo a aprovação de 2/3 pelos membros da Câmara dos Deputados, o julgamento do Presidente da República, acontecerá no Senado Federal e o chefe do Poder Executivo será afastado pelo período de 180 dias do seu cargo, não havendo prejuízo ao prosseguimento do processo após esse período.⁷⁷

Acerca das sanções aplicadas ao Presidente da República, caso comprovado o cometimento de crime de responsabilidade, elas se limitam em duas: na perda do

⁷⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança, nº 30.672**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, 15. set. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1520013>>. Acesso em: 02. ago. 2018.

⁷⁷ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 02. ago. 2018.

cargo pelo agente político e na inelegibilidade pelo período máximo de oito anos. Depois de proferida a decisão com as penas, não há que se falar em recurso, salvo no caso de o processo não ter obedecido as questões formais, seja violando a Carta Magna ou a Lei de Impeachment.

Nessa seara, Brossard, opina:

Admitir-se recurso ou revisão judiciais do Senado ou da Câmara, ou a ingerência dos tribunais em tais processos, equivaleria a tratar nuclearmente o sistema em razão do qual foram distribuídos os Poderes, pela Constituição (...) E a jurisdição do Senado, que além de original, é definitiva e derradeira, absoluta e irreversível, teria perdido essas características.⁷⁸

Em que pese o estudo sobre o tema de impeachment de governadores ser escasso, a lei a que se refere esse trabalho monográfico, serve como um apoio singular para debater sobre essa temática. Em suma, se a Constituição do Estado não contemplar sobre a matéria de crime de responsabilidade, o processo se iniciará mediante a denúncia de qualquer cidadão e, sendo aprovada mediante 2/3 dos votos da casa, o governador, então, será julgado por um tribunal com membros do Legislativo e desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, e para ser sancionado, precisará da aprovação de 2/3 de seus membros.⁷⁹

No Decreto-Lei 201/67, art. 1º com seus 23 incisos, estão dispostos os crimes de responsabilidade atinentes aos Prefeitos, esses crimes serão processados e julgados pelo Judiciário, independente do pronunciamento da Câmara de Vereadores, conforme explana o texto legal.

Nesse arcabouço, é possível demonstrar, através da questão prática, o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, do HC nº 70.033 DF (Ag. Rg.), Rel. Min. ILMAR GALVÃO, impetrado pelo então Presidente da República, Fernando Affonso de Mello, denominou a sanção resultante do processo de impeachment como de natureza político administrativa (também no HC nº 70.055 Ag. Rg. – DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, e no HC nº 69. 647 – DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO).⁸⁰

⁷⁸ BROSSARD DE SOUZA PINTO, 1992. p. 161.

⁷⁹ BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm>. Acesso em: 03. ago. 2018.

⁸⁰ RTJ 147/642, RTJ 147/650, DJ 30.07.92

Mais ainda, as sanções dos crimes de responsabilidade em nada se identificam com as tradicionais penas do sistema penal brasileiro porque, enquanto este prevê as sanções de privação de liberdade, restrição a direitos e multa, a Lei 1059/50 somente prevê a perda da função pública e a suspensão de direitos políticos por determinado período.⁸¹

Por fim, as instâncias julgadoras dos crimes de responsabilidade obedecem a critérios de ordem jurídico-política, porque, para algumas autoridades o julgamento ocorre pelas Casas Legislativas e, para outras, obedecem a um sistema constitucional de prerrogativa de foro em razão da função, enquanto o sistema de julgamento dos crimes comuns é tratado horizontalmente pelo Poder Judiciário.⁸²

A conformação jurídica dos crimes de responsabilidade não é, portanto, simétrica ao sistema penal brasileiro, diferenciado por critérios de pena, condições de procedibilidade, regras de competência e dos bens jurídicos protegidos.⁸³

⁸¹ CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann. **Lei de Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade**. Cascavel: 2006. Disponível em: <http://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos_Testes_Estudos/Artigo_LIA_crime_de_respon.pdf>. Acesso em: 03. ago. 2018. p. 4.

⁸² Ibid. p. 5.

⁸³ Ibid. p. 5.

4. A RECLAMAÇÃO 2.138-DF E VISÃO JURISPRUDENCIAL ATUAL

4.1 Análise da Reclamação 2.138-DF STF

O julgamento da Reclamação 2138-DF⁸⁴, pelo Supremo Tribunal Federal, ocorrida em 13 de junho de 2007, é emblemática no direito brasileiro. A questão, desde então, passou a ser amplamente discutida.

Ocorre que o ex-ministro da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Motta Sardenberg, foi acusado pelo Ministério Público Federal, de ter viajado, por motivos pessoais, em um avião da Força Aérea Brasileira.

Nos termos da inicial, a improbidade administrativa consistiria na solicitação e utilização indevidas de aeronaves da FAB para transporte particular seu e de terceiros, sem vinculação as suas atividades funcionais. Houve, também, acusação pela fruição do Hotel de Trânsito da Aeronáutica.

A partir disso, o Ministério Público Federal, requereu a condenação do réu por ter infringido o *caput* e incisos IV e XII do art. 9º; *caput* e incisos IX e XIII, do art. 10 e *caput* e o inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa.

Em seguida, a União se manifestou e arguiu a incompetência absoluta da Justiça Federal de Primeiro Grau para processar a ação e requereu que a competência fosse para o STF com amparo no art. 102, inciso I, letra 'b' da CF.

Posteriormente, o réu, Sr. Ronaldo M. Sardenberg, alegou pela incompetência absoluta do juízo e pela inépcia da inicial. Alegou, ainda, a legalidade do uso das aeronaves da FAB, bem como sua boa-fé, baseada na praxe administrativa.”.

O juiz, na sentença, condenou o réu com base no art. 37, §4º da CF e art. 12 da lei de improbidade. Em vista disso, a União propôs a Reclamação 2138-6 DF.

A tese central da Reclamação 2.138-DF permeia, primeiramente, quanto a competência, no sentido de que caberia ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o então ministro Ronaldo Sandemberg.

⁸⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2.138-DF**. Número Único: 0002961-11.2002.0.01.0000. Relator: Min. Nelson Jobim. Brasília, Publicado em 18. abr. 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em: 03. ago. 2018.

Em segundo lugar, há a questão de agentes políticos já possuírem seu regime próprio de responsabilidade, disciplinado pela Lei 1079/50, já que os atos ímprobos estariam cravados nessa norma. Além disso, se fossem aplicadas as sanções das duas leis aos agentes políticos, ocorreria o *bis in idem*, ou seja, dupla sanção pelo mesmo ato.

Nessa linha de raciocínio, o Relator Nelson Jobim, embasado nas palavras do então Vice-Procurador-Geral da República Haroldo Ferraz da Nóbrega, proferiu seu voto:

[...] Nos parece correto o entendimento de que não se pode processar agente político com base exclusivamente na Lei nº 8.429/92. O regime de crime de responsabilidade fixado no art.102, I, c da Carta Magna é disciplinado pela Lei nº 1.079 de 1950 é que se deduz coerente com o nosso sistema constitucional. Com efeito, os atos de improbidade administrativa, enquanto crimes de responsabilidade, estão amplamente contemplados no Capítulo V da Lei 1.079, de 10.04.1950 – instituto que regula os crimes de responsabilidade (Dos crimes contra a administração – art.9º). Observe-se que a pena imposta, exemplo daquela prevista na lei de improbidade, é extremamente severa: perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de até cinco anos. Por outro lado consoante disposto, no art.3º da Lei nº 1.079/50, a imposição da penalidade não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum. Denota-se, portanto, que a lei dos crimes de responsabilidade, tais como os ilícitos arrolados na Lei 8.429/92, são delitos políticos-administrativos. Não se mostra plausível, portanto, a incidência de ambos os diplomas legais sobre um mesmo agente. Logo pode-se concluir que o agentes políticos, como Ministros de Estado, por estarem submetidos a um regime de responsabilidade, não se aplica as regras comuns da lei de improbidade. Assim sendo, configura-se a plena e exclusiva competência desse Supremo Tribunal Federal para processar e julgar os delitos políticos-administrativos, na hipótese do art. 102, I, c, da Constituição Federal.⁸⁵

E, continua justificando seu voto, com o apoio da literatura de Hely Lopes Meirelles, que agentes políticos merecem tratamento distinto dos demais agentes públicos:

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí por que os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias.⁸⁶

⁸⁵ Trecho do voto do Min. Nelson Jobim na Rcl. 2138, p. 121 dos autos.

⁸⁶ Idem, p. 133-134.

Justifica-se com essa tese, que os agentes políticos estão regidos por uma norma própria; sua posição é diversa dos demais agentes públicos, pois a tarefa que envolve o agente político é peculiar, as decisões que são tomadas por eles envolvem muita complexidade, diferente do que ocorre com os demais. Portando, segundo Nelson Jobim, não é possível submeter tais decisões ao julgamento comum, sob pena de cometer uma grotesca subversão.

O relator também fez menção ao fato de ser um contrassenso o fato de um Juiz de primeira instância ser dotado de poder suficiente para afastar um Ministro de Estado de suas funções, já que, entre as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, estão a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos.⁸⁷

Posto isso, é bem verdade que os defensores dessa tese consideram que o ato de improbidade administrativa já está contemplado pela lei de crime de responsabilidade. Dessa forma, correto é que o Supremo Tribunal Federal seja o responsável para o julgamento do Ministro de Estado, como previsto no art. 102, inciso I, alínea “c” da Constituição Federal.

Trata-se da tese vencedora que obteve maioria de votos no Supremo, da qual se filiam o relator Nelson Jobim, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Maurício Corrêa e Ilmar Galvão.

4.2 Voto Vencido

Por outro lado, há o voto dos outros cinco ministros – que acreditam ser possível a aplicação da lei de improbidade àqueles que pertencem ao alto escalão – de fato, essa tese, a qual concordamos, parece ser mais coerente ao raciocínio jurídico.

A seguir, será demonstrado os motivos de direito pelo qual consideramos ser absolutamente plausível essa compreensão da matéria.

⁸⁷ PEREIRA, Renato Bretz. O regime de responsabilização dos agentes políticos proposto por ocasião do julgamento da reclamação 2.138-6. **De Jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 12, n. 20, p. 310-327, jan./jun. 2013. p. 313. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2846/regime_responsabiliza%C3%A7%C3%A3o_agentes_pereira.pdf>. Acesso em: 03. ago. 2018.

Sendo assim, é imprescindível transcrever as palavras do doutrinador Marcelo Figueiredo, proferidas no voto do ex-ministro Carlos Velloso:

A improbidade administrativa seria a imoralidade administrativa qualificada, ou seja, a improbidade é exatamente aquele campo específico de punição, de sancionamento da conduta de todos aqueles que violam a moralidade administrativa.⁸⁸

E complementa:

A Lei 8.429, de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos pela prática de atos de improbidade, que tem sua gênese na Constituição Federal, art. 37, § 4º, é, portanto, instrumento de realização do princípio maior, o da moralidade administrativa.⁸⁹

Ora, todos os agentes públicos, sem exceção, devem respeitar o princípio da moralidade administrativa. Em busca de uma maior efetividade desse princípio, surgiu a Lei 8429/92, de modo que não é possível restringir seu âmbito de aplicação nem tampouco deixar de aplicá-la aos agentes políticos, pois esses, com maior razão, devem se submeter à referida lei pelo fato de ocuparem as funções mais relevantes do Estado.⁹⁰

De fato, ao observar o art. 37, § 4º e art. 52, I e parágrafo único, da Constituição Federal bem como a lei de improbidade administrativa, não se encontra qualquer restrição à aplicação da Lei 8429/92 aos agentes políticos. E, aqui, cabe lembrar o ensinamento de hermenêutica trazido por Carlos Maximiliano, que prospera até os dias de hoje: “onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete fazê-lo”.⁹¹

Acerca dos fundamentos que abarcam essa tese, é oportuno mencionar o art. 2º da Lei 8.429/92, o qual é amplo ao definir a responsabilidade para quem incorre em atos ímprobos, ao passo que estabelece: “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.”

É cediço, como anotado, a abrangência de agentes públicos, no dispositivo

⁸⁸ BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.); PORTO FILHO, Pedro Paulo Rezende de (Coord.). **Improbidade administrativa**: questões polêmicas e atuais. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 285 apud VELLOSO, Carlos. Reclamação 2.138-DF. p. 167-168.

⁸⁹ Ibid., p. 168

⁹⁰ BRAGA, Ítalo Souza. Reclamação 2138: Uma visão crítica sobre a posição do Supremo em não aplicar a Lei de Improbidade Administrativa 8.429/92 aos agentes políticos. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará**. Belém: TRE/PA, v. 1, n. 1, mai/ago., 2009. p. 48-53. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-revista-do-tribunal-regional-eleitoral-do>>. Acesso em: 03. ago. 2018.

⁹¹ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1957. p. 306.

supracitado, que incorrem na responsabilização por atos ímprobos; é verdade, também, que o agente público é gênero do qual são espécies os agentes políticos, administrativos e honoríficos, como já visto oportunamente.

Sendo assim, Celso Spicovsky, expôs, de forma lógica, seu raciocínio:

Observa-se que o aspecto comum existente entre o agente político e o servidor é que ambos surgem como espécies do gênero agente público, o que possibilita a propositura contra eles de medidas judiciais pela prática de atos de improbidade administrativa.⁹²

A lei é clara ao expressar que qualquer agente público pode integrar o polo passivo da ação de improbidade, se assim não o fosse haveria menção a exclusão dos agentes políticos no texto da lei em comento. Nesta seara, pode-se dizer que a lei foi cuidadosa por possibilitar que qualquer pessoa, com poder político ou não, possam ser julgadas, de acordo com os ditames legais.

Outro argumento que não merece prosperar é de que é inadmissível um juiz de primeiro grau determinar a perda da função pública ou a suspensão dos direitos políticos, isso porque o legislador, no art. 20 da Lei 8.429/92, afirma:

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

No mesmo ponto de vista, o Ministro Sepúlveda Pertence, declara:

Levo em conta, sobretudo, que a perda da função pública, seja ela de um cargo efetivo, seja de um mandato político, só se consuma com o trânsito em julgado da procedência da ação de improbidade. Por isso, não há a temer o argumento de que pudesse um juiz singular suspender, preventivamente, o Presidente da República ou outro dignitário de alta hierarquia, nem dar à sua sentença força para destituí-lo imediatamente do mandato e suspender-lhe os direitos políticos.⁹³

É bem verdade que considerando a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só possam ocorrer após trânsito em julgado, não há que se falar de um juiz de primeira instância determinar o afastamento do agente político. Então, não merece prosperar a arguição de que juízes de primeiro grau estão impedidos de julgar os agentes do alto escalão do Estado.

⁹² SPITCOVSKY, Celso. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2009. p. 202.

⁹³ Trecho do voto do Min. Sepúlveda Pertence na Rcl. 2138, p. 407 dos autos.

E, mesmo que houvesse julgamento por tais juízes, não deveria haver surpresa, pois eles representam o Estado-Juiz como qualquer outro juiz e merecem o devido respeito, visto que suas decisões são passíveis de recurso.

Ademais, é cediço que os dois regimes jurídicos não se confundem, as naturezas que abarcam cada lei são distintas, enquanto a improbidade administrativa tem caráter cível, a lei de crime de responsabilidade possui viés político-administrativo. Fato é, sendo assim, não é pertinente falar sobre ocorrência de *bis in idem*, porque esses regimes são apurados em instâncias distintas.

Na ocasião, Joaquim Barbosa, cuidou de diferenciar as duas disciplinas: “trata-se de disciplinas normativas diversas, as quais, embora visando, ambas, à preservação do mesmo valor ou princípio constitucional, - isto é, a moralidade na Administração Pública – têm, porém, objetivos constitucionais diversos.”

Argumentou, também:

O tratamento jurídico da improbidade prevista no artigo 85, V, da Constituição e na Lei nº 1079/50, direcionada aos fins políticos, ou seja, de apuração da responsabilização política, assumiria outra roupagem, porque o objetivo constitucional visado seria o de lançar no ostracismo político o agente político faltoso, cujas ações configurassem um risco para o Estado de Direito.⁹⁴

Ademais, o julgamento de crimes de responsabilidade dos agentes políticos, pelo Poder Legislativo, acarretará, inevitavelmente, uma influência extrajurídica, com viés político, o que pode resultar em julgamento imparcial, diferente do Poder Judiciário, que deve se pautar em todas as garantias e direitos fundamentais para se garantir uma decisão com base no princípio da justiça.⁹⁵

4.3 Visão Jurisprudencial

Após o julgamento da Reclamação nº 2.138, houve diversas autoridades

⁹⁴ Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa na Rcl. 2138, p. 334-339 dos autos.

⁹⁵ OLIVEIRA NETTO, Orivaldo Bernardes de. Quem tem medo do Ministério Público? A aplicabilidade da Lei n. 8.429/1992 a agentes políticos. **Boletim Científico - Escola Superior do Ministério Público da União**, Brasília: ESMPU, a. 10 – n. 36, p. 161-190 – Edição Especial 2011. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-36-edicao-especial-2011>>. Acesso em: 03. ago. 2018.

alegando que não poderiam ser processadas por improbidade administrativa. A Questão de Ordem nº 3.923 ganhou repercussão, pois embora julgada no mesmo dia e pelo mesma Corte, teve resultado diametralmente oposto.

Tal questão consistia em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em face do então prefeito de São Paulo, Paulo Salim Maluf, objetivando a aplicação das sanções da Lei 8.429/92 e o ressarcimento de prejuízos aos cofres do Município de São Paulo.⁹⁶

O então prefeito supracitado alegou, com base na Reclamação 2138-6, que não deveria ser julgado por improbidade administrativa, mas tão somente pelo Decreto-Lei 201/1967, para não haver ocorrência de *bis in idem*.

Oportuno neste caso, trazer à colação a Ementa referente ao caso em tela:

EMENTA: AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. NATUREZA JURÍDICA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PREFEITO POSTERIORMENTE ELEITO DEPUTADO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. PROCESSO EM FASE DE EXECUÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM. Deputado Federal, condenado em ação de improbidade administrativa, em razão de atos praticados à época em que era prefeito municipal, pleiteia que a execução da respectiva sentença condenatória tramite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que: (a) os agentes políticos que respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados no Decreto-Lei 201/1967 não se submetem à Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), sob pena de ocorrência de *bis in idem*; (b) a ação de improbidade administrativa tem natureza penal e (c) encontrava-se pendente de julgamento, nesta Corte, a Reclamação 2138, relator Ministro Nelson Jobim. O pedido foi indeferido sob os seguintes fundamentos: 1) A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade. 2) Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo. Trata-se de *contraditio in terminis*. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar. 3) Estando o processo em fase de execução de sentença condenatória, o Supremo Tribunal Federal

⁹⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem 3.923. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Data Julgamento: 13. jun. 2007. p. 3. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=550447>>. Acesso em: 02. ago. 2018.

não tem competência para o prosseguimento da execução. O Tribunal, por unanimidade, determinou a remessa dos autos ao juízo de origem.

Na ocasião, o Ministro Relator Joaquim Barbosa, afirmou com veemência:

Eu entendo que há, no Brasil, uma dupla normatividade em matéria de improbidade, com objetivos distintos: em primeiro lugar, existe aquela específica da lei 8.429/92, de tipificação cerrada mas de incidência sobre um vasto rol de possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham qualquer vínculo funcional com a Administração Pública (lei 8.429/92, art. 3º); e uma outra normatividade relacionada à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao chefe do Poder Executivo e aos ministros de Estado, ao estabelecer no art. 85, inciso V, que constituem crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentam contra a probidade da administração. No plano infraconstitucional, essa segunda normatividade se completa com o art. 9º da Lei 1.079/1950. Para se convencer do contraste entre as duas normatividades, basta examinar com atenção as tipificações contidas nas duas leis para que as diferenças entre elas emergjam.⁹⁷

O Supremo Tribunal de Justiça é assente quanto à aplicabilidade da Lei 8429/92 aos agentes municipais, como se demonstra:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. EXISTÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL A RESPEITO DA MATÉRIA (TEMA 576). SOBRESTAMENTO DO FEITO. DESNECESSIDADE. 1. É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei n. 201/1967.⁹⁸

Observa-se, contudo, que a Corte Especial exclui o Presidente da República de ser sancionado pela lei de improbidade, devendo responder apenas pelas infrações político-administrativa correspondentes à Lei 1079/50. Em outras palavras, o STJ diferencia o tratamento dado ao Presidente da República em relação ao Prefeito.

Do mesmo modo, após longo período de divergência pelo Supremo Tribunal Federal, a tendência é de cristalização desse posicionamento, depois do debate ocorrido em 10 de maio de 2018, em que foram admitidos os dois sistemas

⁹⁷ Trecho do voto do Min. Joaquim Barbosa na Questão de Ordem 3.923. p. 7-10.

⁹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1.315.863 - RJ** (2012/0060158-8). Relator Min. Og Fernandes. Brasília, DJe 13. mai. 2018. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1680739&num_registro=201200601588&data=20180313&formato=PDF>. Acesso em: 05. set. 2018.

sancionatórios aos agentes políticos, com exceção do Presidente da República que não responderá por ato de improbidade administrativa. Na ocasião, o ministro Luís Roberto Barroso afirmou não haver qualquer impedimento à concorrência de esferas de concorrência distintas. Sobre o foro por prerrogativa de função ficou decidido que este não se aplica aos atos de improbidade administrativa.⁹⁹

Contudo, o entendimento dado pelas Supremas Cortes é preocupante, mesmo com tantos casos alarmantes de corrupção envolvendo Presidente da República e Ministro de Estado, só há duas condenações por crime de responsabilidade, a primeira foi o impeachment de Fernando Collor de Melo, em 1992; e a segunda, mais recente, de Dilma Rousseff, em 2016.

Em contrapartida, a lei de improbidade administrativa demonstra ser mais eficiente, no período de 2006 até 2016, já são 5.449 processos envolvendo atos ímprobos, com 9.824 condenações, de acordo com dados divulgados pelo CNCIA (Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa).¹⁰⁰

Ora, comprovada a eficiência da lei de improbidade e sendo um forte instrumento na proteção da moralidade administrativa, a indagação que se faz é: “Por que existir tratamento diferenciado para o Presidente da República e demais agentes, como é o caso do Prefeito, sendo que ambos são chefes do Executivo, cada um em suas respectivas esferas? Não considerar a Lei 8429/92, seja no âmbito federal, estadual ou municipal parece ser um retrocesso desastroso.

Nesse íterim é pertinente trazer a reflexão manifestada pelo ex-ministro Velloso:

No ‘ranking’ internacional dos países onde há corrupção, estamos muito mal colocados. Esse ‘ranking’ é organizado, de regra, por organizações não governamentais que combatem esse mal. Precisamos, portanto, nos esforçar, cada vez mais, para eliminar a corrupção na administração pública. Ora, o meio que me parece mais eficiente é justamente o de dar a máxima eficácia a Lei de Improbidade.¹⁰¹

⁹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF**: STF mantém competência da primeira instância para julgar ação de improbidade administrativa contra agente político. Publicada em: 10. mai. 2018. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=378073>>. Acesso em: 27. ago. 2018.

¹⁰⁰ BARBÃO, Jaqueline; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade. **Revista do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília: CNJ, v. 2, p. 24-32, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/f322d859e3b30d14e4446ec36b4c0e0d.pdf>>. Acesso em: 27. ago. 2018.

¹⁰¹ Trecho do voto do Min. Carlos Velloso na Rcl. 2138, p. 345 dos autos.

Aceitar que a responsabilização do Poder Executivo Federal ou de qualquer agente político, ocorra tão somente mediante a lei de crime de responsabilidade, é admitir que a impunidade aumente drasticamente por atos ímprobos na realidade brasileira, pois conforme constatado só há duas ações penais por crime de responsabilidade movida aos longo desses 30 anos da Constituição de 1988, enquanto as ações de lei de improbidade contra os sujeitos da Lei 1079/50 apresentam um número bastante elevado. Ademais, a Lei 8429/92 é um instrumento de controle de corrupção, que deve ser aplicada a todos, indistintamente, a fim de que a impunidade não logre êxito.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho, possibilitou a análise da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8429/92), a qual é aplicável a todos agentes públicos, tendo como fim combater a corrupção, e a Lei de Crime de Responsabilidade, também denominada de Impeachment, que trata de regime próprio dos agentes políticos, e tem como objetivo impedir tais ocupantes de cargo do alto escalão de continuarem no poder se estiverem prejudicando o país. A partir da análise das duas leis, foi possível estabelecer as diferenças das naturezas jurídicas e os âmbitos de suas aplicações, principalmente nos principais julgados do país, como é o caso da Reclamação 2138-6.

A Lei de Improbidade surgiu com a necessidade de regulamentar o art. 37, §4º da Constituição Federal de 1988, e como um importante veículo para combater a corrupção, uma vez que suas sanções são duras. Ainda, observou-se que há três formas de incorrer em improbidade: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atentado aos princípios. Nesse mesmo interim, cuidou-se de deixar claro que há diferenciações entre improbidade e ilegalidade, devendo configurar em improbidade apenas ao que tange ao ferimento da moralidade qualificada. Além disso, apesar da doutrina não ser unânime acerca da natureza jurídica da lei em tela, fica evidenciado, através da doutrina majoritária e jurisprudência, pelo seu caráter cível.

Por outro lado, a Lei de Crime de Responsabilidade tem o viés de afastar os agentes políticos que causem malefícios ao interesse público. Sua natureza jurídica também foi bastante questionada; uns defendiam ter caráter penal, outros admitiam seu caráter político-administrativo. Mais uma vez, com o apoio da doutrina majoritária e jurisprudência, restou certo que trata de lei político-administrativa.

A Reclamação 2138-6 ganhou repercussão no direito brasileiro, uma vez que, em disputa acirrada, seis ministros contra outros cinco, decidiram que o Ministro de Estado, Ronaldo Mota Sardenberg, deveria ser julgado pelo Supremo Tribunal Federal e não por um juiz de primeira instância. Na ocasião, também ficou decidido que deveria responder de acordo com a Lei 1079/50, pois se fosse responsabilizado também pela Lei 8429/92 estaria diante de um bis in idem, ou seja, dupla sanção pelo mesmo fato.

Conclui-se com o presente trabalho que tal tese não merece prosperar, pois

os dois regimes jurídicos em questão não se confundem, foram criadas em momentos diferentes, com objetivos distintos e há independência das instâncias, o que não ocasiona *bis in idem*. Além disso, a lei de improbidade mostra-se muito mais eficaz do que a lei de crime de responsabilidade, enquanto a primeira teve mais de nove mil condenações no período de 2006 até 2016, de acordo com dados extraídos do CNCIA; a segunda, por sua vez, só teve duas condenações desde a promulgação da Constituição de 1988. Em vista disso, é necessário que os agentes políticos sejam responsabilizados de acordo com a LIA, dada a relevância dos cargos que ocupam.

É fato que os Tribunais e o Supremo Tribunal Federal, depois de longo período, vêm mudando sua posição acerca da matéria e a tendência é que se cristalize o entendimento sobre a admissão da aplicação dos dois sistemas jurídicos em face dos agentes políticos. Porém, há ainda uma dificuldade em admitir que o Presidente da República seja abarcado pelo regime da lei de improbidade administrativa.

É imperioso destacar, também, que estudar os autores de grandes obras no direito administrativo brasileiro bem como as pesquisas jurisprudenciais possibilitaram entender o progresso do entendimento desde o julgamento da Reclamação 2138-6 até hoje, e que a Lei 8429/92 sendo aplicada a todos os agentes públicos, sem exceção, é o modo mais assertivo para combater a corrupção.

Dada a importância da matéria, torna-se necessário pesquisas que visem questionar o tratamento desigual entre os Chefes do Executivo Federal em detrimento dos Chefes do Executivo Estadual e Municipal, pois só o Presidente da República não é responsabilizado de acordo com a LIA.

Ademais, o estudo permitiu ter uma visão mais ampla e crítica referente aos dois sistemas que norteiam ordenamento jurídico quando se trata do combate ao maior malefício da atualidade – a corrupção – e possibilitou entender que devido à grande importância que os agentes políticos ocupam na sociedade devem ser sancionados pela Lei 8429/92, se acaso cometerem atos ímprobos, a fim de que o interesse público sempre prevaleça.

REFERÊNCIAS

ANGELO, Ana Paula; MACHADO, Wilton; VIEIRA, Bruna Ramos. **Impeachment Presidencial: perspectivas jurídicas e políticas**. *Judicare*, [S.l.], v. 12, n. 1, p. 44-61, jun. 2018. ISSN 2237-8588. Disponível em: <<http://www.ienomat.com.br/revista2017/index.php/judicare/article/view/59>>. Acesso em: 05 ago. 2018.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARBÃO, Jaqueline; OLIVEIRA, Fabiana Luci de. Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade. **Revista do Conselho Nacional de Justiça**, Brasília: CNJ, v. 2, p. 24-32, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/11/f322d859e3b30d14e4446ec36b4c0e0d.pdf>>. Acesso em: 27. ago. 2018.

BASTOS, Rosaura Moreira Brito. **Dos atos de Improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública**. Disponível em <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/19765-19766-1-PB.pdf>>. Acesso em: 30. jul. 2018.

BATISTI, Nélia Edna Miranda; PIMENTA, Julia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. **Revista do Direito Público**. Londrina, v. 10, n. 3, p. 119-140, set/dez. 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>>. Acesso em: 30/07/2018.

BRAGA, Ítalo Souza. Reclamação 2138: Uma visão crítica sobre a posição do Supremo em não aplicar a Lei de Improbidade Administrativa 8.429/92 aos agentes políticos. **Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Pará**. Belém: TRE/PA, v. 1, n. 1, mai/ago., 2009. p. 48-53. Disponível em: <<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/tre-pa-revista-do-tribunal-regional-eleitoral-do>>. Acesso em: 03. ago. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 02. ago. 2018.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 03. ago. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 30. jul. 2018.

BROSSARD DE SOUZA PINTO, Paulo. **O impeachment**: aspectos de responsabilidade política do presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.); PORTO FILHO, Pedro Paulo Rezende de (Coord.). **Improbidade administrativa**: questões polemicas e atuais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAMMAROSANO, Márcio. **O princípio constitucional da moralidade e o exercício da função administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann. **Lei de Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade**. Cascavel: 2006. Disponível em: <http://patrimoniopublico.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos_Testes_Estudos/Artigo_LI_A_crime_de_respon.pdf>. Acesso em: 03. ago. 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FAVER, Marcus. Considerações sobre a origem e natureza jurídica do impeachment. Rio de Janeiro: **Revista da EMERJ**, v. 8, n. 32, 2005. p. 53. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/53833/consideracoes_origem_natureza_faver.pdf>. Acesso em: 30. jun. 2018.

FERREIRA, Luis Pinto. **Curso de direito constitucional**. 12.ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

GASPARINI, Diógenes; MOTTA, Fabrício. **Direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

MARQUES, Silvio Antonio. **Improbidade administrativa**: ação civil e cooperação jurídica internacional. São Paulo: Saraiva, 2010

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

MAXIMILIANO, Carlos. **Comentários à Constituição brasileira – Vol. II**. Rio de Janeiro: F. Bastos, 1954.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1957.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Responsabilidade do Prefeito. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Vol. 128, 36-52, abr/jun. 1977, p. 38. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/42297/41014>>. Acesso em: 03. ago. 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa: direito material e processual**. 3. ed. São Paulo: Método, 2015.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **Improbidade administrativa: alguns aspectos controvertidos**. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n. 235, p. 61-91, jan./mar. 2004.

OLIVEIRA NETTO, Orivaldo Bernardes de. Quem tem medo do Ministério Público? A aplicabilidade da Lei n. 8.429/1992 a agentes políticos. **Boletim Científico** - Escola Superior do Ministério Público da União, Brasília: ESMPU, a. 10 – n. 36, p. 161-190 – Edição Especial 2011. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/boletim-cientifico/edicoes-do-boletim/boletim-cientifico-n-36-edicao-especial-2011>>. Acesso em: 03. ago. 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa: observações sobre a Lei 8.429/92**. Porto Alegre: Síntese, 1992.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal: legislação e jurisprudência atualizadas**. São Paulo: Atlas, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PEREIRA, Renato Bretz. O regime de responsabilização dos agentes políticos proposto por ocasião do julgamento da reclamação 2.138-6. **De Jure**: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 12, n. 20, p. 310-327, jan./jun. 2013. p. 313. Disponível em: <http://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/2846/regime_responsabiliza%C3%A7%C3%A3o_agentes_pereira.pdf>. Acesso em: 03. ago. 2018.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SAMPAIO, José Adércio Leite (Coord.); RAMOS, André de Carvalho. **Improbidade administrativa: 10 anos da Lei 8,429-92**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SANTOS, Kleber Bispo dos. **Improbidade administrativa e atentado aos princípios da administração pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

SANTOS, Marcelo de Oliveira Fausto Figueiredo. **Proibidade administrativa**: comentários a Lei 8.429/92 e Legislação complementar. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 38. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

SPITCOVSKY, Celso. **Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

TANGERINO, Dayane Fanti. **No cargo ou fora dele: crime de responsabilidade dos prefeitos**. Publicado em: 19. jul. 2017. Disponível em <<https://canalcienciascriminais.com.br/crime-responsabilidade-prefeitos/>>. Acesso em: 17. set. 2018.