

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO

GUSTAVO MICHEL VIEIRA LIMA

A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS
AGENTES POLÍTICOS SUBMETIDOS AO REGIME DE
RESPONSABILIDADE DA LEI 1.079/50

SOUSA
2015

GUSTAVO MICHEL VIEIRA LIMA

A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS
AGENTES POLÍTICOS SUBMETIDOS AO REGIME DE
RESPONSABILIDADE DA LEI 1.079/50

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof. Msc. Maria Marques
Moreira Vieira

SOUSA

2015

GUSTAVO MICHEL VIEIRA LIMA

A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS
AGENTES POLÍTICOS SUBMETIDOS AO REGIME DE
RESPONSABILIDADE DA LEI 1.079/50

Trabalho monográfico apresentado ao
Curso de Direito do Centro de Ciências
Jurídicas e Sociais da Universidade
Federal de Campina Grande, como
exigência parcial para obtenção do título
de Bacharel em Ciências Jurídicas e
Sociais.

Orientadora: Prof. Msc. Maria Marques
Moreira Vieira

Banca Examinadora:

Data da Aprovação: ____/____/____.

Orientadora: Prof^a. Maria Marques Moreira Vieira

Prof.

Prof.

AGRADECIMENTOS

A Deus, única fonte de sabedoria, concedente de toda a força necessária para trilhar esse caminho, a minha gratidão e a minha fé.

Aos meus pais, todo o meu amor.

Aos meus familiares, pelas orações e apoio de sempre.

A minha gratidão à professora Gracinha, pela excelente orientação e paciência.

Aos meus amigos e companheiros de toda jornada acadêmica, sem vocês jamais teria conseguido chegar aqui.

Enfim, a todos o meu Muito Obrigado!

RESUMO

O presente trabalho surgiu da necessidade de estudar e identificar os argumentos apresentados pelos mais diversos juristas sobre a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos submetidos ao regime de responsabilidade da Lei 1.079/50 – Lei dos Crimes de Responsabilidade. Tal controvérsia existe em razão da suposta identidade da natureza sancionatória entre os dois diplomas legais, bem como em virtude do debate sobre o juízo competente para conhecer as ações de improbidade administrativa. Estuda o princípio da Moralidade, diferenciando da moral comum e do termo Improbidade, além de especificar o seu desenvolvimento histórico. Apresenta aspectos gerais da Lei de Improbidade Administrativa, como as espécies de Atos Ímprobos e as sanções aplicáveis. Expõe o conceito de agentes políticos, no sentido amplo do art. 2º da Lei 8.429/92, e no sentido estrito defendido pela doutrina. Conclui que a Lei de Improbidade Administrativa tem natureza extrapenal, e a Lei 1.079/50 político-administrativa. No entanto, em razão da proteção que a Constituição dá à função de agente político, faz necessário preservar a prerrogativa de foro. Aponta, contudo, como solução e para efetividade do Princípio da Isonomia, do Princípio Republicano, e do Princípio da Razoável Duração do Processo, modificação legislativa, diminuindo os casos de prerrogativa de foro.

Palavras-Chave: Agentes Políticos. Improbidade Administrativa. Aplicação. Crimes de Responsabilidade.

RESUMEN

Esta monografía surgió de la necesidad de estudiar e identificar los argumentos presentados por varios profesionales del derecho sobre la aplicabilidad de la Ley de Mala Conducta Administrativa a agentes políticos sometidos a la responsabilidad Ley 1.079/50 - Ley de Crímenes de Responsabilidad. Existe esta controversia debido a la supuesta identidad de sancionar a la naturaleza entre los dos textos legales, así como por el debate sobre el tribunal competente para conocer de las acciones de mala conducta administrativa. Estudia el principio de la moralidad, diferenciando la moral común y de término mala conducta, y especificar su desarrollo histórico. Presenta aspectos generales de la Ley de Mala Conducta Administrativa, como las especies de Actos Ímprobos y sanciones. Expone el concepto de agentes políticos en el sentido amplio del arte. 2º de la Ley 8.429/92, y en el sentido estrecho defendido por la doctrina. Concluye que la Ley de Mala Conducta Administrativa tiene naturaleza extrapenal, y la Ley 1.079/50 política y administrativa. Sin embargo, debido a la protección que la Constitución otorga a la función de agente político, es necesario preservar el foro especial. Señala, sin embargo, como una solución y la efectividad del Principio de Igualdad, el Principio Republicano, y el Principio de la Duración media de Procedimiento, la modificación legislativa, la reducción de los casos de prerrogativa judicial.

Palabras clave: Agentes Políticos. Mala conducta administrativa. Aplicación. Crímenes de Responsabilidad.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 DELIMITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	10
2.1 ABORDAGEM SOBRE A MORAL	10
2.2 CONSTRUÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA	14
2.3 MORALIDADE ADMINISTRATIVA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS.....	17
3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	20
3.1 IMORALIDADE <i>VERSUS</i> IMPROBIDADE	20
3.2 ASPECTOS NORMATIVOS DE COMBATE À IMPROBIDADE	22
3.3 ANÁLISE DA NATUREZA JURÍDICA DA LEI 8.429/92	24
3.4 ESPÉCIES DE ATOS CONFIGURADOS IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA... 26	
3.4.1 CARACTERIZAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO.....	27
3.4.2 A CONSUBSTANCIAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO PÚBLICO	28
3.4.3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	29
3.5 A RELEVÂNCIA DAS MEDIDAS SANCIONATÓRIAS.....	32
3.6 AGENTES PÚBLICOS E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	33
4 RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS	36
4.1 OS AGENTES POLÍTICOS SOB ENFOQUE DA RESPONSABILIDADE	37
4.2 ANÁLISE DA RESPONSABILIZAÇÃO JURÍDICO-POLÍTICO	39
4.3 RESPONSABILIZAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS	44
5 CONCLUSÃO	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	60

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 – foi editada com o fim de regulamentar o art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988, possibilitando-lhe plena aplicabilidade e com o intuito de punir agentes públicos que violem a moralidade administrativa que o serviço público requer, e, ainda, aqueles que concorram para a prática do ato ímprobo, mesmo não integrando a Administração Pública.

Tal artigo foi inserido na Constituição da República em razão da necessidade de responsabilizar com maior rigor os agentes públicos que violassem os princípios da Administração Pública na prestação dos serviços essenciais à população, bem como garantir que o erário público fosse ressarcido em caso de danos decorrentes dos atos ilícitos.

O presente trabalho busca analisar a aplicação da mencionada norma aos agentes políticos, preferencialmente aqueles submetidos ao regime jurídico previsto na Lei 1.079/1950. Este diploma tipifica as condutas denominadas doutrinariamente de “Crimes de Responsabilidade”.

Essa análise decorre da forte controvérsia que existe na doutrina e na jurisprudência sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) a essa espécie de agentes públicos, já que pode ocorrer que um ato ilícito se amolde ao tipo em abstrato dos crimes de responsabilidade e a um ato ímprobo previsto na LIA. Essa tese é sustentada sob o argumento de *bis in idem*, tendo em vista a possível punição dupla em razão do mesmo fato, tanto pelo ato de improbidade e quanto pelo crime de responsabilidade, apesar da expressa disposição do art. 2º da LIA que dispõe que ser aplicável a todos os agentes públicos, sem qualquer distinção.

Na jurisprudência dos Tribunais Superiores, verifica-se que não existe um posicionamento firme que pacifique o assunto e vincule os demais órgãos judiciais e a Administração Pública, o que faz com que diversas decisões contraditórias sejam proferidas.

Nesse diapasão, com amparo na doutrina e na jurisprudência, como objetivos específicos, buscar-se-á demonstrar a natureza jurídica da LIA e suas sanções, bem como expor o regime jurídico de responsabilização dos agentes políticos. Todos os argumentos contrários e favoráveis com relação ao tema serão

expostos de forma comparativa, permitindo-se assim uma visão pormenorizada do tema em estudo.

Com o fito de alcançar os objetivos supramencionados, será utilizado o método de abordagem dedutivo, uma vez que, será analisado o objeto em estudo de forma geral para se chegar a conclusões particulares. Os métodos de procedimento, conforme já informado em linhas anteriores, serão o histórico e o comparativo, uma vez que se busca, a partir da evolução do próprio direito, realizar-se uma comparação entre as correntes favoráveis e contrárias ao objeto em estudo, traçando-se assim as principais críticas e argumentos da aplicação da LIA aos agentes políticos.

Como técnica de pesquisa tem-se a teórica, que ocorrerá por meio de estudo bibliográfico, como forma de sustentar e embasar o objeto em estudo, sendo, dessa forma, utilizados como fonte bibliográfica livros, leis, jurisprudência, bem como estudos encontrados nos meios eletrônicos.

Dessa forma, este trabalho será dividido em três capítulos. No primeiro capítulo serão expostas algumas considerações sobre o Princípio da Moralidade Administrativa, um dos pilares regentes da Administração Pública, destacando a sua evolução história e influência na ciência jurídica. Buscar-se-á também diferenciá-la da moral comum e evidenciá-la nas Constituições Brasileiras.

Posteriormente, no segundo capítulo, serão abordados os aspectos gerais da improbidade administrativa, como o conceito, atos de improbidade, sanções, assim como distingui-la da moralidade administrativa. Os aspectos normativos infraconstitucionais de combate à Improbidade também serão expostos, de modo a evidenciar as normas que antecederam à LIA. Ainda, serão apresentados conceitos doutrinários sobre os agentes públicos, gênero da espécie agentes políticos, que é o centro desta pesquisa, bem como análise sobre a natureza jurídica da LIA.

Por fim, debatido os aspectos gerais da improbidade administrativa, no terceiro capítulo se fará uma explanação sobre o conceito e o alcance do termo “agentes políticos”, e será analisado ainda o regime de responsabilização da Lei 1.079/50 – Crimes de Responsabilidade. E, como ápice do presente trabalho, serão demonstradas as posições doutrinárias e jurisprudências sobre a aplicação da LIA, expondo todos os argumentos levantados e apontando também as soluções para a controvérsia em discussão.

Dessa forma, revela-se necessário um estudo aprofundado sobre o tema, com o intuito de apresentar as causas, bem como as soluções para a controvérsia em comento, sendo o presente trabalho de conclusão de curso essencial para a Academia, uma vez que traz uma questão relevante e amplamente discutida no dia a dia da prática jurídica.

2 DELIMITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 ABORDAGEM SOBRE A MORAL

Precipuamente, para se falar sobre a moralidade administrativa, necessário se faz destacar alguns aspectos relevantes sobre a moral, sobretudo no que concerne a sua relação com o Direito.

A moral, numa análise conceitual, configura-se complexa e dificultosa de se delimitar, principalmente em razão de sua volatilidade e dinamicidade. Verifica-se que na história não foi possível definir a moral com uma conceituação certa e determinada. Pode-se afirmar que ela sempre esteve presente desde as sociedades mais primitivas, estabelecendo e regulando, segundo os costumes de cada época, as variadas relações sociais, inclusive a formação dos comportamentos individuais (HASSAN, 2011). Daí infere-se a definição etimológica do termo. Moral vem do latim “*mores*”, aquilo que é relativo aos costumes; conjunto de regras de conduta ou hábitos julgados válidos, quer de modo absoluto, quer para grupo ou pessoa determinada (FERREIRA, 2002).

Observa-se que difere da ética, que busca teoricamente estabelecer padrões de comportamentos do homem na sociedade. Comumente, o termo “ética” é utilizado para elencar diversos deveres de ordem pública, como acontece com os códigos de ética de determinadas profissões (LA TAILLE, 2010).

Exsurge da evolução histórica da humanidade que a moral foi construída e moldada segundo os costumes sociais, religiosos, econômicos e culturais que prevaleciam naquela sociedade. Diante disso, deduz-se que a moralidade humana nunca foi a mesma. O homem, regido pela moralidade, nunca se comportou da mesma maneira. Seu comportamento acompanhou a evolução da história e foi se adaptando às novas condições de vida e aos valores que foram sendo descobertos.

Para demonstrar-se e comprovar-se o desenvolvimento dos valores morais, basta visualizarem várias circunstâncias da atual sociedade. Por transformações que foram consubstanciando num remodelamento do pensar e agir; influenciado por questões políticas e por pressões de algumas instituições, pode-se citar como

exemplo a aceitação da união homossexual, que antes era rechaçada, e atualmente vem ganhando espaço dentro da sociedade. Em razão dessas circunstâncias, pode-se identificar que o modelo social e moral, até então aceitável, passou.

Remetendo-se à origem, já na pré-história o homem começa a ser influenciado por aspectos morais decorrentes das relações que a natureza lhe impôs. Tomando-se como exemplo, temos a submissão do grupo a um líder que passa a exercer um poder de controle sobre os demais indivíduos. Para legitimar esse controle se usava a espiritualidade, a coação ou mesmo a violência. Para os agrupamentos da época, isso não violava o senso comum que eles tinham de moralidade (HASSAN, 2011).

Verifica-se que, na análise dessa evolução histórica, com a sedentarização, com o desenvolvimento das pequenas sociedades, com o avanço das idéias espirituais, a moral foi ganhando novos contornos, influenciados principalmente pela religião.

Com essa influência, a moral passou a ser associada e confundida com o Direito. Mas, esses aspectos históricos da moralidade dão margem para que isso ocorra, pois tanto o direito quanto a moral decorriam do princípio espiritual.

A relação entre o Direito e a Moral é “tão antiga quanto polêmica” escreve Garcia (2013, pag. 128).

O professor Moreira Neto citado por Garcia (2013, pag. 128), ao se reportar à distinção entre o direito e a moral, assevera que:

No estudo dessas relações, desde logo encontramos o magno problema da distinção entre os dois campos, da Moral e do Direito, e, destacadamente, duas geniais formulações: primeiro, no início do século XVIII, de Cristian Thommasius, e, depois, já no fim desse mesmo século, de Immanuel Kant. Thommasius delimitou as três disciplinas da conduta humana: a Moral (caracterizada pela idéia do *honestum*), a Política (caracterizada pela idéia do *decorum*) e o Direito (caracterizado pela idéia do *iustum*), para demonstrar que os deveres morais são do foro interno e insujeitáveis, portanto, á coerção, enquanto os deveres jurídicos são externos e, por isso, coercíveis. Immanuel Kant, sem, de todo, abandonar essa linha, ao dividir a metafísica dos costumes em dois campos, distinguiu o da *teoria do direito* e o da *teoria da virtude* (Moral); as regras morais visam a garantir a liberdade interna dos indivíduos, ao passo que as regras jurídicas asseguram-lhes a liberdade externa na convivência social.

A partir desse trecho que apresenta as distinções entre a moral e o direito, paradoxalmente identifica-se uma relevante semelhança entre ambos, a de garantir o equilíbrio social. O Direito e a Moral são fenômenos que buscam a resolução dos conflitos sociais, e conseqüentemente garantir o equilíbrio das relações da sociedade.

Na idade antiga, o direito e a moral faziam parte da justiça, integrava o que se tinha por justo, que, para Aristóteles, é uma virtude, conforme lições de Reale (2011, pg. 626):

Nem é demais lembrar, com Filomusi Guelfi, que na Grécia (antiga) não existe uma palavra própria para mencionar o Direito, pois o conceito ainda se funde no conceito universal de justo. Reconhece-se, em geral que o direito na Grécia permaneceu numa dependência da Retórica e da Moral [...]

Com o advento do cristianismo, essa associação tornou-se mais homogênea, e foi influenciada pelas teses teológicas de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. Somente após as grandes revoluções intelectuais, como o Renascimento e o Iluminismo, que o Direito distanciou-se da Moral, e foi perdendo o seu caráter ético, que, nas palavras de Hassan (2011), “foi uma tentativa de esvaziamento moral do direito, em virtude de sua tecnicização”.

Esse distanciamento se intensificou no século XX com a o positivismo jurídico, pregado principalmente por Hans Kelsen, que foi um dos maiores expoentes da separação do Direito da Moral. Levado pelos ensinamentos de Immanuel Kant, aduz-se que ele afasta qualquer influência ou objeto da ciência jurídica que não seja o próprio Direito. Especificamente no que concerne à Moral, Kelsen (2006, pag. 35-36, 44) afasta-a sob o argumento de que essa é uma ordem desprovida de coação ou qualquer outro tipo de sanção para a imposição de seus postulados. Ensina que:

Uma outra característica comum às ordens sociais a que chamamos Direito é que elas são ordens coativas, no sentido de que reagem contra as situações consideradas indesejáveis, por serem socialmente perniciosas - particularmente contra condutas humanas indesejáveis - com um ato de coação, isto é, com um mal - como a privação da vida, da saúde, da liberdade, de bens econômicos e outros -, um mal que é aplicado ao destinatário mesmo contra sua vontade, se necessário empregando até a força física - coativamente, portanto. [...] se concebe como uma ordem de coação, isto é, como uma ordem normativa que procura obter uma determinada conduta humana ligando à conduta oposta um ato de coerção socialmente

organizado, enquanto a Moral é uma ordem social que não estatui quaisquer sanções desse tipo.

Conquanto a grande aceitação por parte da doutrina da tese positivista, foi necessária uma adaptação do pensamento kelsiano de modo que os valores morais pudesse novamente estabelecer um relação com o direito, sem, no entanto, afetar a independência e autonomia de ambos enquanto ciência.

Nesse sentido, Bastos (2010, pag. 35) afirma que:

Somente com o surgimento do Estado Democrático de Direito foi que a moral passou a ser vista como um sentido que deve prevalecer em todas as relações humanas. Se antes ela era distanciada do Direito, era porque isso convinha aos interesses políticos momentâneos. A relação entre Moral e Direito não é de ambiguidade, mas de complementariedade, pois não é possível um Estado Democrático de Direito sem o traço marcante da moralidade.

Também defendendo a complementariedade do Direito pela Moral, Mello (1979, pag. 483) ensina:

O direito, como ciência prática ou operativa, particular, depende da moral, como ciência prática operativa geral e propedêutica dele. Na realidade, retirar do direito esse fundamento é transformar essa ciência que tem por objeto a ordem social em instrumento de opressão, ao influxo da vontade anônima das massas, ou da vontade insolente do ditador.

Percebe-se que a relação entre o Direito e a Moral é um vínculo necessário e permanente. O magistrado ao se deparar com uma questão que exija uma decisão além do direito positivo, sempre irá busca na sua moral a justiça que julga ser eficiente e capaz de solucionar a lide apresentada. Da mesma forma, ao elaborar uma norma jurídica, o legislador usa de suas convicções morais que entende como correta e suficiente para regular determinada situação.

E evidencia-se que a tendência é que esse fenômeno de integração entre o Direito e Moral seja duradouro, afastando, assim, qualquer tese que venha afastá-los.

2.2 CONSTRUÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A defesa da moralidade na atuação dos órgãos públicos não é uma preocupação recente, embora, no Brasil, tenha ganhando expressividade somente com o advento da Constituição da República de 1988.

Observa-se que, inicialmente, a moralidade se desenvolveu no corpo do direito privado, através do conceito de boa-fé e abuso de direito, para só então ser introduzida nas relações de direito administrativo. Nessa esteira, diz Osório (2013, pag. 78):

Parece-nos razoável supor que a Moralidade Administrativa, na ótica de quem a criou, fosse instrumento de reconhecimento de deveres públicos implícitos relacionados com a boa-fé objetiva da Administração Pública. Os deveres de lealdade institucional, de correção, de proibição de atos contrários ao comportamento anterior, no bojo de toda uma gama de deveres implícitos e iminentes, demonstram as íntimas relações entre a boa-fé objetiva e a moralidade administrativa.

Nesse mesmo sentido, conclui Di Pietro (2014, pag. 77):

Antônio José Brandão (RDA 25:454) faz um estudo da evolução da moralidade administrativa, mostrando que foi no direito civil que a regra moral primeiro se imiscuiu na esfera jurídica, por meio da doutrina do exercício abusivo dos direitos e, depois, pelas doutrinas do não locupletamento à custa alheia e da obrigação natural.

Evidencia-se que, pioneiramente, quem introduziu a moralidade na Administração Pública foi o Maurice Hauriou, que foi um dos grandes juristas da Escola de Direito Público Francês e membro do Conselho de Estado da França, que desenvolveu diversos mecanismos de combate à corrupção e à má-gestão pública centrado nesse conceito de moralidade administrativa desenvolvida por um de seus grandes e notórios membros.

Em síntese, Hauriou liga a moralidade administrativa a uma boa administração, a uma administração com justiça e honestidade, conforme nos ensina Brandão (1951, pag. 456):

Em uma das suas magistrais anotações aos acórdãos do Conselho de Estado (caso Gommel, Sirey, 1917, III, 2b), desenvolveu, com maior brilhantismo do que transparência, a seguinte tese audaciosa: a legalidade dos atos administrativos é fiscalizada pelo recurso baseado na violação da lei; mas a conformidade desses atos aos princípios basilares da “boa administração”, determinante necessária de qualquer decisão administrativa, é fiscalizada por outro recurso, fundado no desvio do poder, cuja zona de policiamento é a zona da “moralidade administrativa”.

Diante dessa definição imprecisa de “boa administração”, Brandão (1951, pag. 459), influenciado pela obra *Le Contrôle de la Moralité Administrative* do jurista francês René de Lacharrière, afirma que a moralidade administrativa seria “o conjunto de regras que, para disciplinar o exercício do poder discricionário da administração, o superior hierárquico impõe aos seus subordinados”.

Nesse estudo da moralidade administrativa, merece destaque ainda Franco Sobrinho, que, na mesma linha dos autores anteriormente citados, também desenvolve a moralidade administrativa sob o aspecto da boa administração, bem como sob o aspecto da legalidade, como será demonstrado a frente (1974, pag. 117).

A respeito disso, Hauriou (*apud* GARCIA, 2013, pag. 131) diz:

Que os poderes da administração tem um certo objetivo ou que os atos da Administração têm uma certa causa final que é o interesse público ou a boa administração, e que se o administrador, no lugar de agir dentro do interesse geral, tomou sua decisão, seja sob influência de um interesse particular a satisfazer, seja mesmo sob a influência de um interesse fiscal, há um desvio de poder e o ato deve ser anulado.

Pode-se facilmente perceber que Hauriou vincula a moralidade administrativa à doutrina do desvio de poder, que nada mais é que um vício de legalidade que macula os atos administrativos. Ou seja, a ofensa à moralidade administrativa é uma ofensa à legalidade, já que aquela é um reforço desta, como leciona Bandeira de Mello (2011, pag.120).

Infere-se que o desvio de poder, conhecido também como desvio de finalidade, é como uma forma de abuso de poder, e acontece quando o agente público afasta-se do interesse público na prática dos atos administrativos. Ou seja, a finalidade perquirida é essencialmente voltada em prol de interesse diverso que não seja o da administração. Em razão disso, o ato não é válido.

E para a doutrina de Hauriou, quando o agente atua em desacordo com a moralidade administrativa, atua com desvio de poder (HAURIOU apud MADEIRA, 2006, pag. 21):

A moralidade administrativa é frequentemente mais exigente que a legalidade. Veremos que a instituição do excesso de poder, graças à qual são anulados muitos atos da Administração, é fundada tanto na noção de moralidade administrativa quanto na legalidade, de tal sorte que a Administração é ligada, em certa medida, pela moral jurídica, particularmente no que concerne ao desvio de poder.

Nessa linha de raciocínio, assevera o mestre Carvalho Filho (2012, pag. 48) que o estudo do abuso de poder se dá numa perspectiva de legalidade, em razão de sua própria natureza:

Não se pode conceber que a conduta de um agente, fora dos limites de sua competência ou despida da finalidade da lei, possa compatibilizar-se com a legalidade. É certo que nem toda ilegalidade decorre de conduta abusiva; mas todo abuso se reveste de ilegalidade, e como tal, sujeita-se à revisão administrativa ou judicial.

No entendimento de Franco Sobrinho, (1974, pag. 117):

No desvio de poder, muito mais que em outros aspectos fáticos da ação administrativa, a moralidade se torna elemento catalisador, tão importante quanto qualquer outro elemento essencial do ato administrativo. Acentua-se a moralidade administrativa precisamente naquele instante em que os critérios fiquem falseados, isto é, violentem o escopo final da lei.

Seguindo essa orientação, o legislador brasileiro adotou essa tese que coloca o desvio de poder, e conseqüentemente a imoralidade administrativa, como um ato ilegal, de acordo com o art. 2º, parágrafo único, alínea “e”, da Lei 4.717/65, conhecida por Lei da Ação Popular.

Art. 2º. [...]

Parágrafo Único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

[...]

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

Apesar disso, a legalidade e moralidade administrativa não se confundem, elas se completam. E nas lições de Carmem Lúcia (apud BASTOS, 2010, pag. 41), o que se exige atualmente do agente público é a legalidade moral, “vale dizer, a legalidade legítima da conduta administrativa”.

Dessa forma, a eminente ministra do Supremo Tribunal Federal (STF) defende que os agentes administrativos devem atuar sob o prisma da lealdade, da honradez e da boa-fé, sendo que tais virtudes não estariam desvinculadas dos imperativos da lei, por isso, denomina de legalidade moral.

2.3 MORALIDADE ADMINISTRATIVA NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

Como dito anteriormente, verifica-se que a preocupação com a Moralidade Administrativa não é recente no Direito Brasileiro. Antes mesmo de o termo em si surgir, várias normas já disciplinavam sanções para aqueles que atuassem contra o Estado.

Evidencia-se, no âmbito das cartas constitucionais, apesar da Constituição Imperial de 1824 ter consagrado a irresponsabilidade do Imperador, em alguns artigos encontram-se protótipos dos mecanismos de controle dos atos imorais. Como exemplo, pode-se citar o art. 133, incisos II e III, que previa a punição dos Ministros de Estado por peita, suborno ou concussão, bem como por abuso de poder.

Após a proclamação da República, observa-se que todas as constituições convencionaram a responsabilidade dos agentes públicos, incluindo o Presidente da República.

Infere-se que a primeira constituição republicana, a de 1891, trouxe os crimes de responsabilidade do Chefe do Executivo, e entre eles, tipificou a conduta que atentasse contra a probidade administrativa, conforme art. 54, n. 6. Além disso, como exorta Garcia (2013, pag. 262): “A Constituição de 1891 dispôs que os funcionários públicos seriam responsabilizados ‘pelos abusos e omissões em que incorrem no exercício de seus cargos’”.

Outro destaque dentro da legislação constitucional brasileira encontra-se na Carta de 1946. Sobre essa constituição ensina Garcia (2013, pag. 262):

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

Com isso, percebe-se que o atual sistema de responsabilização dos agentes públicos começou a ser moldado a partir da promulgação da Constituição de 1946.

Do contexto constitucional de 1967, extrai-se que não houve grandes inovações durante o período militar, apenas o acréscimo de sanções, como a perda de direitos políticos e multas civis, para os que agissem com desvio na atuação pública, conforme art. 150, §11 da citada carta.

Foi na Constituição de 1988 que a moralidade administrativa ganhou expressividade com a sua inclusão entre os princípios que regem a Administração Pública (art. 37, *caput*). Daí afirma-se que nenhuma carta anterior foi tão enfática e direta quanto a essa requisição.

Nas palavras de Araújo (*apud* CAPEZ, 2010, pag. 251):

[...] a constituição de 1988, de certa forma, o “judicizou”, tornando pressuposto de validade dos atos da Administração e dando realce ao dever de probidade do administrador público, cuja ação deve sempre pressupor a honestidade de propósitos, a imparcialidade e a devoção do interesse público.

A Carta Cidadã, designada com esse status, foi mais longe ao prever as sanções de suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, para os atos que importarem improbidade administrativa, que, como se verá, é uma espécie da imoralidade administrativa.

Além disso, ainda a incluiu entre os bens que estão protegidos pela Ação Popular, de acordo com o art. 5º, LXXIII:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

De acordo com tal dispositivo, todo cidadão pode impugnar qualquer ato da Administração que viole a moralidade administrativa, fundamentando, assim, a causa de pedir da Ação Popular.

Com essa inovação, a CF/88 incrementou um dos mais valiosos mecanismos de controle dos atos administrativos viciados, atribuindo, desta vez, a iniciativa àqueles que detêm a legitimidade do poder; aqueles que têm o direito subjetivo de ter uma administração ditada pela honestidade.

Então, percebe-se que a moralidade administrativa, assim como a moralidade comum, foi sendo concebida ao longo da evolução histórica, e, em razão do seu caráter dinâmico, sempre estará em constante processo de formação.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 IMORALIDADE *VERSUS* IMPROBIDADE

No estudo da moralidade administrativa tornou-se comum deparar-se com a confusão estabelecida com o conceito de improbidade administrativa. Configura-se clássico na doutrina definir a improbidade administrativa como uma espécie da imoralidade. Osório (2013, pag. 76), influenciado pelas teses de José Afonso da Silva, afirma ser a improbidade uma imoralidade administrativa qualificada. E ainda arrisca ao dizer que “toda improbidade deriva de uma imoralidade administrativa, mas nem toda imoralidade constitui um improbidade administrativa”.

De Plácido e Silva (*apud* GARCIA, 2013, pag. 178) conceitua improbidade da seguinte forma:

Derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. Desse modo, improbidade revela a qualidade do homem que não procede bem, por não ser honesto, que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência, por ser amoral. Improbidade é a qualidade do ímprobo. E ímprobo é o mal moralmente, é o incorreto, o transgressor da lei e da moral.

Por sua vez, Costa (*apud* TÚLIO, 2011, pag. 143) assevera que:

A improbidade administrativa consiste na não observância do dever de portar-se, nos negócios da Administração Pública, de forma compatível com os padrões da lealdade, boa-fé, honestidade e moralidade, implicando atos distanciados desses parâmetros.

Na definição proposta por Martins Júnior (*apud* SANTIAGO, 2011):

Improbidade administrativa revela-se quando o agente público rompe com o compromisso de obediência aos deveres inerentes à sua função, e essa qualidade é fornecida pelo próprio sistema jurídico através de seus princípios e de suas normas das mais variadas disciplinas [...] significa servir-se da função pública para angariar ou distribuir, em proveito pessoal ou para outrem, vantagem ilegal ou imoral, de qualquer natureza, e por qualquer modo, com violação aos

princípios e regras presidentes das atividades na Administração Pública, menosprezando os deveres do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial.

Dessa maneira, pode-se afirmar que a improbidade administrativa é um aspecto da imoralidade administrativa voltado para o serviço público, obrigando que o agente administrativo sempre atue sob o prisma da supremacia do interesse público.

Por outro lado, verifica-se que a violação da moral administrativa nem sempre pode ser classificada como um ato de improbidade administrativa, confirmando, assim, a premissa doutrinária de que a improbidade é o modo qualificado, é uma espécie de imoralidade administrativa.

Compreende-se, assim, por um ato ímprobo aquele praticado em desonestidade com a Administração Pública, que fere, além da moral comum, a moral administrativa, que segundo Meirelles, extraindo das lições de Hauriou (2010), seria a aptidão do agente administrativo em distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto, o legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, o oportuno do inoportuno.

Concorda com a linha de pensamento defendida por Meirelles, Lopes (*apud* HEGNER, 2010, pag. 6) que aduz:

A moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum o que, contudo, não as antagoniza, pelo contrário, são complementares. A moralidade administrativa é composta de regras de boa administração, ou seja: pelo conjunto de regras finais e disciplinares suscitadas não só pela distinção entre os valores antagônicos bem e mal; legal e ilegal; justo e injusto - mas também pela idéia geral de administração e pela idéia de função administrativa. Vislumbra-se nessa regra um caráter utilitário que é dado por sua intensa carga finalista.

A distinção entre moralidade e improbidade está evidenciada na legislação nacional, a começar pela própria Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) que a classificou em três grandes grupos: que causa lesão ao erário, que acarreta enriquecimento ilícito e que atenta contra os princípios da Administração Pública.

Extrai-se daí que, se algum fato, embora violador da moral administrativa, não acarretar nenhuma das consequências acima citadas, ele não será um ato ímprobo.

Pazzaglini Filho e outros (1999, pag. 39) ponderam que:

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.

Ao falar sobre corrupção administrativa, o autor refere-se a um dos múltiplos conceitos de corrupção, aquele ligado ao dano ao erário que corresponde a uma das espécies de ato de improbidade.

A respeito disso, deve-se atentar também para não confundir o conceito penal de corrupção com aos atos de improbidade administrativa em geral. O crime está previsto no art. 317 do Código Penal, que dispõe: “solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta e indiretamente ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem”.

Nessa esteira, a conduta típica mencionada também é classificada como ato de improbidade, mas não podemos definir como corrupção todo e qualquer ato ímprobo.

3.2 ASPECTOS NORMATIVOS DE COMBATE À IMPROBIDADE

Na história do ordenamento jurídico brasileiro, diversas normas já trataram de combater e sancionar os atos de improbidade. A respeito disso Túlio (2011, pag. 153) expõe:

A Lei 3.164/57, conhecida como Lei Pitombo Godoi-Ilha, e a Lei 3.502/58, esta conhecida como Lei Bilac Pinto, puniam condutas reprováveis de administradores públicos. A primeira apenas previu o sequestro e a perda, em favor da Fazenda Pública, de bens adquiridos pelo servidor público em razão do abuso ou influência por ele exercidos, em face do cargo ou função pública, ou emprego em autarquia. [...] A Lei 3.502/1958 preocupou-se em especificar quais

os agentes públicos que seriam alcançados pelo sequestro previsto na Lei 3.164/1957.

Aduz-se que tais normas foram editadas com o fim de trazer a decência e a honestidade para dentro da Administração Pública, principalmente, como uma forma de intimidar os agentes públicos que tratavam da coisa pública como se sua fosse.

Observa-se que, embora as primeiras normas editadas com aspecto mais próximo da atual Lei de Improbidade tenham sido as mencionadas acima, não se pode olvidar da existência do Decreto-Lei 3.240/41, cujo artigo 1º dispõe: “Ficam sujeitos a sequestro os bens de pessoa indiciada por crime de que resulta prejuízo para a fazenda pública”.

A respeito de sua vigência, já que foi promulgado antes do Código de Processo Penal, o Superior Tribunal de Justiça já enfatizou:

Penal. Sequestro de bens. Crime de sonegação fiscal. Decreto-lei n. 3.240, de 1941. Aplicação. A teor de orientação já firmada na sexta turma do stj, não esta revogado, pelo código de processo penal, o decreto-lei n. 3.240, de 1941, no ponto em que disciplina o sequestro de bens de pessoa indiciada por crime de que resulta prejuizo para a fazenda pública. - Recurso Especial conhecido e provido. (STJ, Resp. 132.539/SC, Relator: Ministro William Patterson, Data de publicação: 09.02.1998). grifo nosso

Deflui-se que essa norma tem característica eminentemente penal, já que, atualmente, no campo civil para fins de indisponibilidade de bens ou sequestro, é utilizada a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) ou o Código de Processo Civil (CPC).

Com o surgimento da nova ordem constitucional em 1988, se fez necessário adaptar tais previsões ao enunciado trazido pela Constituição da República no 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.

Por ser norma de eficácia limitada, exceto na parte do ressarcimento ao erário, foi editada a Lei 8.429/1992 com o escopo de definir os atos de improbidade

administrativa, o que foi feito em seus art. 9º, 10º e 11º, e que revogou expressamente as Leis 3.164/57 e 3.502/58.

3.3 ANÁLISE DA NATUREZA JURÍDICA DA LEI 8.429/92

Tema bastante discutível e controverso na doutrina é sobre a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa. Conforme ensinamentos de Capez (2010, pag. 195):

Na realidade a Lei de Improbidade Administrativa tratou a matéria como se fosse estranha ao direito penal, respeitando a vontade explícita do constituinte, mas se esquivou de esclarecer a natureza jurídica de seus tipos sancionadores. Trata-se, dessa feita, de uma zona cinzenta, cumprindo ao intérprete e aplicador do Direito trazer luz a esse intrincado problema, ressaltando-se que a opção em trilhar por um ou outro caminho não poderá, jamais, ter o condão de privar o cidadão de suas garantias individuais, de seus direitos fundamentais, postulados maiores nos quais se escora o Estado Democrático de Direito.

Entendendo ser a LIA de natureza extrapenal, Garcia (2013) fundamenta sua posição, em síntese e basicamente, em dois fatores: a) na previsão *in fine* do art. 37, §4º, CF/88, que as sanções de improbidade serão aplicadas, “sem prejuízo da ação penal cabível”, bem como a previsão do art. 12, caput, da LIA no mesmo sentido; b) o rol exemplificativo dos atos de improbidade, tendo em vista que na seara penal não é admitido esse tipo de técnico, por causa do princípio da estrita legalidade; entre outros.

Nesse mesmo sentido, extraindo o caráter penal da LIA, Osório (2013, pag. 194) salienta:

No plano conceitual, a improbidade é disciplinada pelo direito administrativo mais concretamente pelo direito administrativo sancionador, mas tal circunstância não inibe a interface complexa, dinâmica e profunda com normativas encartadas noutras ramificações do direito, sejam elas privadas ou públicas, desde que se entrelacem com atividades administrativas desenvolvidas por agentes públicos.

De maneira oposta, defendendo a natureza penal dos atos de improbidade administrativa, Fonseca e Anibal Junior (2007) afirmam que:

A ação de improbidade administrativa tem a natureza jurídica de uma ação penal, pois no seu bojo aplicam-se penas ao acusado, subtraindo-lhe os atributos da cidadania e da vida honrada, ou seja, são-lhe aplicadas penas conceituadas como as mais graves do sistema jurídico em vigor. É o condenado posto *ad metallum* com a suspensão de direitos políticos e proibição de celebrar contratos com órgãos públicos, em uma saudosa recordação das penas medievais do direito filipino.

De igual maneira, Wald e Mendes (1998, pag. 215):

Em verdade, a análise das consequências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa “ação civil de improbidade” somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de forte conteúdo penal.

Adotando uma posição mediana, Gomes e Bianchini (2013) enquadram a LIA em um novo campo jurídico, o qual denomina de Direito Sancionador Judicial:

Tais sanções enquadram-se, mais propriamente, em um novo setor do ordenamento jurídico: o *Direito sancionador judicial*. Ele se situa entre o Direito penal e o Direito administrativo (em outras palavras: está fora do Direito penal e do Direito administrativo, mantendo com eles apenas alguns pontos de interconexão). Distingue-se do Direito penal porque não se permite a aplicação de pena privativa de liberdade; de outro lado, suas sanções não produzem os efeitos secundários típicos das sanções penais (antecedentes criminais, reincidência etc.). Também não se situa na linha do Direito administrativo porque é aplicado pelo juiz e não por uma autoridade administrativa.

Apesar da controvérsia doutrinária, ressalva-se que os tribunais superiores já pacificaram a jurisprudência sobre o assunto, assentando a natureza civil-administrativa da lei em estudo, podendo, contudo, se aplicado os princípios penais na aplicação das sanções. Destaca-se o julgamento da ADI 2797, no qual o Supremo Tribunal Federal ao declarar a inconstitucionalidade do art. 84, §1º e §2º do Código de Processo Penal, com redação dada pela Lei 10.628/2002, dispôs que, por ser norma de natureza civil, as ações de improbidade devem ser conhecidas por

magistrados de primeira instância, afastando, assim, a prerrogativa de foro então instituída.

3.4 ESPÉCIES DE ATOS CONFIGURADOS IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os atos de improbidade administrativa estão previstos nos arts. 9º, 10º e 11º da Lei 8429/92, e tratam genericamente como ato ímprobos, respectivamente, o enriquecimento ilícito, a lesão ao erário e qualquer ato atentatório contra os princípios administrativos.

Sobre essa divisão dos atos de improbidade em três grupos promovida pelo legislador na edição da norma, expõe Garcia (2013, pag. 349):

Da leitura dos referidos dispositivos legais, depreende-se a coexistência de duas técnicas legislativas: de acordo com a primeira, vislumbrada no caput dos dispositivos tipificadores da improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento jurídico adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos passíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos; a segunda, por sua vez, foi utilizada na formação de diversos incisos que compõem os arts. 9º, 10 e 11, tratando-se de previsões, específicas ou passíveis de integração, das situações que comumente consubstanciam a improbidade, as quais, além de facilitar a compreensão dos conceitos indeterminados veiculados no caput, têm natureza meramente exemplificativa, o que deflui do próprio emprego do advérbio “notadamente”.

Na análise do exposto, percebe-se que as condutas arroladas na Lei de Improbidade dão margem para variadas interpretações do aplicador da norma, o que se assemelha aos denominados tipos abertos no Direito Penal.

Nesse contexto, infere-se que a adoção desse tipo de técnica traz alguns benefícios, como a facilidade da subsunção da conduta teórica prevista na lei às circunstâncias concretas do ato ímprobo. Por outro lado, não se pode olvidar do risco à segurança jurídica, pois toda norma, principalmente as que carregam consigo a natureza de punição, com conteúdo de livre interpretação pode ocasionar em aplicações destoantes da que foi dada por outros intérpretes.

3.4.1 A CARACTERIZAÇÃO DO ENRIQUECIMENTO ILÍCITO

No que se refere ao enriquecimento ilícito, essa modalidade de improbidade considera-se, por excelência, como a mais grave das condutas ímprobadas, pois se reputa “a conduta que melhor se ajusta à ideia de ausência de caráter, deslealdade à instituição e desonestidade” (NEIVA, 2013, pag. 88). O *caput* do art. 9º da Lei 8.429/92, que expõe genericamente o ato, diz que importa em 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 do referido texto normativo.

Estudando esse dispositivo, Neiva (2013, pag. 89) explica que:

O dispositivo exige para sua configuração o preenchimento dos seguintes requisitos: a) o enriquecimento ilícito, pelo recebimento da vantagem patrimonial indevida; b) a conduta dolosa do agente; c) a existência de liame entre o recebimento e o exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade pública de modo geral, em uma das entidades mencionadas no art. 1º da LIA; d) nexos de causalidade entre o comportamento desejado e a vantagem patrimonial recebida.

Depreende-se que a vantagem percebida, sem respaldo legal pelo agente público tem de ser patrimonial, ou seja, o proveito ilegal auferido tem de ser economicamente aferível, caso contrário, a adequação será com outras modalidades de improbidades, menos a que configura enriquecimento ilícito.

Sobre o elemento subjetivo da conduta, Pazzaglini Filho *et al* (1999, pag. 63) assevera:

Nenhuma das modalidades admite a forma culposa; todas são dolosas. É que todas as espécies de atuação suscetíveis de gerar enriquecimento ilícito pressupõem a consciência da antijuridicidade do resultado pretendido. Nenhum agente desconhece a proibição de se enriquecer às expensas do exercício de atividade pública ou de permitir que, por ilegalidade de sua conduta, outro o faça. Não há, pois, enriquecimento ilícito imprudente ou negligente. De culpa é que não se trata.

Considera-se indispensável também que a conduta do agente público suscetível de causar enriquecimento ilícito deve ser dolosa, ou seja, pressupõe sua ciência da ilicitude da vantagem patrimonial auferida para si ou para terceiro, sob pena do insucesso da ação. A mera culpa não é suficiente para configuração do ato de improbidade.

Por fim, revela-se ainda importante asseverar que não é necessário que o agente esteja no exercício do cargo, função ou mandado no momento do recebimento ou da aceitação da promessa de vantagem. É suficiente que a simples vinculação ao exercício.

3.4.2 A CONSUBSTANCIAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO PÚBLICO

Por sua vez, o art. 10 da Lei 8.429/92 traz rol exemplificativo das condutas de improbidade administrativa lesivas ao Erário. Segundo mencionado dispositivo:

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.

Primeiramente faz-se preciso entender a extensão do termo erário. Para Garcia (2013, pag. 383), Erário é “o conjunto de bens e interesses econômico-financeira pertencentes ao Poder Público”. Salientando-se que aqui se inclui os órgãos da administração direta e indireta.

Deduz-se que, embora este seja o conceito mais notório de erário público, delimitando-o às questões econômicas, entende a doutrina que o dispositivo acima transcrito busca também tutelar outros patrimônios não econômicos, como o ambiental e o histórico (GARCIA, 2013).

Quanto ao ato de improbidade administrativa que causa dano ao erário, um aspecto merece atenção. O dispositivo prevê a única hipótese de improbidade por culpa. A respeito disso observa Decomain (2014, pag. 122):

A ação descuidada, marcada pelo desinteresse na preservação daquilo que pertence à Administração Pública, é que configura a

improbidade. E esse pouco caso pela coisa pública insere-se também no terreno da desonestidade. Não com a marca do propósito de produzir desfalque patrimonial (como acontece em relação a outros incisos), mas pelo menos com a marca da incúria no exercício da função, produzindo com isso o dano que houvesse o agente atuado como deveria, realizando o esforço com que o cargo lhe impunha para a preservação do patrimônio público, não teria tido lugar.

Parte da doutrina admite o ato de improbidade administrativa na modalidade culposa desde que o elemento subjetivo seja grave. Ou seja, não é qualquer culpa que enseja o reconhecimento do ato como ímprobo. A exemplo de Osório (2013, pag. 228):

Insista-se que a culpa não se confunde com o erro profissional. Daí por que a jurisprudência pode mencionar que a LGIA não pune o 'inábil' mas o desonesto. Esta assertiva, tão explorada por alguns setores, há de ser compreendida. O administrador 'inábil', no dizer do acórdão aqui em comento, significa o que erra dentro das margens de erro profissional. A LGIA não pode, realmente, punir todo e qualquer erro dos gestores públicos, sob pena de se consagrar como espúria e manifestamente injusta, até mesmo draconiana, para usarmos uma expressão em voga. Porém, o fato de não alcançar a mera inabilidade dos agentes públicos não retira da LGIA a legítima possibilidade de proibir e sancionar comportamentos gravemente culposos, dentro de um esquema de tipicidade montado sobre as bases da legalidade e segurança jurídica.

Observa-se que existem alguns doutrinadores que criticam essa posição da “culpa grave”, aduzindo que ela se confunde ou se assemelha ao próprio dolo. Todavia, nesse ponto pondera-se que a mera irregularidade advinda de um agente público de boa-fé não deve ensejar a aplicação da lei de improbidade, até por que estaria punindo-se o agente honesto, o que contraria o objetivo para a qual a lei fora criada.

3.4.3 CONTEXTUALIZAÇÃO DA VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O art. 11º da Lei 8.429/92 dispõe que constitui ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios que regem a Administração Pública

qualquer ação ou omissão funcional de agente público que desrespeite os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade ou lealdade às instituições.

Trata-se do ato de improbidade de conteúdo mais aberto, o que dá margem para as variadas interpretações e subsunções. Sobre isso, Fazzio Júnior (*apud* MATTOS, 2010, pag. 366) assevera que:

É necessário que se adote muita cautela na compreensão das regras do art. 11, da LIA. Sua evidente amplitude constitui sério risco para o intérprete porque enseja radicalismos exegéticos capazes de acoimar de ímprobas condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa, cometidas sem má-fé, que arranha os princípios éticos ou critérios morais.

Observa-se que realmente tal técnica empregada pelo legislador traz insegurança jurídica ao deixar para o intérprete ou aplicador da norma o dever de extrair o seu sentido e alcance.

Garcia (2013, pag. 385), comentado sobre o conteúdo aberto do dispositivo em estudo, apresenta dois efeitos inevitáveis ao emprego dessa técnica legislativa: “a menor previsibilidade e a maior incerteza quanto ao verdadeiro alcance da norma”. Ele ainda explica:

A previsibilidade dos princípios é inferior à das regras por permitirem uma constante adequação da norma aos influxos sociais, variando a sua compreensão conforme variem os valores do grupamento. Além disso, geram maior incerteza por ocasião de sua aplicação em razão do maior grau de generalidade de que são dotados, o que exige a interferência do operador de direito na atividade de delimitação da norma, e, conseqüentemente, a impregna de valores subjetivos. Não obstante, realizando-se uma breve ponderação entre os valores protegidos pelos princípios e os inconvenientes que sua aplicação pode gerar, vê-se que estes não chegam a assumir grandes proporções.

Percebe-se que ao final o autor assevera que os efeitos inconvenientes não assumem grandes proporções, sendo preferível que haja uma campo de liberdade para a atuação do intérprete, e conseqüentemente para aplicação da lei.

Nesse contexto, infere-se que, apesar da margem para diversas interpretações, somente o Poder Judiciário, aplicado da norma em questão, tem o poder-dever de dizer o real sentido. Se houver distorções entre julgados, o processo civil dispõe de meios para uniformizar os entendimentos.

Sobre os princípios que são protegidos, o art. 4^a da lei 8.429/92, reproduzindo o teor do art. 37, *caput*, da CF/88, ordena que os agentes públicos devem velar pela estrita observância da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Malgrado somente esses estejam expressos, outros princípios, inclusive os implícitos, como a supremacia do interesse pública e a sua indisponibilidade, quando violados, também ensejam ato de improbidade.

No que se refere à legalidade, encontra-se um problema que já fora abordado, mas merece outros comentários. Cuida-se do tênue liame existente entre a mera irregularidade ilegal e a ilegalidade-improbidade.

Ressalta Pazzaglini Filho citado por Neiva (2013, pag. 160), que:

Ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a prática do ato funcional ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Para tipificá-lo como tal, é necessário que ele tenha origem em comportamento desonesto, denotativo de má-fé, de falta de probidade do agente público.

Então, verifica-se que, da mesma forma que a improbidade é uma qualificação da moralidade, a improbidade decorrente da violação do princípio da legalidade é uma qualificação da ilegalidade pela desonestidade e má-fé. Como conclui Dacomain (2014, pag. 165), “somente a afronta consciente e deliberada à legalidade deve ser havida como improbidade”.

Considera-se ato administrativo também quando há violação do princípio da publicidade. E isso está evidenciado no inciso IV do art. 11 da LIA, que dispõe ser uma conduta ímproba quando o agente negar publicidade aos atos oficiais.

Salienta-se que a informação atualmente é tido como um direito fundamental de 4^o geração, conforme lições de Bonavides (*apud* FERRARESSI, 2011, pag. 49). Em virtude disso, foi que o legislador elencou a publicidade como uma dos bens tutelados pela LIA.

Por sua vez, a ofensa à impessoalidade também configura improbidade. Observa-se que a impessoalidade pode ser entendida com dois enfoques, o isonômico e o finalístico. Sobre o caráter isonômico do princípio da impessoalidade, Bandeira de Mello (2011, pag. 114) assevera que se traduz na “idéia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis”.

Já sobre o conteúdo finalístico, Madeira (2006, pag. 19) ensina que essa “acepção está na máxima de que o Estado-Administração deve voltar-se exclusivamente para o interesse público”. Verifica-se que, em razão dessa acepção do princípio da impessoalidade, é que dele deriva o postulado da finalidade que tem o mesmo conteúdo principiológico.

Garcia (2013, pag. 392) ensina que o dispositivo em análise serve como “reserva”:

O art. 11 da Lei nº 8.429/1992 é normalmente intitulado de “norma de reserva”, o que é justificável, pois ainda que a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou acarretado o enriquecimento ilícito do agente, será possível a configuração da improbidade sempre que restar demonstrada a inobservância dos princípios regentes da atividade estatal.

Desse modo, infere-se que quando o ato de improbidade não cause enriquecimento ilícito do agente ou terceiro ou dano ao erário, será possível que se amolde a um caso de ofensa aos princípios regentes da atividade estatal.

Depreende-se que, ao contrário do artigo anterior que admite a culpa como elemento subjetivo, neste caso não é possível a configuração do ato de improbidade por culpa. Assim, a violação dos princípios da administração pública só ocorre quando o agente atuar de forma dolosa.

3.5 A RELEVÂNCIA DAS MEDIDAS SANCIONATÓRIAS

Infere-se da ordem jurídica que toda norma proibitiva que visa tutelar um bem juridicamente relevante, necessita de medidas sancionatórias para maior eficácia em seu objetivo. Não poderia ser diferente nos atos de improbidade administrativa.

Depreende-se que, após tipificar as condutas que levam à prática de uma improbidade, a Lei 8.429/92 em seu artigo 12 traz o rol de reprimendas para os agentes transgressores. Antes mesmo de tal previsão, a Constituição já elencara as principais no art. 37, §4º.

São sanções aplicáveis ao agente considerado ímprobo: ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

A respeito das duas primeiras sanções, Neiva (2013, pag. 187) registra que:

[...] tais medidas não tem natureza punitiva. A primeira trata de mera recomposição em virtude de um dano sofrido pela pessoa jurídica em seu patrimônio. A segunda (perda dos bens ou valores) busca “unicamente reconduzir o agente à situação anterior à prática do ilícito, mantendo imutável seu patrimônio legítimo”.

Com relações às outras reprimendas – perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com Poder Público ou receber benefícios – aduz-se que são verdadeiras punições para o agente ímprobo.

Faz-se necessário destacar, que em consonância com o princípio da proporcionalidade, o legislador elencou sanções compatíveis com a gravidade do ilícito praticado. Isso, como ensina Garcia (2013), autoriza a classificar o ato que importe em inobservância dos princípios da Administração Pública em ato de menor potencial ofensivo, justamente pelas sanções mais brandas prevista no inciso III do art. 12 do citado diploma legal.

Por outro lado, as sanções do art. 12, I, permite classificar aqueles atos que causam enriquecimento ilícito em ato de maior potencial ofensivo.

Por fim, enfatiza-se a não-obrigatoriedade de cumulação das sanções. Antes da Lei 12.120/2009, existiam posições doutrinárias pela obrigatoriedade da aplicação de todas as sanções previstas. Com a reforma do *caput* do art. 12 da LIA, o debate perdeu importância.

3.6 AGENTES PÚBLICOS E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Torna-se imperioso fazer nesta pesquisa uma explanação mais acurada sobre os agentes públicos, visto ser ponto chave para a conclusão a que se quer

chegar, é sobre a definição e o alcance do termo agente público, que, apesar de toda controvérsia, a própria Lei de Improbidade Administrativa trata com clareza em seu art. 2º:

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 artigo anterior.

Verifica-se que tal conceito é classificado pela doutrina como amplo. Ou seja, a LIA não faz distinções entre os agentes que a ela são submetidos. Todos, estatutários ou celetista, efetivos, temporários e comissionados, civis ou militares, enfim, qualquer indivíduo que exerça função nos órgãos descritos no art. 1º da LIA (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) está sujeito à Lei de Improbidade Administrativa.

Influenciada pela Teoria do Órgão, segunda a qual o agente público é o indivíduo que apresenta o Estado, Marinela (2012, pag. 593) ensina que:

A expressão agente público é mais ampla para designar de forma genérica e indistinta os sujeitos que exercem funções públicas, que servem ao Poder Público como instrumentos de sua vontade ou ação, independentemente do vínculo jurídico.

A doutrinadora ainda assegura que outras expressões, como servidores públicos, empregados públicos, funcionários públicos, servidores estatais, são classificações que oriunda do gênero agente público (2012).

Entre as variadas classificações que existem na doutrina, destaca-se aquela exposta por Di Pietro (2014), que divide em quatro categorias: agentes políticos, servidores públicos, militares, e particulares em colaboração com poder público.

De forma resumida, a professora retromencionada conceitua (2014, pag. 598): “São servidores públicos, em sentido amplo, as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos”.

Observe-se que, entre os servidores públicos, temos os estatutários, que estão sujeitos a um regime administrativo instituído por lei específica de cada ente federativo e ocupante de cargos públicos; os empregados públicos, que são contratos sob o regime da legislação trabalhista; e os servidores temporários, contratos por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (art. 37, IX, da Constituição), eles exercem função, sem estarem vinculados a cargo ou emprego público (DI PIETRO, 2014).

Sobre os militares, Di Pietro (2014, pag. 603) aduz:

Abrangem as pessoas físicas que prestam serviços às Forças Armadas – Marinha, Exército e Aeronáutica (art. 142, caput, e §3º, da Constituição) – e às Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios (art. 42), com vínculo estatutário sujeito a regime jurídico próprio, mediante remuneração paga pelos cofres públicos.

Ressalta-se que até a EC 18/1998 (conhecida como emenda da Reforma Administrativa), os militares eram tidos como servidores comuns. No entanto, com a aludida reforma, passaram a ser uma classe distinta das demais, em razão, principalmente, de algumas peculiaridades no seu estatuto, fruto da tradição histórica militar.

Com relação aos particulares em colaboração com o Poder Público, adotando a classificação de Di Pietro, Marinela (2012, pag. 611) explica:

Consideram-se particulares em colaboração aqueles agentes públicos que, sem perderem a qualidade de particulares, exercem função pública, ainda que em caráter ocasional ou temporário e com ou sem remuneração, independentemente do tipo do vínculo jurídico. São agentes alheios à intimidade estatal como, por exemplo, os mesários em dia de eleição, os jurados no tribunal do júri.

Nessa espécie podemos ainda encaixar os oficiais dos serviços notariais, e os trabalhadores das concessionárias e permissionárias de serviços públicos.

E por fim, têm-se os agentes políticos, que são os gestores públicos responsáveis pelas decisões mais importantes do Estado, como será demonstrado.

4 RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS

No Regime Republicano, em que vigora a isonomia entre as pessoas e a impessoalidade na prestação do serviço público, todo indivíduo que representa o Estado pode ser responsabilizado por qualquer ato que desvirtue o fim almejado pelo Poder Público, como ficou verificado. De maneira diversa não pode ser com os agentes políticos.

Sobre a responsabilidade dos agentes políticos, no julgamento da Reclamação Constitucional 2.138, o Ministro Celso de Mello (STF, 18.04.2008, pag. 392) aduziu que:

A sujeição dos agentes públicos às consequências jurídicas de seu próprio comportamento, é inerente e substancial, desse modo, ao regime republicano, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro. A forma republicana de Governo, analisada em seus aspectos conceituais, faz instaurar, portanto, um regime de responsabilidade a que se devem submeter, de modo pleno, todos os agentes públicos, inclusive aqueles que se qualificam como agentes políticos.

Observa-se que a responsabilidade dos agentes públicos decorre do princípio republicano. Se o agente, no trato da coisa que não lhe pertence, comete algum desvio de conduta, responderá pelas consequências. A irresponsabilidade institucional é característica de outros regimes, como o monárquico.

A respeito dos regimes de responsabilidade, Osório (2013) assegura que a responsabilidade pública se divide em diversas formas. Ou seja, há variados mecanismos para apurá-la com fins distintos.

Deflui-se que independentemente dos conceitos e da classificação que se dê aos agentes públicos, constata-se que todos podem ser responsabilizados pelos ilícitos que praticarem, seja de forma administrativa, de acordo com seu estatuto ou outro regimento; de forma criminal, se a conduta for um fato típico; ou civilmente, de modo a ressarcir o erário caso houver dano.

Contudo, aduz-se que a controvérsia doutrinária e jurisprudencial reside nos tipos de responsabilidade a que estão sujeitos os denominados agentes políticos, tendo em vista a função excepcional que exercem no Estado, bem como a

submissão a outros regimes especiais, como acontece com o Decreto-Lei 201/67, que cuida dos crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, e a Lei 1.079/50, que trata dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, do Vice-Presidente, dos Ministros de Estado, dos Ministros do STF, do Procurador Geral da República, entre outros agentes públicos.

O debate acentua-se quando se discute a possibilidade da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, que, como visto, majoritariamente, tem natureza civil-administrativa.

4.1 OS AGENTES POLÍTICOS SOB O ENFOQUE DA RESPONSABILIDADE

Para analisar a responsabilidade do agente político, necessário se faz no Sistema Jurídico Brasileiro um estudo mais apurado dos mencionados agentes, tendo em vista que é o cerne deste trabalho, bem como pelo fato de que a doutrina não chega a uma conclusão pacífica sobre a definição e o alcance do termo.

Entre os mais diversos conceitos que encontramos, merece destaque aquele defendido pelo jurista Bandeira de Mello (2011, pag. 247):

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. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

E continua expondo acerca do vínculo de desses agentes com o Estado (BANDEIRA DE MELLO, 2011, pag. 248):

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um munus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da civitas e por isto candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.

Constata-se que esse conceito defendido por Bandeira de Mello é conhecido como conceito restrito dos Agentes Políticos, considerando apenas aqueles que desempenham uma função de governo definido constitucionalmente como tal. Carvalho Filho (2013) compartilha desse entendimento, assim como Di Pietro, que observa que o agente político liga-se à ideia de governo, de função política. E expondo as lições de Renato Alessi, ela explica o que é função política (2014, pag. 597):

A função política “implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade de soberania estatal”. Compreende, basicamente, as atividades de direção e as legislativas, ou seja, as que implicam a fixação de metas, de diretrizes, ou de planos governamentais.

Assim, verifica-se que a controvérsia está na inclusão ou não dos magistrados e membros do Ministério Público. Esse conceito restrito não os considera, justamente por considerar que eles não exercerem uma direção suprema e geral do Estado.

Já para Meirelles (*apud* NICIDA, 2007, pag. 32), agentes políticos têm uma definição mais ampla:

Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São autoridades públicas supremas, do governo e da administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais da jurisdição.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Resp. 456.649/MG assentou o seguinte na ementa do julgado:

[...] 4. O agente político exerce parcela de soberania do Estado e *pour cause* atuam com independência inextensível aos servidores em geral, que estão sujeitos às limitações hierárquicas e ao regime comum de responsabilidade. STJ, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 05/09/2006, T1 - PRIMEIRA TURMA)

Levando em conta esse enxerto do STJ, observa-se que, meio que indiretamente, foi adotado o conceito amplo de agente político, pois os magistrados e membros do Ministério Público exercem funções que são parcelas da soberania do Estado, já que aos primeiros é dada a função constitucional de dizer o Direito, e aos segundos é dado o dever de fiscal da lei e de zelar pelo interesse público.

Ademais, verifica-se que a eles são dadas prerrogativas não extensíveis aos servidores em geral; trata-se da inamovibilidade e da vitaliciedade, além da independência funcional. E essas prerrogativas funcionais são justamente uma das características dos agentes políticos, pois visam dar-lhes sustento no exercício de suas funções, como acontece com as imunidades dos parlamentares.

4.2 ANÁLISE DA RESPONSABILIZAÇÃO JURÍDICO-POLÍTICO

Compreende-se que, em decorrência do sistema republicano, os agentes políticos, pela natureza das funções que exercem, são submetidos a um tipo de responsabilidade especial. Trata-se dos Crimes de Responsabilidade previstos, inicialmente, no art. 85 da CF/88, no caso do Presidente da República, bem como do art. 52, I e II e 102, I, c da CF/88, para os Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Ministros de Estado e Comandantes das Forças Armadas; e art. 96, III, no caso dos magistrados e membros do Ministério Público.

O mencionado art. 85 da CF/88, de forma genérica, assevera que são crimes de responsabilidade os atos que:

- [...] atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
 - I - a existência da União;
 - II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
 - III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
 - IV - a segurança interna do País;
 - V - a probidade na administração;
 - VI - a lei orçamentária;
 - VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.
- Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A lei especial a que se refere o parágrafo único é a Lei 1.079/50, promulgada antes da Carta Constitucional de 1988, mas recepcionada por ela, e trouxe as espécies dos atos que configuram em abstrato os denominados Crimes de Responsabilidade, cujo efeito é o *impeachment*, ou seja, o afastamento do titular do cargo que exerce, além das normas procedimentais e de julgamento.

Verifica-se que, assim como acontece com os atos de improbidade administrativa, os tipos elencados na mencionada lei também tem conteúdo aberto, fazendo com que a adequação típica seja feita no caso concreto pelo julgador.

Sobre a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, Brossard (*apud* MORAIS e DAMASCENO, 2012, pag. 133) assevera:

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

Nesse mesmo sentido, Garcia (2013, pag. 596) ensina:

O *impeachment*, desde a sua gênese, é tratado como um instituto de natureza político-constitucional que busca afastar o agente político de um cargo público que demonstrou não ter aptidão para ocupar, em nada se confundindo com outras esferas de responsabilização, como a penal. No direito penal, a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de outra função pública costumam ser meros efeitos da condenação, enquanto, no processo de *impeachment*, são os próprios fins perseguidos. Em um caso, busca-se punir o infrator; no outro, privá-lo do poder.

Desse modo, verifica-se que tal julgamento tem natureza político-administrativo, o qual é conhecido por um tribunal que, em regra, não seja jurídico, como é o caso, no Brasil, do Senado Federal, responsável pelo julgamento dos Crimes de Responsabilidade do Presidente da República e seu vice, dos Ministros do STF e do Procurador Geral da República, bem como dos Ministros de Estado e Comandantes das Forças Armadas, quando praticados em conexão com aqueles (art. 52, I e II, CF/88). Comparativamente, pode-se concluir que os crimes de responsabilidade são uma espécie de responsabilização administrativa dos agentes

políticos, nos moldes da responsabilização dos agentes públicos submetidos ao estatuto geral dos servidores estatais.

Apesar de o julgamento dos crimes de responsabilidade ser de natureza política, conforme defende a maioria da doutrina, a situação no Brasil é bastante peculiar, como enfatiza Garcia (2013, pag. 598):

O grande complicador verificado na sistemática constitucional brasileira é que a figura dos “crimes de responsabilidade” sempre ostentou uma natureza híbrida. Em outras palavras, do mesmo modo que se lhe atribuía contornos essencialmente políticos, sujeitando o Chefe do Poder Executivo a um julgamento de igual natureza, também se utilizava a mesma terminologia para indicar infrações que sujeitariam os respectivos autores a um julgamento de contornos jurídicos, a ser conduzido por um órgão jurisdicional.

Exemplifica-se com a situação dos Ministros de Estado. Se praticarem atos típicos de crimes de responsabilidade, serão conhecidos pelo STF, conforme art. 102, I, c, CF/88, dando, assim, contornos jurídicos ao julgamento. Por outro lado, como visto acima, se praticarem tais crimes em conexão com o Presidente da República, o Senado Federal detém a competência para julgamento estritamente político, sem a necessidade de fundamentação (GARCIA, 2013, pag. 598).

Salienta-se que, em relação aos prefeitos municipais, ocorre a mesma situação. O Decreto-Lei 201/67 que dispõe sobre os crimes de responsabilidade, elenca dois tipos, o de natureza política administrativa e o de natureza penal, conforme se pode extrair do seguinte julgado do STJ:

[...] 1. Os cognominados crimes de responsabilidade ou, com designação mais apropriada, as infrações político-administrativas, são aqueles previstos no art. 4º do Decreto-Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967, e sujeitam o chefe do executivo municipal a julgamento pela Câmara de Vereadores, com sanção de cassação do mandato, litteris: "São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato" [...]. 2. Deveras, as condutas tipificadas nos incisos do art. 1º do Decreto-Lei n. 201/67 versam os crimes funcionais ou crimes de responsabilidade impróprios praticados por prefeitos, cuja instauração de processo criminal independente de autorização do Legislativo Municipal e ocorre no âmbito do Tribunal de Justiça, ex vi do inciso X do art. 29 da Constituição Federal. (STJ - REsp: 1.066.772, Relator: Ministro BENEDITO GONÇALVES, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 03/09/2009).

Então, observa-se que o legislador brasileiro, ao editar as normas em estudo, não agiu com muita propriedade na definição dos crimes de responsabilidade, deixando para o aplicador do Direito o ônus de fazer as adequações necessárias através do processo de hermenêutica. Isso resulta no constante equívoco de relacionar a um ilícito penal. É o que Bianchini (2013) expõe:

A existência do vocábulo “crime” contido na expressão, como bem adverte Paulo Brossard, não deve impressionar. Não basta o nome para caracterizar a natureza da infração, antes será ele mera representação exterior a sugerir uma estrutura com que, contudo, pode não estar em legítima correspondência; por isso, a última palavra sobre a natureza da coisa a que a denominação se prende será dada pelo exame do seu substrato, pela análise da coisa em si mesmo e dos seus componentes. [...] As condutas tidas como “crimes” de responsabilidade, não obstante o designativo “crime” utilizado pela própria Constituição não têm natureza penal. É o entendimento de Paulo Brossard, para quem “os crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais. ‘O crime de responsabilidade – observou José Frederico Marques – embora assim chamado, infração penal não é, pois só se qualificam como entidades delituosas os atos ilícitos de cuja prática decorra sanção criminal’. E o crime de responsabilidade não acarreta sanção criminal, mas apenas a sanção política, taxativamente prevista na Constituição. São infrações estranhas ao direito penal os chamados crimes de responsabilidade. São infrações da alçada do Direito Constitucional.

Dessa forma, verifica-se que apesar da nomenclatura equivocadamente e historicamente atribuída pelo legislador, não retira da norma o seu conteúdo administrativo-político.

Historicamente, segundo lições de Morais e Damasceno (2012, pag. 132), constata-se que o *impeachment*, originado no Direito Anglo-Saxônico, e recepcionado pela Direito Americano, fora criado com o escopo de se fazer um julgamento político do agente:

O nascimento da Constituição dos Estados Unidos fixou o *impeachment* como processo exclusivamente político, ao prever que somente ocupantes de alguns cargos públicos poderiam ser acusados e processados, além de cominar apenas sanções políticas aos condenados. Inere-se, portanto, que aquele que não fosse probo para preencher cargo público, necessariamente não estaria vinculado ao crime comum. Paulo Brossard, ao analisar o procedimento do *impeachment* norte americano, sustenta que: “tratava-se de processo exclusivamente político, que mais visava a

proteger o estado do que punir o delinqüente, e esse conceito ainda hoje e reproduzido por autores de prol.” (BROSSARD, 1965, p. 31).

No Brasil, como visto, observa-se que a responsabilidade dos agentes públicos é datada desde o império. Contudo, como ensina Moraes e Damasceno (2012, pag. 133), somente com a república é que a responsabilização dos agentes políticos começou a se desenvolver de modo semelhante ao modelo norte americano:

Foi a partir do Brasil República, com a Constituição de 1891, que o *impeachment* brasileiro trouxe previsões que identificariam com o modelo atual, como a competência da Câmara para julgar procedente, ou não, as acusações contra o Presidente ou Ministros de Estado em crimes conexos com o Presidente e a competência judicante do Senado Federal.

Assim, revela-se que o processo de *impeachment* foi concebido para afastar o agente das funções que exerce, e impedir que volte ao poder, não tendo, portanto, caráter penal.

Isso se infere também da cominação de somente duas sanções, conforme prescreve o art. 52, parágrafo único, da CF/88:

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Note-se que esses regimes de responsabilização a que estão submetidos os agentes políticos, bem como os agentes públicos em geral, são autônomos e independentes, conforme lição de Bandeira de Mello (2011). Se o fato imputado se amoldar a algum tipo penal, os agentes políticos responderão também na seara criminal, devendo ser observado a prerrogativa de foro. Do mesmo modo, se houver lesão ao erário, deverão ressarcir os danos através de ação civil pública de ressarcimento própria.

A respeito disso, Brossard (*apud* PIMENTEL, 2012, pag. 35) argumenta que:

Embora possa haver duplicidade de sanções em relação a uma só falta, desde que constitua simultaneamente infração política e

infração criminal, ofensa à lei de responsabilidade e ofensa à lei penal, autônomas são as infrações e de diversa natureza as sanções aplicáveis num e noutro caso. Aliás, a circunstância de ser dúplice a pena está a indicar que as sanções têm diferente natureza, correspondentes a ilícitos diferentes.

O Ministro Barbosa, no julgamento da Rcl 2.138/DF (STF, 18.04.2008, pag. 339) também entende pela independência entre as instâncias, principalmente entre a responsabilização política e a LIA:

[...] parodiando o ministro Brossard, estamos diante de entidades distintas e nada mais. Distintas e que não se excluem, podendo ser processadas separadamente, em procedimentos autônomos, com resultados absolutamente distintos, embora desencadeados pelos mesmos fatos.

Desse modo, verifica-se que maioria da doutrina, bem como da jurisprudência dos tribunais superiores, entende que as sanções previstas na Lei 1.079/50 são punições de caráter político, que em nada se comparam, tampouco excluem, outras responsabilidades, como a penal e a civil.

4.3 RESPONSABILIZAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS

Verifica-se que doutrina e jurisprudência travam um grande debate acerca da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, principalmente àqueles que estão submetidos ao regime de responsabilização política dos chamados crimes de responsabilidade.

Trava-se tal debate em razão das funções especiais que exercem os agentes políticos no comando do Estado, da suposta identidade das condutas tipificadas tanto na legislação dos crimes de responsabilidade quanto da LIA, da natureza das sanções punitivas previstas, como a perda da função e a suspensão dos direitos políticos, bem como outros fatores que serão vistos.

Constata-se que um marco na discussão sobre a aplicabilidade da LIA aos agentes políticos se deu com o julgamento da Reclamação Constitucional (Rcl) 2.138/DF pelo Supremo Tribunal Federal.

Segundo Cunha (2011, pag. 129), em apertada maioria (6x5) o STF decidiu, naquele caso concreto, que:

Os agentes políticos passíveis de responsabilização por crime de responsabilidade estão excluídos de serem processados por improbidade administrativa, devendo responder especificamente por seus atos, como sendo atos unicamente políticos.

O caso concreto consistiu na utilização dos aviões da Força Aérea Brasileira por um Ministro de Estado em atividades particulares, e que fora denunciado por ato de improbidade administrativa em juízo de primeira instância. A União, como integrante da lide, impetrou reclamação constitucional perante o STF alegando a usurpação da competência do Excelso Tribunal de julgar os crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado.

O acórdão ficou assim ementado:

[...] II. MÉRITO. II.1.Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2.Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição. II. 3.Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). [...] III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (STF, Rcl: 2138 DF , Relator: NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 18-04-2008). *Grifo nosso*

Percebe-se que, na ocasião, o STF entendeu que os regimes jurídicos da Lei 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade, e da LIA são idênticos, e em razão disso, os agentes políticos não poderiam ser submetidos a dois regimes iguais pelo mesmo fato.

O Ministro Jobim, relator do caso, assim ponderou em seu voto (STF, Rcl. 2.138, 18.04.2008, pag. 121):

Não tenho dúvida de que esses agentes políticos estão regidos por normas próprias. Tudo decorre da peculiaridade do seu afazer político. Todos aqueles que têm alguma experiência de vida política conhecem os riscos e as complexidades que envolvam as decisões que rotineiramente são tomadas pelos agentes políticos. Submeter essas decisões aos paradigmas comuns e burocráticos que imperam na vida administrativa de rotina é cometer uma grotesca subversão.

Verifica-se que, antes do julgamento do mérito, foi deferida a medida liminar requerida, e relator foi enfático, adiantando o posicionamento, ao afirmar que “não parece haver dúvida de que os delitos previstos na Lei 1.079, tais como os arrolados na Lei 8.429/92, são delitos político-administrativos” (STF, Rcl 2.138, 17.09.2002).

Nessa esteira, o Ministro Peluso acompanhou o voto do relator e ponderou (STF, Rcl. 2.138, 18.04.2008, pag. 193):

Todos devem ter, a meu juízo, por consequência, sistema próprio de responsabilidade funcional, compatível com a liberdade política de que devem desfrutar na tomada das decisões, e, segundo o qual, não podem ser responsabilizados de acordo com os critérios comuns, como por exemplo, o da culpa comum ou dos erros técnicos que atuam como critérios de responsabilidade dos demais servidores públicos.

Veja-se que esse é o principal argumento para a não submissão dos agentes políticos aos preceitos da LIA. Da mesma forma, seguindo o voto do relator, o Ministro Correa (STF, Rcl. 2.138, 18.04.2008, pag. 54) assim posicionou-se:

As hipóteses de que cogitam os artigos 9º, 10 e 11 da Lei 1079/50¹ e as situações descritas na própria Constituição Federal, assim como os efeitos decorrentes da condenação, bem demonstram tratar-se os atos de improbidade e os crimes de responsabilidade de infrações com idêntica natureza.

Ressalta-se que as situações descritas na Constituição Federal a que o Ministro Correa se referiu são as elencadas especificamente no art. 85, inciso V que dispõe ser crime de responsabilidade o ato que atente contra a probidade na

¹ Na verdade, o Ministro quis se referir à Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), e não à Lei dos Crimes de Responsabilidade (Lei 1.079/50).

administração. A Lei 1.079/50, descrevendo minuciosamente e exemplificadamente, enuncia algumas condutas típicas de crime de responsabilidade, quais sejam:

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

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

Verifica-se que a discussão centra-se em identificar se a improbidade que resulta em crime de responsabilidade é a mesma que faz incidir as sanções da LIA. O STF, como exposto, até então afirmara positivamente, estabelecendo que são responsabilizações idênticas, sendo uma especial aos agentes políticos, e a outro aplicável aos demais agentes públicos.

O STJ, seguindo o mesmo entendimento, no Recurso Especial (Resp) 456.649/MG, assentou no ementário:

[...] 2. Os ilícitos previstos na Lei n.º 8.429/92 encerram delitos de responsabilidade quando perpetrados por agentes políticos diferenciando-se daqueles praticados por servidores em geral. 3. Determinadas autoridades públicas não são assemelhados aos servidores em geral, por força do cargo por elas exercido, e, conseqüentemente, não se inserem na redução conceitual do art. 2º da Lei n.º 8.429/92 [...] 6. A Lei de Improbidade Administrativa admite no seu organismo atos de improbidade subsumíveis a regime jurídico diverso, como se colhe do art. 14, § 3º da lei 8.429/92, por isso que se infere excluída da abrangência da lei os crimes de responsabilidade imputáveis aos agentes políticos. [...] Na concepção axiológica, os crimes de responsabilidade abarcam os crimes e as infrações político-administrativas com sanções penais, deixando, apenas, ao desabrigo de sua regulação, os ilícitos civis, cuja transgressão implicam sanção pecuniária. 8. Conclusivamente, os fatos tipificadores dos atos de improbidade administrativa não podem ser imputados aos agentes políticos, salvo através da propositura da

correspectiva ação por crime de responsabilidade. [...] 12. A ausência de uma correta exegese das regras de apuração da improbidade pode conduzir a situações ilógicas, como aquela retratada na Reclamação 2138, de relatoria do Ministro Nelson Jobim, [...] 14. A doutrina, à luz do sistema, conduz à inexorável conclusão de que os agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da lei de improbidade. [...] (STJ, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Relator p/ acórdão Ministro Luiz Fux, Data de Julgamento: 05/09/2006, T1 - PRIMEIRA TURMA). *Grifo nosso.*

Desse modo, observa-se que os dois tribunais superiores entendem que a Lei 1.079/50 e a LIA têm natureza jurídica idêntica, sendo aplicável para os agentes políticos somente a primeira, em razão dos altos cargos que exercem.

A professora Bianchini (2013) também compartilha dessa tese, defendendo que a aplicação dos dois regimes configuraria *bis in idem*, e aponta o princípio da especialidade como norte para solucionar o conflito aparente:

A solução para prevenir o *bis in idem* há de ser o critério da especialidade. Sendo a lei de improbidade dirigida genericamente a todo agente público e sendo a lei dos crimes de responsabilidade orientada para punir os agentes políticos, a lei específica exclui a incidência da lei geral em casos de acusação de improbidade imputada a Ministros de Estados, a integrantes do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público.

Anote-se que outra preocupação trazida pelos defensores da impossibilidade de aplicação da LIA aos agentes políticos, diz respeito à natureza punitiva das sanções da LIA, especificamente a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos.

No julgamento da Rcl 2.138, as lições do Ministro do STJ Barros, sobre o conteúdo dessas sanções, foram citadas pelo Ministro Jobim: “A sanção traduzida na suspensão de direitos políticos tem natureza, evidentemente, punitiva. É uma sanção, como aquela da perda da função pública, que transcende a seara do Direito Civil” (STF, Rcl. 2.138, 18.04.2008, pag. 128).

Tendo em vista a lei não ter trazido nenhuma norma sobre a prerrogativa de foro, argumentou-se que um juiz de primeira instância não poderia aplicar tais sanções a agentes políticos ocupantes de altos cargos e com foro especial.

Nessa esteira, Wald e Mendes (1998, pag. 213-214) questionam:

Com efeito, será que alguém, em sua consciência, consideraria razoável que, em um sistema constitucional que consagra a prerrogativa de foro, um Ministro de Estado, um parlamentar, ou até mesmo o Presidente do Supremo Tribunal Federal pudesse ter seus direitos suspensos e decretada a perda de seu cargo por decisão de um juiz de primeiro grau? Se essa indagação provoca dificuldades, como admitir a proliferação de “ações civis de improbidade” contra autoridades submetidas à competência originária de cortes superiores perante juízes de primeiro grau? Admitir a competência funcional dos juízes de primeira instância é subverter todo o sistema jurídico nacional de repartição de competências.

Revela-se, desse modo, inadmissível que a perda da função pública dos agentes políticos, bem como a suspensão de direitos, seja decretada por juízes de primeiro grau, porque a CF/88 atribui competência exclusiva para julgamento de alguns agentes políticos. Isso se dá em razão da posição exercida no quadro de comando político-institucional, e não pela suspeição dos juízes de primeiro grau, como aduz Wald e Mendes (1998).

Não se pode olvidar também da possibilidade de afastamento preliminar do agente público, conforme aponta o art. 20 da LIA. Nas lições de Jobim, isso seria contrassenso, se aplicável por um juiz de primeiro grau, por exemplo, o afastamento cautelar do Presidente da República ou até mesmo de Ministro da Suprema Corte (STF, Rcl. 2.138, 18.04.2008, pag. 140).

Portanto, em síntese, verifica-se que são argumentos daqueles que defendem a não aplicabilidade da LIA aos agentes políticos: o regime diferenciado a que estão submetidos, já que exercem parcela da soberania do Estado, e as situações irrazoáveis e esdrúxulas que podem ocorrer caso seja permitida a aplicação da LIA por juízes de primeira instância, visto que não há prerrogativa de foro prevista.

Por outro lado, variados são os contra-argumentos dos que defendem a aplicação da LIA de forma indistinta e horizontalmente para todos os agentes públicos, com algumas peculiaridades em relação aos agentes políticos, como será demonstrado.

Apresentando voto divergente à tese prevalecente no julgamento da Rcl 2.138/DF, o Ministro Joaquim Barbosa asseverou (STF, 18.04.2008, pag. 334):

Eu entendo que há, no Brasil, uma dupla normatividade em matéria de improbidade, com objetivos distintos: em primeiro lugar, existe

aquela específica da lei 8.429/1992, de tipificação cerrada, mas de incidência sobre um vasto rol de possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham qualquer vínculo funcional com a Administração Pública (lei 8.429/1992, art. 3º); e uma outra normatividade relacionada 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 atentem contra a probidade da administração. No plano infraconstitucional, essa segunda normatividade se completa com o art. 9º da lei 1.079/1950.

Observa-se que o eminente ministro levantou a hipótese da coexistência de dois regimes de responsabilidade por improbidade, com dois fins diversos que não se excluem. Segundo seus ensinamentos, o regime dos crimes de responsabilidade é “mais um dentre os inúmeros mecanismos de *checks and balances* típicos das relações entre os poderes do Estado no regime presidencial de governo” (STF, Rcl. 2.138/DF, 18.04.2008, pag. 335). Daí extrai-se a vagueza e imprecisão das condutas típicas da Lei 1.079/50, justamente para dá margem para um julgamento político.

Distintamente, ocorre com os atos de improbidade administrativa, que são conhecidos por um órgão jurisdicional que tem o dever de fundamentar juridicamente suas decisões.

O Ministro Barbosa ainda argumentou (STF, Rcl. 2.138, 18.04.2008, pag. 341):

Se o nosso ordenamento jurídico admite, em matéria de responsabilização dos agentes políticos, a coexistência de um regime político com um regime puramente penal, por que razão haveria esse mesmo ordenamento jurídico de impedir a coabitação entre responsabilização política e improbidade administrativa? Noutras palavras, se a Constituição permite o mais, que é a cumulação da responsabilidade política com a responsabilidade penal, por que haveria de proibir o menos, isto é, a combinação de responsabilidade política com responsabilidade por improbidade administrativa?

Constata-se que não há controvérsia na doutrina acerca da cumulação das sanções políticas com as sanções penais por um mesmo fato, até porque a Constituição é clara ao dispor, no art. 52, I e art. 102, I, b, competências diferentes para apuração e julgamento das aludidas infrações. Argumenta-se, assim, nos moldes do voto do Ministro Barbosa, que se a Constituição permite a cumulação das

sanções políticas com as sanções penais, não haveria de proibir com as sanções eminentemente cíveis, como são as previstas na LIA.

Osório (2013, pag. 207) também sustenta a possibilidade da cumulação dos dois regimes, até porque são diversos:

A improbidade não se esgota, diante desse histórico, nos tipos de crimes de responsabilidade, no tocante aos agentes políticos. Entendemos que a improbidade do art. 37, 4º, não se confunde nem é eliminada por aquela contemplada no art. 85, V, ambas da Magna Carta. Não é o mesmo falar de improbidade no marco da Lei 1.079/50, a raiz do que prevê o art. 85, V, da CF, que falar da enfermidade prevista no art. 37, 4º, da CF. E isso porque a Constituição Federal previu que a improbidade ali desenhada não é um ilícito penal, sendo distintas e peculiares as consequências previstas. A independência das instâncias é um postulado que deve ser observado para o tratamento dessa matéria.

No mesmo caminho, encontra-se Decomain que assegura que os dois regimes não estão em conflito (2014, pag. 38):

A previsão constitucional da existência de mecanismos de responsabilização política-administrativa, consistentes em perda de mandato pela realização, por exemplo, de condutas definidas como “crimes de responsabilidade” ou pela prática, em outra hipótese, de ações ou omissões caracterizadores de ofensa ao decoro parlamentar, também não serve de obstáculo para afastar a incidência das sanções por improbidade administrativa em face de ocupantes de mandatos eletivos, sejam do Poder Executivo sejam do Legislativo.

Então, verifica-se que para a maioria da doutrina é possível a aplicação da LIA aos agentes políticos, pois não se confundem com o regime de responsabilidade político-administrativa da Lei 1.079/50. Isso se denota também da própria literalidade do conceito amplo de agente público previsto no art. 2º da LIA que não faz nenhuma ressalva aos agentes políticos.

Após o julgamento da Rcl. 2.138/DF, o STF vem gradualmente mudando de posição com os novos integrantes que vão chegando à Corte. Destaca-se o julgamento da Petição 3.923-8/SP, em que o Tribunal entendeu ser o juízo de primeiro grau competente para realizar execução de decisão judicial que condenou o Deputado Federal Paulo Maluf por ato de improbidade administrativa. A ementa do acórdão consignou a seguinte conclusão:

[...] 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. [...] (STF - Pet: 3923 SP, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-182 26-09-2008).

No entanto, apesar do resultado do julgado mencionado, ressalta-se que os parlamentares não estão submetidos aos crimes de responsabilidade, ao contrário dos Ministros de Estado. Deve-se a tal fato o resultado unânime do julgamento.

Destaca-se ainda o julgamento da Petição 3.211/DF, na qual o STF assentou ser sua a competência para julgar os atos de improbidade administrativa de seus integrantes. Revela-se que nesse julgado, a corte entendeu ser aplicável a LIA aos agentes políticos. Todavia, assentou que deve prevalecer a regra da prerrogativa de foro da seara penal, já que a ação de improbidade administrativa pode implicar na destituição do cargo do agente protegido pelo foro especial.

Nessa linha de raciocínio, o STJ também vem reiterando a aplicação da LIA aos agentes políticos, mas com destaque para a questão da prerrogativa de foro, conforme parte do voto do então Ministro Zavacki (Rcl. 2.790/SC, 04.03.2010, pag. 6-8):

Olhada a questão sob o ângulo exclusivamente constitucional e separados os elementos de argumentação segundo a sua natureza própria, é difícil justificar a tese de que todos os agentes políticos sujeitos a crime de responsabilidade (nos termos da Lei 1.079/50 ou do Decreto-lei 201/67) estão imunes, mesmo parcialmente, às sanções do art. 37, § 4.º, da Constituição. É que, segundo essa norma constitucional, qualquer ato de improbidade está sujeito às sanções nela estabelecidas, inclusive à da perda do cargo e à da suspensão de direitos políticos. [...] O que se conclui, em suma, é que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (sujeitos, por força da própria Constituição, a regime especial), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria igualmente incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza. O que há, inegavelmente, é uma situação de natureza estritamente processual, que nem por isso deixa de ser sumamente importante no âmbito institucional, relacionada com a competência para o processo e julgamento das ações de improbidade, já que elas podem conduzir agentes políticos da mais alta expressão a sanções de perda do cargo e à suspensão de

direitos políticos. Essa é a real e mais delicada questão institucional que subjaz à polêmica sobre atos de improbidade praticados por agentes políticos. Ora, a solução constitucional para o problema, em nosso entender, está no reconhecimento, também para as ações de improbidade, do foro por prerrogativa de função assegurado nas ações penais. Grifo nosso.

Entende-se, assim, que os tribunais superiores, com vistas a afastar as situações ilógicas, caso a LIA fosse aplicada por magistrados de primeiro grau aos agentes políticos com prerrogativa de foro, estão estendendo as competências fixadas para acolher as ações de improbidade contra aqueles.

Deve-se, contudo, asseverar a posição do Ministro Aurélio, a respeito do tema, em que assegura que as competências dos tribunais superiores fixadas na Constituição deverão ser interpretadas restritivamente, não cabendo, desse modo, a solução apontada pela maioria do STF, bem como do STJ (STF, Pet. 3.211/DF, 27.06.2008, pag. 63):

No tocante a prerrogativa de foro – para não falar em privilégio, porquanto todo privilégio é odioso –, as normas que o encerram são de direito estrito. A prerrogativa está limitada aos parâmetros subjetivos definidos [...] Não posso interpretar o artigo 102 do diploma maior a ponto de albergar situação nele não prevista; não posso interpretar esse artigo, no que define competência, de forma elástica, trazendo para o Supremo ações que nele não estão mencionadas.

Não se pode olvidar da posição do Ministro Velloso, lembrando os ensinamentos de Figueiredo (STF, Rcl. 2.138/DF, 18.04.2008, pag. 181), que discorda da extensão da prerrogativa de foro penal para as ações de improbidade. Ele elenca quatro problemas que surgirão com adoção da prerrogativa de foro para ações de improbidade administrativa:

É de imaginar-se, primeiro, o congestionamento da Corte estadual com processos de improbidade de numerosos chefes de Executivos locais. Segundo, a sobrecarga dos Procuradores de Justiça do Ministério Público que oficiassem perante o Tribunal. Terceiro, a inviabilidade de alcançar-se a gama de irregularidades nas regiões mais longínquas dos extensos territórios estaduais. Quarto, a impossibilidade de apuração das eventuais fraudes, muitas vezes detectáveis apenas pelo Promotor de Justiça local, que não só convive diuturnamente com os fatos, como também ali pode promover as ações necessárias para investigá-los. Igualmente, o Juiz de primeiro grau, presente na Comarca, teria certamente mais

condição de avaliar o enriquecimento ilícito, ou o prejuízo ao erário municipal, ou a licitude dos atos editados pelo prefeito.

Verifica-se que o Ministro Barbosa também compactua da mesma posição externada por Aurélio e Velloso. Ele defende que o juízo de primeiro grau possa conhecer das ações de improbidade administrativa contra agentes políticos, porém deve abster-se de punir com a pena de perda da função do cargo:

O juiz de primeiro grau pode, sim, conduzir ação de improbidade contra autoridades detentoras de prerrogativa de foro. Em consequência poderá aplicar outras sanções previstas na Lei 8.429/1992, salvo uma: não poderá decretar a perda do cargo político, do cargo estruturante à organização do Estado, pois isto configuraria um fator de desestabilização político-institucional para a qual a lei de improbidade administrativa não é vocacionada. (STF, Pet. 2.138/DF, 18.04.2008, pag. 351).

Neiva (2013, pag. 40) também defende a aplicação da LIA aos agentes políticos, na esteira do entendimento de Barbosa:

O fato de o agente público submeter-se à disciplina dos crimes de responsabilidade e às infrações político-administrativas, *ad argumentandum*, jamais poderia impedir ação de improbidade para obtenção de ressarcimento da pessoa jurídica lesada, perda de bens e valores, imposição de multa civil, proibição de contratar com a Administração e de receber benefícios creditícios ou fiscais.

Outro que compactua de tal entendimento é Mazzilli (*apud* DECOMAIN, 2014, pag. 40), assentando que:

[...] nem sempre se poderá pedir nessa própria ação de improbidade a própria perda da função pública. Para algumas autoridades, há regras de competência e procedimentos próprios para a decretação da perda do cargo: são as autoridades que têm forma própria de investidura e destituição, prevista diretamente na Constituição Federal.

Pode-se citar, nos moldes do disposto acima, a situação, por exemplo, do parlamentar, que se condenado por ato de improbidade administrativa não poderá perder seu cargo, tendo em vista que o art. 55, §2º, CF/88 estabelece ser esta uma prerrogativa exclusiva da casa legislativa a qual esteja vinculado o parlamentar (DI PIETRO, 2014).

Percebe-se, desse modo, que, para os juristas citados, as sanções elencadas no art. 12 da LIA, exceto a perda da função pública, podem ser decretadas pelos juízos de primeira instância. Quanto à perda da função pública, apenas poderá ser imputada nos moldes da Constituição Federal.

Constata-se que o entendimento de afastar a prerrogativa de foro para ações de improbidade administrativa já foi, inclusive, o adotado pela Corte Suprema na ADI 2.797. Na ocasião, o Tribunal declarou inconstitucional o §2º do art. 84 do Código de Processo Penal, que tinha estabelecido a prerrogativa de foro do âmbito penal para o julgamento das ações de improbidade. Segundo ficou consignado no acórdão, a competência dos tribunais superiores é definida pela Constituição Federal, que deve ser interpretada restritivamente, sendo que uma lei ordinária não pode estender suas atribuições. Ademais, a ação de improbidade é uma ação civil, que difere dos aspectos penais comuns e dos aspectos políticos dos crimes de responsabilidade (STF, Pleno, ADI 2797, relator min. Sepúlveda Pertence, julgado em 15/09/2005).

Faz-se necessário destacar que recentemente, por meio de decisão monocrática, a Ministra Rocha, em conflito de competência suscitado pelo Ministério Público Federal, decidiu diametralmente oposto ao que o STJ tinha consignado na Rcl. 2.790/SC, bem como o STF na Petição 3.211/DF.

Como se denota, o caso foi o seguinte: o Ministério Público da Paraíba, com base na Rcl. 2.790/SC, declinou da competência para investigar suposto ato de improbidade do Governador do Estado, Ricardo Coutinho, ao Ministério Pública Federal (MPF) atuante junto ao STJ, que detém a competência para o ajuizamento da ação. O MPF, não concordando da posição, suscitou o conflito de competência no STF, que restou assim ementado:

Ação cível originária. Conflito de atribuições entre ministério público federal e ministério público estadual. Improbidade administrativa atribuída a governador. Inexistência de foro por prerrogativa de função em ação de improbidade administrativa.natureza da ação. Inaplicabilidade do art.105, inc. I, alínea a, da constituição da república nessa fase processual. Conflito dirimido: atribuição do ministério público estadual. (STF, ACO: 2356 PB, relator: min. Cármen Lúcia, data de julgamento: 11/03/2014).

Desse modo, compreende-se que a Ministra prolatora da decisão entendeu que não existe prerrogativa de foro para o conhecimento das ações de improbidade, devendo tais processos correr no juízo natural de primeira instância.

Observa-se que, de modo contrário à solução dada aos agentes políticos submetidos à Lei 1.079/50, no caso dos prefeitos municipais, que estão submetidos ao regime de responsabilidade política do Decreto-Lei 201/67, e tem prerrogativa de foro penal perante os Tribunais de Justiça Estaduais (art. 29, X, CF/88), o STJ vem assentando ser possível que os juízes de primeiro grau julguem-nos por ato de improbidade administrativa, podendo, inclusive, decretar a perda do cargo ou o afastamento preliminar. Nesse sentido, parte do voto do Ministro Herman Benjamin:

Com efeito, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei 201/1967, os prefeitos e vereadores também se submetem aos ditames da Lei 8.429/1992, que censura a prática de improbidade administrativa. O mencionado decreto-lei trata do julgamento político pela Câmara dos Vereadores e criminal pela Justiça Comum, sem dispor acerca da responsabilização civil que veio a ser tratada pela Lei 8.429/1992. Inexiste, portanto, a incompatibilidade defendida pelo recorrente. Convém frisar que a Lei 8.429/1992 submete às suas regras todos os agente públicos, em sentido lato, incluindo expressamente os detentores de mandato eletivo. (STJ, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 13/04/2010, T2 - segunda turma, pag. 4).

Constata-se que o STF, com relação aos prefeitos, ainda não se posicionou sobre o caso, tendo já admitida a repercussão geral do ARE 683.235 (ARE 683235, conhecido em 30/08/2012).

Por fim, pode-se concluir que para a maioria da doutrina, e parcela considerável da jurisprudência, embora o tema ainda não seja pacífico, a Lei de Improbidade Administrativa pode ser aplicada aos agentes políticos submetidos ao regime de responsabilização político-administrativo da Lei 1.079/50, tendo em vista se tratarem de regimes de natureza jurídica diversas.

5 CONCLUSÃO

Verificou-se que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) é um instrumento eficaz para garantia da moralidade e da probidade no serviço público, e conseqüentemente, no combate à corrupção. Ela permite que os agentes públicos ímprobos possam ressarcir a Administração Pública em caso de dano, bem como afastá-lo do cargo, mesmo que de forma cautelar, se impreterível para as investigações, e impede a sua volta ao serviço público por determinado período.

Contudo, desde a sua publicação, a LIA tem gerado muitos debates na doutrina e na jurisprudência. O que mais se destaca é sobre a possibilidade de aplicação aos agentes políticos que estão submetidos a um regime de responsabilidade especial, apesar do conteúdo literal do art. 2º da LIA que não exclui nenhum agente público de sua alçada.

O STF no julgamento da Rcl. 2.138 decidiu pela não submissão dos agentes políticos aos preceitos da lei em comento, o que, se mantida esse entendimento, denota um retrocesso no processo de combate à malversação do dinheiro público.

Não se pode negar que os agentes políticos desenvolvem atividades excepcionais de comando do Estado que os sujeitam a um regime de responsabilidade especial, que incide quando configurado os erroneamente denominados Crimes de Responsabilidade. Todavia, isso não os excluem da responsabilidade civil-administrativa da LIA, por vários motivos.

Primeiramente, não há nenhuma norma que estabeleça essa exceção. Pelo contrário. O art. 37, §4º da CF/88 dispõe que as sanções da lei de improbidade se aplicam sem prejuízo da ação penal cabível. Por sua vez, o art. 12 da LIA também dispõe no mesmo sentido, que as disposições da LIA serão aplicáveis independentemente das sanções penais, civis e administrativas.

Ademais, não se pode olvidar também da literalidade do art. 4º da LIA, no moldes do art. 37, *caput*, da CF, que diz que os agentes públicos de qualquer nível e hierarquia estão sujeitos aos princípios elencados na lei.

No que se refere às sanções cominadas em ambos os diplomas aqui examinados, quais sejam, a Lei 8.429/92 e a Lei 1.079/50, constatou-se que a doutrina que defende a inaplicabilidade da LIA argumenta que ambas as leis prevêm basicamente as mesmas penas. No entanto, é preciso asseverar que a

coincidência limita-se a perda da função pública e a inabilitação para o exercício de um cargo público, sendo esta as únicas sanções para o delito político-administrativo. As demais punições previstas na LIA, como o ressarcimento integral do dano, a multa civil, a proibição de contratar com o poder público, não estão previstas na Lei dos Crimes de Responsabilidade. Logo, se prevalecer a tese da inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos, estes ficarão parcialmente impunes, pois, se o fato ensejar um crime de responsabilidade, eles somente serão afastados dos cargos e inabilitados a voltar a ocupá-los.

Com relação a isso, os defensores da tese aqui impugnada expõem que se trata de uma falsa percepção de impunidade, pois o ressarcimento do dano e a multa cominatória poderiam ser obtidos numa eventual ação penal. Entretanto, muitas vezes, o ato praticado não se amolda a nenhum tipo penal ou o agente é absolvido por diversos fatores, o que faria com que a Administração Pública suportasse os prejuízos causados.

Desse modo, como ficou evidenciado no trabalho, cada diploma legal tem sua natureza que não se confundem. A aplicação da LIA, da Lei dos Crimes de Responsabilidade e do diploma penal se dão de maneira independente e distintamente. Um fato pode ensejar uma responsabilidade penal, civil, política ou apenas uma delas.

Por outro lado, o que acentua o debate é a questão da competência do juízo de primeira instância para conhecer das ações de improbidade administrativa dos agentes que detêm prerrogativa de foro no âmbito penal.

A prerrogativa de foro foi estabelecida com a finalidade de proteger os altos cargos de comando do Estado, em razão das peculiaridades das funções exercidas. Busca-se que um julgamento com diversas outras influências que não jurídica.

Desse modo, a Constituição estabelece alguns casos de prerrogativa de foro, dispondo exclusivamente a atribuição de um tribunal para julgar e condenar um agente político, e por consequência, afastá-lo do cargo.

Acontece que a LIA também prevê como sanção o afastamento do cargo público, que seria aplicada por um magistrado de primeiro grau, o que seria um desvirtuamento do ordenamento jurídico.

De fato, se a prerrogativa de foro é estabelecida com o propósito de impedir a ingerência e a influência política nos julgamentos, outros mecanismos, apesar de distintos, mas com o mesmo fim, não podem ser aplicados de modo desigual.

Por isso é que se revela coerente aplicar a prerrogativa de foro da seara penal para as ações de improbidade administrativa, embora tal entendimento traga certa repulsa no campo moral, pois é conhecida a morosidade dos julgamentos dos tribunais superiores, o que deixa evidenciado um sentimento de impunidade.

Malgrado este não seja o objetivo do presente trabalho, mas, com fim de expurgar o entendimento exposto, é que se mostra necessário a modificação legislativa para diminuir os casos de prerrogativa de foro. Essa medida aceleraria a tramitação dos procedimentos judiciais, bem como desafogava os tribunais superiores. Além disso, homenagearia o princípio republicano da igualdade, visto que a prerrogativa de foro de certo modo vilipendia a isonomia garantida constitucionalmente, pois o fato de exercerem papéis relevantes na Administração Pública não justifica a prerrogativa de foro de alguns agentes políticos.

Por fim, conclui-se que não há ofensa às disposições legais e principiologicas do Direito com a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos que estão submetidos ao regime político-administrativo de responsabilidade da Lei 1.079/50, tendo em vista tratar-se de diplomas de naturezas jurídicas diversas.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 28ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2011.

BASTOS, Rosaura Moreira Brito. **Improbidade Administrativa: Conteúdo Jurídico e Dimensão Constitucional**. Belo Horizonte: Forum, 2010.

BIANCHINI, Alice; GOMES, Luis Flávio. **Agentes Políticos não estão sujeitos a Lei de Improbidade Administrativa**. Jus Brasil, 2013. Disponível em: <<http://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/121814443/agentes-politicos-nao-estao-sujeitos-a-lei-de-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 30 jan. 2015.

BRANDÃO, Antônio José. **Moralidade Administrativa**. jul./set. 1951. Disponível em: <bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/.../11060>. Acesso em: 10 dez. 2014.

BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil de 1988**. Atualizada até Emenda Constitucional n. 83 de 5.8.2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 28 jan. 2015.

_____. **Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal Brasileiro. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. **Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em 14 dez. 2014.

_____. **Lei 4.717, de 29 de Junho de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm>. Acesso em: 30 jan. 2015.

_____. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilado.htm>. Acesso em 14 dez. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 2.790**. Corte Especial. Relator: Ministro Teori Albino Zavascki. Brasília, 4 de março de 2010. Disponível em: <

https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=933622&num_registro=200800768899&data=20100304&formato=PDF>. Acesso em: 29 jan. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.066.772**. 1ª Turma. Relator: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília, 6 de setembro de 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=906690&num_registro=200801298061&data=20090903&formato=PDF>. Acesso em: 29 jan. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.147.329**. 2ª Turma. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 23 de abril de 2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=960725&num_registro=200901269793&data=20100423&formato=PDF>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 456.649**. 1ª Turma. Relator: Ministro Francisco Falcão. Brasília, 5 de outubro de 2006. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=614881&num_registro=200201000749&data=20061005&formato=PDF>. Acesso em: 29 jan. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Civil Originária 2.356**. Decisão Monocrática. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Brasília, 18 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ACO%24%2ESCLA%2E+E+2356%2ENUME%2E%29+NAO+S%2EPRS%2E&base=baseMonocraticas&url=http://tinyurl.com/mhw8nmx>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.797**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Brasília, 19 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>>. Acesso em 25 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 683.235**. Tribunal Virtual Pleno. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 22 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4106277>>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.211**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Marco Aurélio de Melo. Brasília, 27 de junho de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=535803>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Petição 3.923**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Brasília, 26 de setembro de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=550447>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação Constitucional 2.138**. Tribunal Pleno. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, 18 de abril de 2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

CAPEZ, Fernando. **Limites Constitucionais à Lei de Improbidade**. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª edição. São Paulo: Atlas, 2012.

CUNHA, Ageu Florêncio da. **A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos**. Questões Práticas sobre Improbidade Administrativa. Brasília: ESMPU, 2011, pag. 122-139.

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

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

FERRARESI, Eurico. **Improbidade Administrativa: Lei 8.429/1992 Comentada**. Rio de Janeiro: Método, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário de Língua Portuguesa Mini Aurélio**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2002.

FONSECA, Sergio Roxo da; ANÍBAL JUNIOR, Vanderlei. **Natureza penal da sanção por improbidade administrativa**. Jus Navegandi, 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9372/natureza-penal-da-sancao-por-improbidade-administrativa>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **O Controle da Moralidade Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 1974. Disponível em: <<http://www.institutooliveirafranco.org.br/pdfs/ControleMoralidade.PDF>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

HASSAN, Eduardo. **A relação entre direito e moral: do direito prudencial ao direito contemporâneo**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2011. Disponível em: <periodicos.pucminas.br/index.php/Direito/article/download/P.../6082>. Acesso em: 26 de jan. 2015.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 7. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LA TAILLE, Yves. **Moral e Ética: uma leitura psicológica**. USP, 2010. Disponível em : <<http://www.scielo.br/pdf/ptp/v26nspe/a09v26ns.pdf>>. Acesso em: 28 de jan. 2015.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública**. Tomo I. 3ª Edição. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2006.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6ª Edição. Niterói: Impetus, 2012.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O limite da Improbidade Administrativa**. 5ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios Gerais de Direito Administrativo**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MENDES, Gilmar; WALD, Arnoldo. **Competência para julgar ação de improbidade administrativa**. Revista de Informação Legislativa, ano 35. N. 138. Brasília: Abr/jun 1998, pag. 213-216.

MORAIS, Márcio Eduardo Pedrosa; DAMASCENO, Alisson Magela Moreira. **O Impeachment no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. Revista Digital FAPAM, 2012. Disponível em: <www.fapam.edu.br/revista>. Acesso em: 29 de jan. 2015.

NEIVA, José Antônio Lisboa. **Improbidade Administrativa**. Niteroi: Impetus, 2013.

NICIDA GARCIA, Mônica. **Responsabilidade do Agente Público**. 2ª edição. Belo Horizonte: Forum, 2007.

OSÓRIO, Fabio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. 3ª Edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias Rosa; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999.

PIMENTEL, Diego Edele. **A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos Agentes políticos**. Porto Alegre: UFRS, 2012. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/67446/000872334.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

SANTIAGO, Rafael da Silva. **Improbidade administrativa: um estudo de seus aspectos teóricos gerais com exemplos práticos**. Jus Navegandi, 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20531/improbidade-administrativa-umestudo-de-seuaspectosteoricosgeraiscomexemplospraticos/2#ixzz3QDPxIZNS>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

SILVA, Marco Octávio Hegner de Sousa. **Improbidade Administrativa: Efetividade da Legislação**. Brasília: CFACD, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058724.PDF>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

TÚLIO, Denise Vinci. **Ação de improbidade contra prefeito: estudo da jurisprudência superior**. Questões Práticas sobre Improbidade Administrativa. Brasília: ESMPU, 2011, pag. 140-180.