



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
CURSO DE DIREITO**

**Carlos Eduardo Ferreira Guimarães**

**A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS  
AGENTES POLÍTICOS COMO MAIS UM  
IMPORTANTE INSTRUMENTO DE COMBATE À  
CORRUPÇÃO NO BRASIL**

**Campina Grande - PB  
2010**

**CARLOS EDUARDO FERREIRA GUIMARÃES**

**A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS COMO MAIS UM IMPORTANTE  
INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Banca Examinadora do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, como requisito parcial para obtenção do Grau de Bacharel em Direito. Sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal.

**Campina Grande - PB  
2010**

G963p      Guimarães, Carlos Eduardo Ferreira.  
A Possibilidade de aplicação da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos como mais um importante instrumento de combate à corrupção no Brasil [manuscrito] / Carlos Eduardo Ferreira Guimarães. – 2010. 60 f.  
Digitado.  
Trabalho Acadêmico Orientado (Graduação em Direito) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2010.  
“Orientação: Profa. Esp. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal, Departamento de Direito”.

1. Administração pública 2. Improbidade administrativa  
I Título.

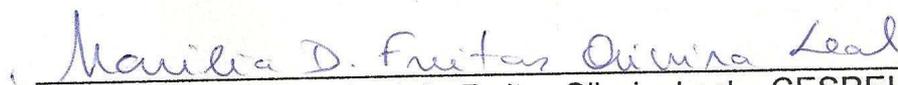
Carlos Eduardo Ferreira Guimarães

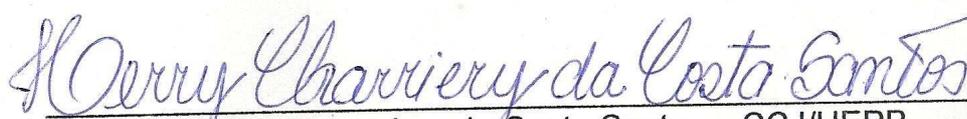
**A POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS COMO MAIS UM IMPORTANTE  
INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO NO BRASIL**

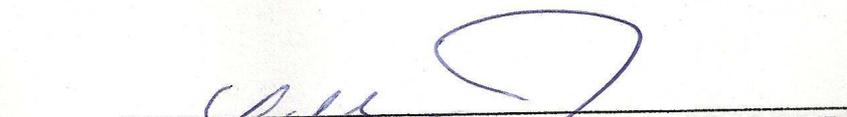
Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
à Banca Examinadora do Centro de Ciências  
Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba  
– UEPB, como requisito parcial para obtenção  
do Grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 14 / 12 / 2010

**BANCA EXAMINADORA**

  
Prof<sup>ª</sup>. Marília Daniella Freitas Oliveira Leal. – CESREI  
Orientadora

  
Prof. Herry Charriery da Costa Santos – CCJ/UEPB  
Examinador

  
Prof. Ednaldo da Costa Agra – CCJ/UEPB  
Examinador

***À família,** pelos sacrifícios, esforços, e constante apoio e carinho.*

***Aos amigos,** pela paciência, tolerância e senso de humor.*

***Dedico.***

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus familiares, em especial aos meus pais, **Eduardo e Ângela**, e meus irmãos **Daniel e Andréa**, por infinitos motivos;

Aos meus amigos, **Állysson, Arsênio, Carlos e Heli**, por participarem dos melhores momentos que vivi ao decorrer do curso;

Aos meus professores, sempre tão atenciosos, que com paciência e dedicação me conduziram com sabedoria por esse mundo do Direito.

A todas as pessoas que diretamente ou indiretamente me apoiaram e incentivaram na conclusão desta grande fase de minha vida.

A todos, meu sincero **MUITO OBRIGADO!**

*"De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto."*

Rui Barbosa

## **LISTA DE SIGLAS**

**CF** – Constituição Federal

**LIA** – Lei de Improbidade Administrativa

**STF** – Supremo Tribunal Federal

## RESUMO

O presente trabalho versa sobre a possibilidade e limites da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92) aos agentes políticos. A escolha do tema foi decidida em função do grande avanço que representa a Lei 8.429/92 (LIA) e da repercussão como vem sendo utilizada pelos Tribunais Superiores atualmente. Não obstante o grande avanço trazido pela LIA no que tange à proteção do patrimônio público, a aplicação da referida lei aos agentes políticos tem provocado inúmeros questionamentos na doutrina, refletidos na jurisprudência dos tribunais pátrios, em razão da sua coexistência com outros instrumentos legais de natureza penal (criminal) que também têm por objeto a repressão à improbidade administrativa. Dentre os aspectos mais discutidos, ressaltam-se as questões relacionadas à natureza civil ou penal das sanções cominadas na LIA e a sua aplicabilidade aos agentes políticos, com reflexos sobre a competência para processar e julgar quem detém prerrogativa de foro no âmbito da justiça criminal, especialmente no tocante à legislação referente aos crimes de responsabilidade. Assim, a abordagem proposta procura suscitar as questões relacionadas à aplicabilidade e competência para julgar a improbidade administrativa praticada pelo agente político, tema que ainda não está pacificado em sede doutrinária e jurisprudencial e que, portanto, é objeto de relevantes debates, o que permite afirmar a atualidade e importância do estudo escolhido.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Improbidade Administrativa. Agentes Políticos.

## ABSTRACT

This paper discusses the possibilities and limits of applying the Law of Administrative Improbability (Law No. 8.429/92) political agents. The theme was decided in light of the substantial progress that represents the Law 8.429/92 (LIA) and rebounding as it is being used currently by the Superior Courts. Despite the great advances brought by the LIA in regard to protection of public property, the application of that law has caused the political agents many questions in teaching, reflected in the jurisprudence of the courts patriotic, because of its coexistence with other legal instruments of nature penal (criminal) who also have for its object the repression administrative impropriety. Among the most discussed issues, we emphasize issues related to civil or criminal sanctions imposed on the LIA and its applicability to political actors, reflecting on the power to prosecute and judge who has jurisdiction within the prerogative of the criminal justice system, especially with regard to legislation concerning the crimes of responsibility. The approach seeks to raise issues relating to the applicability and jurisdiction over administrative misconduct committed by the political agent, a topic that has not yet been pacified in established doctrine and jurisprudence and thus is subject to relevant debates, which allows state the relevance and importance of study chosen.

**Keywords:** Public Administration. Administrative Misconduct. Political Agents.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>1. HISTÓRICO SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO</b> .....	<b>13</b>
<b>2. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI nº 8.429/92)</b> .....	<b>29</b>
2.1 Conceito.....	29
2.2 Sujeitos passivos e ativos dos atos de improbidade administrativa.....	30
2.2.1 Sujeitos passivos.....	30
2.2.2 Sujeitos ativos (agentes públicos) .....	32
2.3 Diferenças entre a LIA e a Lei dos Crimes de Responsabilidade.....	35
<b>3. COMPETÊNCIA PARA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PRERROGATIVA DE FORO DOS AGENTES POLÍTICOS</b> .....	<b>44</b>
3.1 - A Reclamação nº 2.138/DF, a jurisprudência e a doutrina.....	44
3.2 - Competência para julgar a ação de improbidade administrativa e a prerrogativa de foro.....	50
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>57</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>59</b>

## INTRODUÇÃO

O tema que compõe esta pesquisa tem como objetivo debater a possibilidade dos agentes políticos serem considerados sujeitos ativos de atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido, vale dizer que o presente estudo é de grande relevância em virtude de sua atualidade, visto que a improbidade administrativa vem sendo um fenômeno amplamente debatido na esfera jurídica, tanto doutrinária quanto jurisprudencial.

Considerada como sinônimo jurídico de corrupção e malversação administrativas, a improbidade administrativa exprime o exercício da função pública com desconsideração aos princípios constitucionais expressos e implícitos que regem a Administração Pública.

Notório é que o administrador brasileiro tem, com insuportável frequência e gravidade, sucumbido às tentações e facilidades que encontra no manejo do dinheiro público, praticando atos de improbidade sob as mais variadas formas.

Diante de tal problema, com o intuito de combater a corrupção praticada por esses agentes públicos contra a Administração Pública, o legislador brasileiro criou a Lei nº 8.429/92.

Tal lei adveio como concretização do mandamento inserido no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, constituindo-se como um essencial instrumento de combate aos atos praticados por agentes públicos que configurem enriquecimento ilícito, causem prejuízo ao erário e atentem contra os princípios da administração pública.

Porém, apesar de vários anos já em vigência, a Lei de Improbidade Administrativa gera inúmeros questionamentos quanto à sua interpretação e sua forma de aplicação. Tanto é que ainda não receberam tratamento uniforme da doutrina e jurisprudência: os elementos que caracterizam os atos de improbidade administrativa, sua aplicabilidade aos agentes políticos, à identificação da adequada ação judicial para perseguir as severas sanções impostas pela lei e à competência para julgar e processar a correspondente ação, especialmente nos casos em que figurar no pólo ativo detentor de prerrogativa de foro.

Assim, com o propósito de ampliar o debate dogmático destas diversas questões, não somente quanto ao aspecto do conflito formal das normas, mas, no

plano da eficácia e da efetividade, é que se entendeu oportuno o estudo e produção deste trabalho de conclusão de curso.

Por último, cabe trazer a respeito do tema, o oportuno e sensato pensamento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, que serviu de incentivo a produção deste trabalho: “a corrupção, em essência, atenta contra o próprio sistema democrático, contribuindo para a sedimentação da idéia de que os mandatários do povo, regra geral, são desonestos, o que representa a semente indesejada de medidas antidemocráticas ou mesmo de regimes ditatoriais. Em um País onde a corrupção encontra-se arraigada, caracterizando-se como verdadeira chaga social, afigura-se sempre oportuna a tentativa de sistematização dos princípios que delineiam o obrar do agente probó. Aperfeiçoado o estudo e identificada à origem, melhores resultados serão auferidos na coibição da improbidade”.

## 1 - HISTÓRICO SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Primeiramente, para uma melhor compreensão do tema proposto, é importante conhecer a evolução histórica das normas sobre improbidade administrativa em nosso ordenamento jurídico.

Ao longo da história, o legislador brasileiro tem buscado instituir meios mais eficazes de controle da Administração Pública contra atos ímprobos, tais como o maltrato e o abuso da coisa pública, o desrespeito aos princípios da administração, a má intenção e o desvio do real dever de servir.

A preocupação com esse tipo de desvio de conduta do administrador público tem se manifestado em todos os textos constitucionais brasileiros, desde a Constituição Imperial.

De fato, a primeira aparição de uma norma com essa finalidade data de 25 de março de 1824, disposta na “Constituição Política do Império” do Brasil (NOGUEIRA, 1999), organizada pelo Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I. Aquela Carta Política, em seu artigo 133, II, IV e VI, previa a possibilidade de responsabilização dos Ministros de Estado por típicos atos de improbidade, estabelecendo que:

Art. 133 – Os Ministros de Estado serão responsáveis:  
II. Por peita, suborno ou concussão;  
IV. Pela falta de observância da lei;  
VI. Por qualquer dissipação dos bens públicos.

Note-se que a responsabilidade por atos de improbidade era atribuída somente aos Ministros de Estado, não ao Imperador, certamente porque durante o regime absolutista vigia o princípio da irresponsabilidade da Coroa, cristalizado na vetusta máxima inglesa: *The King can do no wrong*.

Essas normas de responsabilização dos Ministros não tinham eficácia plena nem aplicabilidade imediata, uma vez que o art. 134 da mesma Constituição previa que uma lei particular especificaria a natureza de tais delitos e a maneira de proceder contra eles.

Apesar de naquela época já haver uma preocupação com a coisa pública e a probidade administrativa, as normas constitucionais sobre a matéria eram normas de

eficácia limitada, no sentido afirmado por José Afonso da Silva (1982, p. 91), pois apresentavam “aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade”.

Em 1891, a primeira Constituição republicana, intitulada “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil” (BALEEIRO, 1999), definiu em seu art. 54, incisos 6º, 7º, e 8º, os crimes de responsabilidade do Presidente da República, dentre os quais se destacam os seguintes, relativos à improbidade:

Art. 57. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:  
6º A probidade da administração.  
7º A guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos.  
8º As leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

Era do Supremo Tribunal Federal a competência para processar e julgar o Presidente da República por crimes comuns, e do Senado por crimes de responsabilidade (art. 53, CF/1891). A instauração dessas instâncias dependia da declaração da procedência da acusação pela Câmara (art. 53, CF 1891), caso em que o Presidente ficaria suspenso de suas funções (art. 53, parágrafo único, CF/1891). Cabe registrar que a Constituição previa a suspensão liminar das funções presidenciais, mas não cominava penas aos crimes de responsabilidade, deixando tal tarefa ao legislador ordinário.

Os Ministros de Estado também respondiam por crimes comuns e de responsabilidade perante o Supremo Tribunal Federal e, nos conexos com os do Presidente da República, perante a autoridade competente para o julgamento deste (art. 52, § 2º, CF 1891), ficando a definição de tais atos para a lei ordinária (art. 52, § 1º, CF 1891).

Registre-se que a importância das funções desempenhadas pelo Presidente da República e pelos Ministros de Estado, para a estruturação e funcionamento do Estado brasileiro, justificavam a estipulação de regras especiais para a sua responsabilização pela prática de determinados atos, com a previsão de foro privilegiado e procedimento diferenciado, com o intuito de assegurar a estabilidade das instituições políticas vigentes.

Vê-se, pois, que no limiar do regime republicano em nosso país, os atos de improbidade administrativa eram tidos como espécies de crime de responsabilidade

e já estavam submetidos a um processo e julgamento por uma Corte específica, de caráter mais político do que propriamente jurídico, qual seja, o Senado.

Ademais, as normas sobre os crimes de responsabilidade também eram de eficácia limitada como as da Constituição de 1824, pois os parágrafos do art. 54 estabeleciam que leis posteriores definiriam os referidos delitos (§ 1º), bem como a acusação, o processo e o julgamento (§ 2º), devendo tais leis serem feitas na primeira sessão do primeiro Congresso (§ 3º), o que, de fato, não ocorreu.

De toda sorte, a primeira Constituição republicana vai consolidando a ideia de uma estreita relação entre a ordem constitucional e a exigência de probidade administrativa aos agentes públicos.

A “Constituição dos Estados Unidos do Brasil” de 1934 (POLETTI, 1999), praticamente nada inovou quanto à conceituação dos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado contida na Constituição de 1891. O art. 57, alíneas “f”, “g” e “h”, da Constituição de 1934, repetiu, praticamente com as mesmas palavras, o art. 54 da Constituição de 1891, ficando com a seguinte redação:

Art. 57. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República, definidos em lei, que atentarem contra:  
f) a probidade da administração;  
g) a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos;  
h) as leis orçamentárias.

No tocante ao processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, o art. 58 da Constituição de 1934 introduziu uma inovação, tendo atribuído a competência a uma Corte Especial, composta por nove juízes, sendo três Ministros da Corte Suprema, três membros do Senado Federal e três membros da Câmara dos Deputados, sob a presidência do Presidente da Corte Suprema, que tinha apenas o voto de qualidade.

A denúncia contra o Presidente da República deveria ser feita perante o Presidente da Corte Suprema (§ 2º), que deveria convocar uma Junta Especial de Investigação cujo relatório final seria encaminhado à apreciação da Câmara dos Deputados (§ 3º), que poderia decretar, ou não, a acusação (§ 4º). Caso fosse decretada a acusação, todas as peças seriam encaminhadas ao Presidente da Corte Especial para processo e julgamento (§ 4ª), ficando, desde logo, afastado o Presidente da República de suas funções (§ 6º).

Vê-se, aí, um corpo de normas dotadas de eficácia plena e aplicabilidade imediata, posto que as linhas gerais dos procedimentos estavam, desde logo, estabelecidas pelo texto constitucional, dispensando a produção de lei posterior para sua aplicação. Merece destaque o disposto no § 6º, uma regra que conferia um importante efeito (e, portanto, eficácia imediata, *in limine litis*) à decisão da Câmara dos Deputados que decretasse a acusação contra o Presidente da República.

Os Ministros de Estado respondiam por crimes comuns e de responsabilidade perante a Corte Suprema e, nos conexos com os do Presidente da República, perante o referido Tribunal Especial (art. 61, § 1º, CF 1934), ficando a definição de tais atos para a lei ordinária (art. 61, CF 1934).

No ano de 1937, pelo então presidente Getúlio Vargas, foi outorgada outra “Constituição dos Estados Unidos do Brasil” (PORTO, 1999). Esta, assim como a Constituição anterior, apenas reproduziu em seu artigo 85, “d”, o já referido artigo 54 da Constituição de 1891.

Estabeleceu, em seu art. 86, o processo e julgamento do Presidente da República por crimes de responsabilidade perante um Conselho Federal, depois de declarada, por dois terços da Câmara, a procedência da acusação, sem a suspensão imediata das funções presidenciais, como antes previsto no texto de 1934.

Os Ministros de Estado também respondiam por crimes comuns e de responsabilidade perante o Supremo Tribunal Federal e, nos conexos com os do Presidente da República, perante a autoridade competente para o julgamento deste (art. 89, § 2º, CF 1937), ficando a definição de tais atos para a lei ordinária (art. 89, § 1º, CF 1937).

Percebe-se, portanto, que tanto a Constituição promulgada em 1934, quanto a outorgada em 1937, não alteraram substancialmente as disposições relativas à possibilidade de responsabilização do Presidente da República e dos Ministros de Estado por crimes de responsabilidade, entre eles os atos que atentassem contra a probidade da administração, de tal sorte que o mesmo preceito estabelecido na Constituição de 1891 permaneceu praticamente inalterado, quanto à definição dos crimes de responsabilidade, havendo alguma inovação somente em relação ao processo e julgamento, especialmente quanto à competência e aos procedimentos.

Outro aspecto relevante é que, até então, as preocupações com a probidade administrativa se dirigiam às pessoas dos agentes políticos, exercentes de cargos

mais elevados na hierarquia da administração pública brasileira, não cogitando o legislador constitucional até 1937 de atos de improbidade praticados por servidores dos escalões menores da Administração Pública.

A “Constituição dos Estados Unidos do Brasil” de 1946 (BALEEIRO, 1999) também foi repetitiva no tocante ao regime de responsabilidade do Presidente da República, recompondo um sistema parecido com o da Constituição de 1934, embora com menos detalhes sobre os procedimentos. No seu art. 89 indicou quais seriam os crimes de responsabilidade do Presidente da República, incluindo entre eles alguns típicos atos de improbidade já indicados nas Constituições anteriores, apresentando a seguinte redação:

Art. 89. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:  
V – a probidade da administração;  
VI – a lei orçamentária;  
VII – a guarda ou emprego legal dos dinheiros públicos.

Conforme o parágrafo único do art. 89, esses crimes seriam definidos em lei especial, que estabeleceria as normas de processo e julgamento.

Por outro lado, o art. 88 estabeleceu que a competência para processar e julgar o Presidente da República era do Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e do Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. Ademais, cabia à Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação, por maioria absoluta de seus membros, caso em que o Presidente da República ficaria desde já suspenso de suas funções (parágrafo único).

Também os Ministros de Estado respondiam por crimes comuns e de responsabilidade perante o Supremo Tribunal Federal e, nos conexos com os do Presidente da República, perante os órgãos competentes para o processo e julgamento deste (art. 92, CF 1946). A definição dos crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado também ficou para a lei ordinária (art. 93, CF 1946).

Em 1950 foi editada a Lei nº 1.079, regulamentando, de forma abrangente e sistemática, os crimes de responsabilidade, organizando a matéria em quatro partes: na primeira parte, definiu os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado; na segunda parte, regulamentou o processo e julgamento do Presidente e dos Ministros; na terceira parte, definiu os crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador-Geral

da República, regulamentando o processo e julgamento perante o Senado; na quarta parte, definiu os crimes de responsabilidade dos Governadores e Secretários de Estado, regulamentando o processo e julgamento pela forma definida na Constituição de cada Estado ou, sendo esta silente sobre a matéria, perante uma Corte mista, composta por cinco membros da Assembleia Legislativa e cinco Desembargadores do Tribunal de Justiça.

Esta lei definiu todos os crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros, entre eles, aqueles que correspondem a típicos atos de improbidade, enfeixados nos Capítulos V, VI e VII, com a seguinte redação:

#### CAPÍTULO V

##### DOS CRIMES CONTRA A PROIBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO

Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a proibidade 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 ecor-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 ecoro do cargo.

#### CAPÍTULO VI

##### DOS CRIMES CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária:

- 1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;
- 2 – Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;
- 3 – Realizar o estorno de verbas;
- 4 – Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

#### CAPÍTULO VII

##### DOS CRIMES CONTRA A GUARDA E LEGAL EMPREGO DOS DINHEIROS PÚBLICOS:

Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos:

- 1 – ordenar despesas não autorizadas por lei ou sem observânciadas prescrições legais relativas às mesmas;
- 2 – Abrir crédito sem fundamento em lei ou sem as formalidades legais;
- 3 – Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal;
- 4 – alienar imóveis nacionais ou empenhar rendas públicas sem autorização legal;
- 5 – negligenciar a arrecadação das rendas impostos e taxas, bem como a conservação do patrimônio nacional.

Mais que exigir a responsabilização dos agentes políticos, a Constituição de 1946, em seu art. 141, § 31, 2ª parte, estendeu a repressão contra o enriquecimento ilícito a todos os servidores, inserindo uma norma mais abrangente, de seguinte teor:

§ 31. [...] A lei disporá sobre o seqüestro 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.

Essa disposição constitucional foi de grande importância no que tange ao desiderato de probidade no âmbito da administração pública. Isso porque a Constituição de 1946 inaugurou, na história constitucional brasileira, a possibilidade de qualquer agente público ter seus bens sequestrados e perdidos em razão de enriquecimento ilícito decorrente de influência ou abuso cometido no exercício de cargo ou função pública ou de emprego em entidade autárquica.

Essa inovação, todavia, não era dotada de eficácia plena, isto é, não se aplicava imediatamente, porquanto se tratasse, novamente, de norma constitucional de aplicabilidade mediata, ou seja, dependente de lei posterior que lhe dotasse de plena eficácia. Assim, visando dar-lhe exequibilidade, editaram-se, muito posteriormente, as Leis Pitombo-Godoy Ilha (Lei n.º 3.164/57) e Bilac Pinto (Lei n.º 3.502/58).

Uma primeira constatação: o longo hiato existente entre a promulgação do texto constitucional e sua regulamentação, aproximadamente onze anos, denunciava o pouco interesse de se combater a corrupção existente à época.

A Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957, denominada Lei Pitombo-Gódoi Ilha, apresentava diversas falhas, embora veiculasse também alguns importantes avanços.

Seu texto era extremamente lacônico, a ponto de seu artigo 1º repetir, quase literalmente, o art. 141, § 31, 2ª parte, do texto constitucional, tendo a seguinte redação:

Art. 1º São sujeitos a sequestro e à sua perda em favor da Fazenda Pública os bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprêgo em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquêle incorrido.

O legislador ordinário perdeu a oportunidade de detalhar a disposição constitucional matriz, explicitando o que se deveria entender por “influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”.

Ademais, no seu art. 1º introduziu a expressão “servidor público” sem, contudo, explicitar o seu conteúdo e âmbito de aplicação.

Por outro lado, no seu art. 3º, ao instituir o “registro público obrigatório dos valores e bens”, determinou que estavam obrigados a promover esse registro “quantos exerçam cargos ou funções públicas da União e entidades autárquicas, eletivas ou não”. Assim, parece haver deixado campo aberto à interpretação extensiva sobre o sentido e alcance da expressão “servidor público”, permitindo a inclusão também dos agentes políticos detentores de cargos eletivos, quiçá, até o Presidente da República.

Em que pesem suas falhas, a Lei Pitombo-Gódoi Ilha introduziu algumas relevantes novidades, que merecem registro.

A referida lei atribuiu legitimidade ativa ao Ministério Público e a qualquer do povo para ajuizamento das medidas judiciais cabíveis em face do agente público ímprobo, o que implicou um importante passo, permitindo uma mais ampla e eficaz fiscalização dos atos de improbidade.

Relevante, também, foi a fixação da competência do juízo cível para processamento e julgamento segundo as disposições da lei processual civil (§ 1º do art. 1º). Ademais, estabeleceu, com maior clareza, a independência dessa instância cível em relação à instância criminal, estipulando, em seu art. 2º, que a extinção da ação penal ou a absolvição do réu não excluiria sua responsabilidade pelo ressarcimento ao Erário, ou seja, não importaria em impedimento de propositura das medidas judiciais de sequestro e perdimento de bens ou em automática extinção das medidas eventualmente já propostas. Assim, o julgamento no cível deveria sempre ocorrer, independentemente do que fora decidido na instância criminal e levando em consideração o conjunto probatório recolhido nos respectivos autos cíveis.

Sobre a independência de instâncias, vale trazer à colação escólio de Martins Júnior (2006, p. 181), comentando a inovação introduzida pela Lei Pitombo-Gódoi Ilha:

[...] foi a instauração da tutela extrapenal repressiva da improbidade administrativa (que, antes, no Decreto-Lei Federal n. 3.240/41, art. 7º, era residual), criando sistemas jurisdicionais concomitantes, concorrentes e independentes da sanção ao enriquecimento ilícito (civil e criminal), medida justificada pelos contornos peculiares do direito penal e que não correspondiam à necessidade de específico combate da falta de honestidade administrativa.

Por fim, cabe registrar que a Lei Pitombo-Godói Ilha instituiu “o registro público obrigatório dos valores e bens” pertencentes aos servidores públicos, o qual seria feito no serviço de pessoal competente. Essa medida visava permitir o controle da evolução patrimonial do servidor público, de modo a facilitar a fiscalização do enriquecimento ilícito.

Ante a dificuldade de prova do nexo de causalidade entre o abuso do cargo e a aquisição do bem, acrescentando-se a ausência de regulamentação do referido registro de bens, a Lei nº 3.164/57 teve pouca aplicação prática, não atingindo a efetividade que era de se esperar de uma norma dessa natureza.

A lei Bilac Pinto (Lei n.º 3.502), de 21 de dezembro de 1958, por seu turno, regulamentava “o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função” (*sic*).

Diversamente do diploma anterior, esta lei melhor sistematizou a matéria, trazendo o § 1º do seu artigo 1º o conceito da expressão “servidor público”, para fins de identificação do sujeito passivo das medidas de seqüestro e perdimento de bens, com a seguinte dicção:

§ 1º A expressão "servidor público" compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.

Esta nova lei, ao inserir referência expressa aos cargos “eletivos”, extirpou qualquer dúvida sobre a sua aplicação aos agentes políticos, suprimindo, assim, a falha da lei anterior no que se refere à sujeição passiva das medidas de seqüestro e perdimento de bens. Por outro lado, ao fazer isso essa lei findou por criar, definitivamente, uma zona de intersecção entre os dois sistemas de repressão à improbidade administrativa, o político (crime de responsabilidade) e o estritamente jurídico (ato de improbidade), de modo a gerar dúvidas, agora, sobre a competência comum (cível) ou a competência por prerrogativa de função (especial).

Demais disto, inseriu, no § 2º do art. 1º, um dispositivo que estendia ainda mais a sua abrangência, para alcançar os dirigentes e empregados de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais.

A Lei Bilac Pinto elencava, ainda, os casos que, para seus efeitos, constituíam enriquecimento ilícito e que, portanto, estariam sujeitos às suas cominações. Ressalte-se, por oportuno, que muitos desses casos vieram a ser definidos, pela Lei 8.429/92, como atos de improbidade administrativa.

As inovações introduzidas pela Lei Bilac Pinto foram assim resumidas por Di Pietro (2003, p. 673-677):

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

Não obstante representar grande avanço no sentido de coibir e reprimir o enriquecimento ilícito em razão do abuso de atividade pública, a Lei Bilac Pinto não vingou. Nesse sentido, Haroldo Ferraz de Nóbrega, então Vice Procurador Geral da República e membro titular da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal – Patrimônio Público e Social apontou:

[...] a Lei Bilac Pinto ressentia-se da eiva de haver atribuído, privativamente, à pessoa jurídica lesada, a prerrogativa de poder ingressar em juízo, para postular a perda dos bens ou valores decorrentes do enriquecimento ilícito.

No dia 29 de junho de 1965, foi editada a Lei 4.717, que disciplinou as hipóteses de cabimento e a forma de utilização da ação popular para a anulação ou a declaração de nulidade dos atos lesivos ao patrimônio público.

A exemplo das leis referidas, esta também não estabelecia sanções diretas ao agente, mas tão somente a obrigação de recompor o patrimônio público no *status quo*, ressarcindo o dano causado. Apesar disto, não deixava impunes os ilícitos

praticados, especialmente por estatuir a legitimidade de qualquer cidadão para a sua propositura.

Essa legitimidade ganhou destaque com o advento da “Constituição da República Federativa do Brasil”, de 1967, que, em seu artigo 150, § 31, estabeleceu que “qualquer cidadão será parte legítima para propor ação popular que vise a anular atos lesivos ao patrimônio de entidades públicas”.

Quanto aos crimes de responsabilidade, a Constituição de 1967 repetiu as mesmas disposições contidas na Constituição de 1946, com poucas alterações. De relevante, aumentou para dois terços dos votos dos membros da Câmara dos Deputados a exigência de maioria qualificada para declarar procedente a acusação contra o Presidente da República (art. 85) e excluiu do rol dos crimes de responsabilidade “a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos” (art. 84). Silenciou, também, sobre a possibilidade de punição dos Ministros de Estado por crimes de responsabilidade. Esse sistema permaneceu inalterado após a outorga da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, apenas sendo alterada a posição dos artigos.

Cabe registrar que, logo após a promulgação da Constituição de 1967, foi editado o Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, regulamentando os crimes de responsabilidade e as infrações político-administrativas dos Prefeitos e Vereadores, definindo tais crimes (art. 1º) e cominando penas de reclusão ou detenção (§ 1º do art. 1º), bem como de perda do cargo, de inabilitação por cinco anos para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, e de reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular (§ 2º do art. 1º). o processo pelo rito comum e o julgamento perante o juízo singular.

Sobre a repressão à improbidade, a Constituição de 1967 trouxe outro importante dispositivo, o § 11 do art. 150, cuja parte final estabelecia que “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública”.

Tal dispositivo, com a reforma imposta pela Emenda Constitucional nº 1/69 (Senado, 1999), passou a constar no § 11 do art. 153, entretanto, não sofreu alteração em sua sistemática.

Porém, como consequência lamentável e indesejada da turbulência política causada pela ditadura militar no país, foi editado em 1968 o Ato Institucional nº 5, que, em seu artigo 8º, concedeu ao Presidente da República o poder de ordenar, após investigação, “o confisco de bens de todos quantos tenham enriquecido,

ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas, e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis”. Regulamentado pelo Decreto-Lei 359/1968, tal confisco tinha como características, a realização de investigações sumárias que embasavam o decreto, através de uma Comissão-Geral de Investigações e, o fato do decreto presidencial estar imune à apreciação do Poder Judiciário.

A Emenda Constitucional nº 11, de 1978, conferiu nova redação ao art. 153, § 11, da Constituição, revogando todos os atos institucionais e complementares que autorizavam o confisco, estando seus efeitos igualmente excluídos da sindicabilidade do Poder Judiciário. Apesar da disposição constitucional, não foi editada nova lei, continuando a serem aplicadas as Leis 3.164/57 e 3.502/58, que foram recepcionadas pela norma constitucional.

Em 1988, com a promulgação da “Constituição da República Federativa do Brasil” (TÁCITO, 1999), inaugurou-se uma nova fase política no país, abrindo-se o caminho para a construção da democracia. Essa Constituição foi pródiga na regulação de diversas matérias, tendo inserido, inclusive, um capítulo inteiro sobre a Administração Pública (Capítulo VII do Título III sobre a organização do Estado). Desse capítulo, destaca-se, de início, o teor do art. 37<sup>1</sup>:

“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte”.

A relevância desses princípios para o tema ora em estudo foi ressaltada por Fábio Medina Osório (1998, p. 61 - 62):

Mais especificamente, a improbidade decorre da quebra do dever de probidade administrativa, que descende, diretamente, do princípio da moralidade administrativa, traduzindo dois deveres fundamentais aos agentes públicos: honestidade e eficiência funcional mínima. Daí decorre a idéia de que improbidade revela violação aos deveres de honestidade lato sensu e eficiência profissional em sentido amplo. Ímprobo é o agente desonesto, tanto que se fala, de modo pouco técnico, em lei anticorrupção (terminologia impregnada de conteúdo do direito penal), indicando-se que a falta de honestidade é causa de improbidade; mas também ímprobo o agente incompetente, aquele que, por culpa, viola comandos legais, causando lesão ao erário, demonstrando ineficiência intolerável no desempenho de suas funções.

---

<sup>1</sup> Essa é a redação original do art. 37. Em 1998, a Emenda Constitucional nº 19 introduziu o princípio da **eficiência**, como mais um princípio reitor da administração pública, direta e indireta.

Abriu-se, assim, um campo propício a dar um tratamento mais amplo, sistemático e abrangente à repressão dos atos de improbidade administrativa, especialmente com o alargamento de sua tipologia legal, visando tornar ainda mais efetiva a proteção do patrimônio e da administração pública contra tais atos.

Com efeito, a Constituição de 1988 cuidou de reprimir a prática desse tipo de ilícito em diversos dispositivos, relativos aos crimes de responsabilidade ou à improbidade propriamente dita.

O art. 85 consigna o rol dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, entre eles, os atos contra a probidade administrativa (inciso V) e contra a lei orçamentária (inciso VI), cometendo ao legislador ordinário a definição desses crimes, o processo e o julgamento (parágrafo único).

O Presidente é julgado pelo Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e pelo Senado Federal, nos crimes de responsabilidade, desde que admitida a acusação por dois terços dos membros da Câmara dos Deputados (art. 86).

O recebimento da denúncia ou queixa por crime comum e a instauração do processo por crime de responsabilidade importarão em suspensão do Presidente da República de suas funções (art. 86, § 1º).

Assim como as de 1967 e 1969, a Constituição de 1988 não cogita de crime de responsabilidade de Ministros de Estado. Todavia, continuam em vigor as normas contidas na antiga Lei nº 1.079, de 1950, sobre o processo e julgamento dos Ministros pela prática desse tipo de crime, conexos ou não com os praticados pelo Presidente da República.

No tocante à probidade, o art. 14, § 9º, com o propósito de resguardar a moralidade na Administração Pública, estabeleceu:

“§ 9º. Lei complementar estabelecerá outros **casos de inelegibilidade** e os prazos de sua duração, **a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato**, considerada a vida pregressa do candidato, a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”. (grifado)

Vê-se que a lei complementar de que cogita esse dispositivo deve prover outras medidas para preservar a lisura dos pleitos eleitorais no intuito de evitar o ingresso, mediante eleição, de candidatos com vida pregressa reprovável, visando, em última instância, garantir a probidade e moralidade administrativa durante o

exercício dos mandatos. Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira (1991, p. 1109) nos ensina:

O ocupante de cargo ou emprego, assim como quem exerce função pública, recebe parcela de poder para atender ao interesse geral. Desse poder lhe resulta naturalmente autoridade e, portanto, influência sobre os que dependem de suas decisões, ou sofrem seus efeitos. Consistiria em inequívoco desvio de tal poder o aproveitamento dessa influência, para finalidades outras que não as públicas. Especialmente para fins eleitorais.

O art. 15, inciso V, da Constituição de 1988, reforçou ainda mais a norma contida no art. 14, § 9º, ao incluir a improbidade administrativa entre as causas de suspensão dos direitos políticos, o que importa em impedimento à candidatura de administradores comprovadamente ímprobos.

Sobre o tema improbidade administrativa, no já referido capítulo sobre a Administração Pública foram inseridos dois dispositivos de singular importância. São eles os §§ 4º e 5º do art. 37, cominando as penas aplicáveis ao administrador ímprobo e estipulando a imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao Erário, decorrentes de danos causados por qualquer agente. Eis o teor desses dispositivos:

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

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento”.

Como se pode ver textualmente, tais dispositivos reclamavam integração legislativa, que lhes conferisse plena eficácia.

Contudo, mesmo após 1988 as Leis 3.164/57 e 3.502/58 continuaram em ainda vigor até a promulgação da Lei 8.429/92, que em seu artigo 25 tratou expressamente de revogá-las. Sobre esse ponto, veja-se o seguinte aresto:

“PROCESSUAL CIVIL, CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. DANOS AOS COFRES PÚBLICOS. COMPROVAÇÃO. RESSARCIMENTO. IMPOSIÇÃO.

[...]

2. Em relação a fatos ditos injurídicos ocorridos entre o 1988 e 1990, não tem aplicabilidade a Lei nº 8.429/92, incidindo, contudo, as Leis nºs 3.164/57, 3.502/58 e 7.347/85, de conformidade com as regras da CF/88, já vigente à época, na parte em que independia de lei reguladora, arcabouço normativo do qual se extrai a legitimidade passiva ad causam dos filhos do ex-gestor público, acusados de se beneficiarem do enriquecimento ilícito através de ocultação patrimonial disfarçada.

[...]

6. O juízo a quo não aplicou a Lei nº 8.429/92, mas sim as Leis nºs 3.164/57, 3.502/58 e 7.347/85, não se sustentando a alegação de ofensa ao princípio da irretroatividade das leis. (TRF5 - AC 431756-PB; Primeira Turma; Rel. Des. Fed. Francisco Cavalcanti; julg. 26/03/2008; DJ de 14/05/2008, p. 315)

Só em 1992 foi editada a Lei 8.429, de 2 de junho daquele ano, denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), dispondo sobre as “sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.

Di Pietro (2003, p. 676), após analisar o fator intertemporal de incidência da LIA, asseverou que:

A expressão ‘ato de improbidade administrativa’, aplicável às infrações praticadas por servidores públicos em geral, só foi introduzida pela Constituição de 1988, não sendo utilizada nas Constituições anteriores a não ser para designar as infrações de natureza política”, e logo adiante concluiu que o “seu significado só foi definido pela Lei nº 8.429/92, de forma mais ampla do que a anterior fórmula do **enriquecimento ilícito**. (grifo do autor).

Portanto, a noção de improbidade administrativa derivada da Lei n. 8.429/1992 é mais abrangente do que a das leis anteriores, modificando qualquer referência legal ou teórica que, anteriormente à sua edição, vinculasse o termo “improbidade” à idéia de mera desonestidade. A partir da LIA, deve-se entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada ao exercício da função pública, seja por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio, doloso ou culposo, merecedora das sanções previstas na Constituição e no referido texto legal.

Feito esse breve exame histórico, percebe-se que foi lenta a evolução do direito positivo brasileiro relacionado à improbidade administrativa, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional, apesar da importância do tema no que diz respeito a assegurar maior eficiência à administração dos interesses públicos, otimizando a aplicação dos recursos públicos e evitando o seu desvio ou dilapidação mediante a prática de atos ímprobos por parte dos eventuais titulares dos cargos estruturais da organização política do país.

Ao longo dessa evolução histórica, partiu-se da responsabilização só dos Ministros de Estado, por atos típicos de improbidade tais como o suborno, a concussão e o abuso de poder (art. 133, incisos II e III da Constituição de 1824),

sem a responsabilização do Imperador como chefe do Poder Executivo, até chegar ao atual regime de responsabilização mais abrangente, reprimindo os crimes de responsabilidade e os atos de improbidade cometidos por quaisquer agentes públicos dos três poderes, nas três esferas de governo (federal, estadual - inclusive DF - e municipal), sejam eles agentes políticos ou meros servidores públicos de carreira, ou, ainda, empregados das entidades que compõem a chamada administração indireta.

Extraí-se, daí, por fim, a coexistência de dois regimes paralelos de responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade, o regime dos crimes de responsabilidade e o dos atos de improbidade.

A coexistência desses dois modelos tem sido motivo para questionamentos a respeito de diversos aspectos relevantes de ambos os sistemas, notadamente no que concerne à competência para o processo e julgamento dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa que estejam também previstos como crimes de responsabilidade, bem como sobre as penalidades aplicáveis em ambos os casos.

## **2 - LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92): CONCEITO, SUJEITOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DIFERENÇAS QUANTO À LEI DO CRIME DE RESPONSABILIDADE**

A Lei 8.429/92 define o ato de improbidade administrativa, os sujeitos ativo e passivo, as penalidades cabíveis, bem como, regula o procedimento administrativo e o processo judicial para investigação e punição do agente público infrator.

### **2.1 Conceito**

Desde o início, a expressão improbidade administrativa, introduzida em nosso ordenamento jurídico, foi tratada como sinônimo de corrupção administrativa e malversação de dinheiros públicos.

Mais que isso, foi considerada como conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal) do Poder Público, seja pela

omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais. Seu ato decorre tanto da desonestidade e da deslealdade, quanto da inidoneidade ou da incompetência do agente público no desempenho de suas atividades funcionais.

Wallace Paiva Martins Júnior (2001, p.113) destaca:

Improbidade administrativa, em linhas gerais, 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 valores do cargo e a relevância dos bens, direitos, interesses e valores confiados à sua guarda, inclusive por omissão, com ou sem prejuízo patrimonial. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública.

Assim, do ponto de vista da doutrina, é possível conceituar a improbidade administrativa como toda conduta ilegal (corrupta, nociva ou inepta) do agente público, dolosa ou culposa, no exercício (ainda que transitório ou sem remuneração) de função, cargo, mandato ou emprego público, com ou sem participação (auxílio, favorecimento ou indução) de terceiro, ofensiva aos princípios constitucionais (expressos e implícitos) que regem a Administração Pública.

Mas a própria Lei de Improbidade Administrativa indicou, textualmente, aquilo que, para seus efeitos, deveria ser entendido como ato de improbidade administrativa, tipificando uma grande quantidade de atos, enfeixados em três grandes grupos: atos que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), atos que causam prejuízo efetivo ao erário (art. 10) e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Vê-se que o legislador, no *caput* desses três artigos, deu um conceito geral (genérico, aberto) para cada uma das três espécies de ato de improbidade administrativa, passando a indicar nos incisos, de modo exemplificativo, os diversos tipos em que cada espécie se subdivide. Assim agindo, deixou ao intérprete e aplicador da LIA a possibilidade de enquadramento de outras condutas não previstas expressamente em seu texto.

## 2.2 SUJEITOS PASSIVOS E ATIVOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 2.2.1 Sujeitos passivos

Violado o preceito proibitivo previsto na norma, ter-se-á a lesão ao bem jurídico tutelado e, por via reflexa, ao direito de outrem. Em casos tais, o titular do bem jurídico ameaçado ou violado pela conduta ilícita recebe a denominação de sujeito passivo material.

No caso específico, o artigo 1º da LIA enumera como agente passivo a administração direta ou indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, dos Municípios ou do Distrito Federal e a 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, *ipsis litteris*:

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

Além dos órgãos acima transcritos, o legislador ampliou ainda mais as entidades cujo patrimônio pode ser vítima de atos de improbidade administrativa. Essa amplitude pode ser observada no parágrafo único do artigo 1º, *in verbis*:

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

Tal amplitude se dá pelo fato da atuação da Administração Pública ser uma atividade extremamente complexa, face à criação de diversos órgãos, consequência da descentralização do poder público.

Alguns autores entendem que qualquer dos Poderes podem ser vítimas de atos de improbidade administrativa.

Nesse sentido, Pazzaglini Filho, Rosa e Fazzio Júnior (1999, p. 41) dizem:

É sujeito passivo a pessoa jurídica de direito público interno (União, Estado, Município, Autarquia) ou a pessoa jurídica de direito privado (Empresa Pública, Sociedade de Economia Mista, empresa com envolvimento de capitais públicos). Quer dizer, sujeito passivo da improbidade administrativa é qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual.

Outros autores criticam a redação dada ao art. 1º da Lei 8.429/92, no que diz respeito ao seu alcance subjetivo. É o caso de Cláudio Ari Mello (1995, p. 173) que sustenta:

A lei atinge apenas os atos de natureza administrativa, pelo que não estão sob sua incidência os atos legislativos e jurisdicionais típicos. Assim, o parlamentar que recebe propina para votar desta ou daquela forma, e o juiz que, subornado, profere sentença em favor da parte com quem negociou, não praticam atos de improbidade administrativa, conquanto possam sofrer sanções penais, civis, políticas (no caso do parlamentar) e administrativa (no caso do Magistrado).

Por outro lado, a respeito do alcance subjetivo do art. 1º, a palavra Administração parece abranger o conjunto de pessoas jurídicas que desempenham atividades de natureza administrativa, independentemente da atividade finalística própria do Poder do qual emanam (Legislativo, Executivo e Judiciário), ou do lugar que ocupam na organização do sistema federativo.

Por fim, sobre os entes referidos, é importante frisar que, ainda que o ato de improbidade não seja praticado em detrimento do seu patrimônio, havendo tão-somente enriquecimento ilícito do agente ou violação dos princípios regentes da atividade estatal, serão integralmente aplicadas às sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, até o particular, a princípio, pode ser sujeito passivo de ato de improbidade praticado por agente público no exercício de seu múnus.

### **2.2.2 Sujeitos ativos (agentes públicos)**

No sistema da Lei nº 8.429/92, os atos de improbidade somente podem ser praticados por agentes públicos (art. 2º), com ou sem o auxílio de terceiros (art. 3º).

Para efeitos da LIA, a expressão agente público deve ser considerada mais abrangente do que o comumente adotado em outros institutos do Direito Público.

O art. 2º da LIA amplia o conceito de agente público, englobando neste um número considerável de hipóteses. Eis o texto do dispositivo em questão:

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.

Como se constata pela análise do artigo acima transcrito, houve uma importante ampliação no conceito de agente público.

Nesse sentido, Emerson Garcia (2004, p. 115) afirma:

[...] para os fins da Lei de Improbidade, tanto será agente público o presidente de uma autarquia, como o proprietário de uma pequena empresa do ramo de laticínios que tenha recebido incentivos, fiscais ou creditícios, para desenvolver sua atividade.

Por seu turno, Hely Lopes de Meirelles (2007, p. 74) define agentes públicos como sendo:

[...] todas as pessoas físicas incumbidas definitivamente ou transitoriamente do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções do órgão, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 226):

Esta expressão – agentes públicos – é a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente. Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isso, a noção abarca tanto o chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração Direta dos Três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

Diante das definições acima apresentadas, cabe classificar os agentes públicos em quatro categorias: agentes políticos, agentes autônomos, servidores públicos e particulares em colaboração com o Poder Público.

Adiante, de acordo com o tema proposto, prosseguir-se-á somente na análise acerca do termo agente político, suas definições doutrinárias e o seu alcance em relação à Lei de Improbidade Administrativa.

Quanto ao que seja a expressão agente político, Regis Fernandes de Oliveira (2004, p. 10-11) assim opina:

Os agentes políticos ocupam cargos eletivos ou vitalícios. São os integrantes dos três Poderes do Estado, e, por equiparação, os integrantes do Ministério Público. Os que compõem o Executivo e o Legislativo ocupam cargos eletivos. É o Presidente da República (e seus homólogos nos Estados e Municípios), os Ministros de Estado, bem como os que a eles são equiparados, e também os diplomatas e os Secretários estaduais, distritais e municipais. No Legislativo, os Senadores e os Deputados Federais, bem como os correspondentes a estes nos Estados e Municípios. São agentes políticos porque detêm e são titulares do Poder do Estado, isto é, possuem a possibilidade jurídica de ingressar na esfera jurídica de outros, impondo-lhes deveres ou criando direitos. São não só os Chefes do Executivo, mas todos aqueles a quem é dada parte do exercício do Poder, isto é, os Ministros, Secretários Executivos e os diplomatas [...] Os Magistrados, membros do Ministério Público e os integrantes dos Tribunais de Contas, igualmente são agentes políticos, ocupando cargos vitalícios, ou seja, são indemissíveis, salvo mediante sentença judicial.

Por outro lado, Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 229) defende um conceito mais restrito para o termo agente político ao afirmar que:

Agentes políticos são os titulares de 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 os agentes políticos apenas o presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores.

Assim, diferentemente de Regis de Oliveira, Bandeira de Mello reduziu o conceito de agente político e classificou como agentes autônomos os membros do Poder Judiciário, dos Ministérios Públicos, dos Tribunais de Contas e Chefe da Advocacia-Geral da União que, regidos por legislação própria, exercem funções superiores e essenciais, mas não participam diretamente de decisões políticas.

Parece mais adequada a opinião de Bandeira de Mello, que utiliza um conceito mais restrito, distinguindo o agente político em razão da forma de acesso ao cargo, baseado no vínculo da legitimação pelo voto direto e pela característica de

se situar no “centro do poder político do Estado”, exercendo determinada função de relevância para a marcha das finalidades constitucionais.

Nesse sentido é judiciosa a lição de Di Pietro (2006, p. 501):

São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de **governo e exercem mandato, para o qual são eleitos**, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a **eleição**, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante **nomeação**. (grifos do autor)

Todavia, é importante ressaltar que os membros do Ministério Público, Tribunais de Contas e Magistrados, mesmo não estando albergados pelo conceito de agente político defendido aqui, são passíveis de responsabilização pela Lei de Improbidade Administrativa, haja vista o amplíssimo conceito do art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, os atos praticados pelos agentes políticos não se diferem dos atos de outros agentes públicos quando se trate de responsabilizá-los por ato de improbidade, ou seja, de enquadrá-los nos termos da LIA. Desta maneira, fica claro que, ao elaborar a Lei de Improbidade Administrativa, o legislador priorizou a aplicação simétrica das sanções nela contidas, independentemente da forma de acesso ao cargo.

### 2.3 DIFERENÇAS ENTRE A LIA E A LEI DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Importante se faz a comparação e diferenciação das duas leis, pois existe atualmente uma grande discussão doutrinária e jurisprudencial sobre a aplicação de uma ou outra lei ou de ambas aos agentes políticos.

Tal discussão se deve ao fato de o STF, em algumas decisões, haver rechaçado a possibilidade dos agentes políticos não serem alcançados pela Lei de Improbidade Administrativa, sob a alegação de que tais agentes já estão sujeitos aos crimes de responsabilidade estabelecidos pela Lei nº 1.079/50 e pelo Decreto-Lei nº 201/67 e de que a aplicação simultânea desses dois sistemas de repressão à improbidade importaria em intolerável *bis in idem*.

Porém, as leis que regulam os crimes de responsabilidade e os atos de improbidade cuidam de assuntos distintos e, embora haja alguma intersecção entre seus objetos de regulação, isso não ocorre em todos os casos, o que torna possível, a princípio, a aplicação de uma ou outra, bem como de uma e outra, simultaneamente.

Nesse sentido, Mônica Nicida Garcia (2002, p. 15 - 18) ensina que:

[...] não encontra guarida na Constituição Federal a tese de que os agentes políticos por responderem por crime de responsabilidade seriam exonerados da responsabilização por crime comum, por ilícito civil, ou por ato de improbidade administrativa.

Essa ideia tem fundamento tanto na Constituição Federal quanto na Lei dos Crimes de Responsabilidade, que não excluem a responsabilização do agente político pelas demais sanções penais comuns, administrativas ou civis cabíveis, na forma da legislação de regência de cada espécie.

Com efeito, a Lei nº 1.079/50, em seu artigo 3º, estabelece que a imposição de pena por cometimento de crime de responsabilidade não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal, revelando, dessa forma, a possibilidade de responsabilização simultânea do agente político nas duas esferas, política e criminal.

Também o art. 52 da Constituição determina que a condenação se dará sem o prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis, o que permite dizer, novamente, que em nenhum momento algum dispositivo constitucional afastou os agentes políticos da possibilidade de responsabilização por atos de improbidade administrativa por estarem sujeitos à incidência da Lei dos Crimes de Responsabilidade. Do texto constitucional não se extrai essa exclusividade da aplicação de uma ou de outra.

Portanto, o entendimento do STF no sentido de não aplicar a LIA quando o ato de improbidade constituir, também, crime de responsabilidade, não deve ser ampliado para alcançar todos os atos de improbidade, notadamente aqueles que não se enquadrem como crimes de responsabilidade.

Necessário é trazer o texto das leis para uma comparação, a fim de melhor compreender o problema discutido.

Assim, a Lei nº 8.429/92 estabelece como atos de improbidade administrativa:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei;

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

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço. (grifado)

Como se vê, são inúmeras as possibilidades de transgressão aos preceitos da LIA, mormente quando se sabe que a tipificação dos atos de improbidade não é fechada, o que aponta para um âmbito indefinido de possibilidades de aplicação da LIA a casos concretos, a juízo do aplicador.

A Lei nº 1.079/50 foi bem mais modesta ao estabelecer o rol dos tipos legais dos crimes de responsabilidade. Em apenas sete itens do seu art. 9º, a lei faz

referência a atos de improbidade administrativa, tipificando-os como crimes de responsabilidade, *verbis*:

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 coagi-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 decoro do cargo.

Já o Decreto-lei nº 201/67, em seus artigos 1º e 7º, trata sobre a responsabilidade criminal e político-administrativa dos Prefeitos e sobre a responsabilidade político-administrativa dos Vereadores<sup>2</sup>, apresentando uma tipificação mais abrangente que a da Lei nº 1.079/50, porém menos que a da LIA:

Art. 1º São **crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal**, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

- I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;
- II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;
- III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;
- IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;
- V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;
- VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;
- VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;
- VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;
- IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;
- X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;
- XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

---

<sup>2</sup> Silenciou, contudo, a respeito da possibilidade de responsabilização dos Secretários municipais, agentes políticos que são.

- XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;
- XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;
- XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;
- XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.
- XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)
- XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)
- XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)
- XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)
- XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)
- XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)
- XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)
- XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei 10.028, de 19.10.2000)

Da simples leitura desses textos legais, resta evidente que as situações tipificadas nas leis dos crimes de responsabilidade não abarcam todas as hipóteses previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

Nem se diga que a simples menção à “improbidade na administração”, contida no texto constitucional (art. 85, V, CF/88) e nos textos legais (art. 9º da Lei nº 1.079/50 e art. 1º do Decreto-lei nº 201/67), seria suficiente para atrair sob o manto da lei dos crimes de responsabilidade os demais atos de improbidade não incluídos expressamente nos textos dessas leis, pois tal raciocínio contraria, frontalmente, o princípio *nullum crimen sine lege*.

Assim sendo, o argumento de que a submissão dos agentes políticos ao regime de crimes de responsabilidade afastaria, para evitar o *bis in idem*, a sua responsabilização em face da Lei de Improbidade Administrativa não deve

prosperar, pois, além de serem independentes as diferentes esferas de responsabilidade (política, administrativa, civil e penal), o âmbito de aplicação da LIA, como visto, é muito mais amplo que os da Lei nº 1.079/50 e do Decreto-lei nº 201/67, por abranger inumeráveis situações que não se encontram tipificadas como crime de responsabilidade nestas últimas.

Resulta, daí, que, ao menos em relação aos incontáveis atos de improbidade não previstos como crimes de responsabilidade na Lei nº 1.079/50 ou no Decreto-Lei nº 201/67, deve-se admitir a aplicação da LIA aos agentes políticos.

Há, ainda, outro aspecto relevante a considerar nessa comparação entre as leis, referente às diferenças existentes entre as penalidades cominadas ao ato de improbidade e aos crimes de responsabilidade.

O art. 12 da LIA, ressalvando a possibilidade de aplicação simultânea das sanções penais, civis e administrativas cabíveis, estabelece as seguintes penas aos atos de improbidade:

- perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
- ressarcimento integral do dano, quando houver;
- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos;
- pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial;
- proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

A suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público variam em conformidade a espécie de ato de improbidade (incisos I, II e III do mesmo artigo), bem como em função da extensão do dano causado e do proveito patrimonial obtido pelo agente (parágrafo único do mesmo artigo).

O art. 2º da Lei nº 1.079/50 comina as seguintes penas para os crimes de responsabilidade nela definidos:

- perda do cargo;
- inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.

Já o Decreto-lei nº 201/67 foi mais rigoroso com os Prefeitos e Vereadores, cominando, além das penas tipicamente políticas, também punições de natureza estritamente penal, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular. Eis as penas, todas:

- pena de reclusão, de dois a doze anos, para os crimes tipificados nos incisos I ou II do art. 1º;
- pena de detenção, de três meses a três anos, para os crimes previstos nos demais incisos do art. 1º;
- perda de cargo;
- inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação.

Daí se extrai que as penas cominadas aos crimes de responsabilidade somente se equiparam a duas dentre as seis penas previstas na LIA para os atos de improbidade.

Isto significa dizer que, caso não seja possível aplicar aos agentes políticos a Lei de Improbidade quando o mesmo ato esteja também tipificado em qualquer das leis dos crimes de responsabilidade, o agente político estará sendo imunizado contra penalidades que a própria Constituição e a LIA estipularam como meio de reprimir os atos de improbidade administrativa.

Feita esta comparação, verifica-se, de plano, que, ao menos em relação às penalidades previstas exclusivamente na Lei de Improbidade Administrativa, não cabe falar em *bis in idem* ou em duplicidade de castigo pelo mesmo fato.

Outro aspecto também relevante é que a Lei 1.079/50 e o Decreto-Lei 201/67 somente se aplicam aos agentes políticos expressamente indicados nas referidas normas, ou seja, poderia haver verdadeira exclusão de alguns agentes políticos da imputação de infrações político-administrativas por ausência de previsão legal, a exemplo dos Senadores, Deputados e Secretários municipais.

Nesse contexto, Emerson Garcia (2008, p. 423 – 424) assevera:

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

De todo o exposto, pode-se concluir que a LIA há de ser aplicada contra agentes políticos quanto aos atos tipificados somente nessa, sem correspondência com quaisquer dos tipos penais previstos nas leis dos crimes de responsabilidade, bem como quanto às sanções estabelecidas exclusivamente na LIA e que, por isso, não podem ser substituídas por aquelas impostas nas leis dos crimes de responsabilidade.

Por fim, nem todos os agentes políticos são passíveis de cometer crimes de responsabilidade simplesmente porque não há qualquer previsão legal a esse respeito, devendo, no vácuo legal, prevalecer o princípio *nullum crimen sine lege*.

Em suma, sendo o regime da Lei de Improbidade Administrativa muito mais abrangente do que o das Leis dos Crimes de Responsabilidade, a sua não aplicação, sem mais, aos agentes políticos, poderia resultar na impunidade de eventuais detentores dos mais elevados cargos da Administração Pública, precisamente aqueles que, pela relevância do cargo que ocupam e pelas consequências que podem advir de suas decisões e atos, deveriam sujeitar-se a um regime de fiscalização muito mais abrangente e eficaz.

### **3 - COMPETÊNCIA PARA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PRERROGATIVA DE FORO DOS AGENTES POLÍTICOS**

Atualmente, com o avanço trazido pela LIA no que tange à proteção do patrimônio público, a aplicação da referida lei aos agentes políticos tem provocado inúmeros questionamentos na doutrina, refletidos na jurisprudência dos tribunais pátrios. Dentre os aspectos mais discutidos, ressaltam-se as questões relacionadas à natureza civil ou penal das sanções cominadas na LIA e a sua aplicabilidade aos agentes políticos, com reflexos sobre a competência para processar e julgar quem detém prerrogativa de foro no âmbito da justiça criminal, especialmente no tocante à legislação referente aos crimes de responsabilidade.

#### **3.1 - A RECLAMAÇÃO Nº 2.138/DF, A JURISPRUDÊNCIA E A DOUTRINA**

Julgada pelo Supremo Tribunal Federal, a Reclamação nº 2.138/DF, tratou da ação de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal contra o então Ministro Ronaldo Sardemberg pela utilização indevida de aeronaves da FAB para transporte particular seu e de terceiros, sem vinculação a suas atividades funcionais.

A ação de improbidade administrativa contra o Ministro foi proposta perante a Justiça Federal de primeira instância, tornando-se objeto da Reclamação 2.138/DF, formulada com base no artigo 102, inciso I, alíneas “b” e “c”, da Constituição Federal. Para a União, ministro de Estado não se sujeita à lei de improbidade administrativa nem a julgamento por juiz de primeira instância, respondendo somente por crime de responsabilidade, junto ao Supremo Tribunal Federal.

Assim, analisando o caso, o STF decidiu, em 13.06.07, enquadrar o fato como crime de responsabilidade previsto na Lei 1.079/50, contrariando a decisão prolatada pelo juiz de 1º grau que havia entendido se tratar de ato de improbidade administrativa.

A decisão acolheu a tese de que tanto a lei de improbidade quanto a lei de crimes de responsabilidade têm natureza político-administrativa, sendo a primeira

aplicável aos agentes públicos, e a segunda, aos agentes políticos, culminando em *bis in idem* a aplicação simultânea das leis ao mesmo agente político.

Desta forma, para evitar esse *bis in idem*, o STF adotou o critério da especialidade, afastando a aplicabilidade da LIA, que é dirigida genericamente a todo agente público, e escolhendo a Lei dos Crimes de Responsabilidade, que trata especialmente da responsabilização dos agentes políticos.

Nesse sentido, o Relator Ministro Nelson Jobim defendeu:

[...] 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.

Vê-se que o Relator, em seu voto, findou por classificar a categoria dos agentes políticos como uma categoria especial de agentes públicos que possui na Constituição a sede da disciplina de cargos, atribuições e responsabilidades.

Hely Lopes Meirelles (1989, p. 67 – 68) também entende a questão a partir de uma distinção entre o regime jurídico dos agentes políticos e o dos funcionários públicos em geral, frisando as diferenças entre ambos:

[...] **agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões**, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. **Não são funcionários públicos em sentido estrito, nem se sujeitam ao regime estatutário comum. Têm normas específicas para a sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.** Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas, do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. (grifado)

Por certo, é peculiar ao exercício das funções dos agentes políticos uma ampla liberdade funcional na formulação e implantação de planos de governo, não devendo ser responsabilizados por erro de opção política em conformidade 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.

Partindo dessa linha de raciocínio, Hely Lopes Meirelles afirma que a LIA não seria aplicável aos agentes políticos em relação aos atos tipicamente políticos, como a opção por um ou outro plano de governo. Nesse sentido, colha-se o seguinte trecho de sua obra (MEIRELLES, 2006, p. 228):

[...] como a Lei n. 8.429/92 fala apenas em ‘agente público’, *latu sensu*, convém discutir o próprio cabimento da ação de improbidade administrativa, em qualquer instância, quando estiver em discussão um ato típico de agente político, e não propriamente de agente administrativo. **A distinção entre agentes políticos e agentes administrativos é pacífica no âmbito do direito administrativo [...].**

**Não se coaduna com o ordenamento jurídico pátrio que o Judiciário possa questionar a oportunidade ou a conveniência de uma determinada atuação governamental, da implantação de uma política.** Os agentes políticos podem ficar tolhidos na sua liberdade para o desempenho das funções que lhes cabem, sob a ameaça constante de ações drásticas, que podem ocasionar a perda do cargo, a indisponibilidade dos bens pessoais e até a suspensão dos direitos políticos. **Não pode haver improbidade administrativa, sequer em tese, na decisão política de se adotar um ou outro plano de governo.** A decisão de fazer ou não uma obra é uma decisão do agente político, que em princípio deve permanecer imune ao controle jurisdicional. Se houver ilícito na contratação, no procedimento licitatório, aí, sim, surge a atuação eminentemente administrativa, esta passível de questionamento em juízo se caracterizada a ilegalidade. (grifado)

Segundo esse posicionamento judicial (STF) e doutrinário (MEIRELLES) acima exposto, eventuais equívocos de opções em políticas públicas praticadas por agentes políticos deveriam ser “perdoados”, exceto se for comprovado o dolo ou culpa. Dessa maneira, atos típicos praticados pelos agentes políticos não estariam, em princípio, subordinados ao controle regrado na Lei 8.429/92.

Por outro lado, é importante observar que aquele entendimento firmado pelo STF na Reclamação 2.138/DF, no sentido de que os agentes políticos se submetem exclusivamente ao regime repressivo dos crimes de responsabilidade, não se lhes aplicando a LIA, não possui efeito vinculante, tampouco *erga omnes*, mas tão-somente eficácia *inter partes*. Assim, a decisão não tem aplicabilidade para os outros agentes políticos que não figuram como parte na referida reclamação.

Como aquela decisão não tem efeito vinculante (nem poderia ter, em razão do tipo peculiar de procedimento através do qual foi levado ao conhecimento da Suprema Corte), a jurisprudência, mesmo posterior, tem-se apresentado variada, havendo decisões em sentido frontal àquele consignado na referida Reclamação nº 2.138/DF. À guisa de exemplificação, pode ser citado o seguinte precedente, *verbis*:

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA

DECLARATÓRIA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SENTENÇA QUE EXTINGUIU O FEITO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO POR AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR. REFORMA QUE SE IMPÕE. PREENCHIMENTO DAS CONDIÇÕES DA AÇÃO. INTERESSE DE AGIR CARACTERIZADO. **PREFEITOS MUNICIPAIS QUE SE SUJEITAM À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENTENDIMENTO DISSONANTE COM O JULGAMENTO DA RECLAMAÇÃO Nº 2.138 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DECISÃO QUE NÃO POSSUI EFEITO *ERGA OMNES*. LEI Nº 1.079/50 QUE NÃO INCIDE SOBRE OS PREFEITOS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE *BIS IN IDEM* COM O CONTEÚDO DO DECRETO-LEI Nº 201/67.** PRECEDENTES DO STF, STJ E DESTA EGRÉGIA CORTE DE JUSTIÇA. POSSIBILIDADE DE RECEBIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ESTA EGRÉGIA CORTE DE JUSTIÇA. PROCESSO EXTINTO NOS TERMOS DO ART. 267 DO CPC. CAUSA MADURA PARA O JULGAMENTO DE MÉRITO. OBSERVÂNCIA DO ART. 515, § 3º, DO CPC. INEXISTÊNCIA DE SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. DEMONSTRAÇÃO DE ELEMENTOS SUFICIENTES A ENSEJAR O PROCESSAMENTO DO FEITO. RECEBIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SENTENÇA REFORMADA. APELO CONHECIDO E PROVIDO. (grifado)  
(TJRN – Apelação Cível nº 2009.008931-9 – Rel. Des. Expedito Ferreira – 1ª Câmara Cível – Julg. 12.01.2010) (grifado)

Existem inúmeras decisões no mesmo sentido, dentre as quais se destacam as seguintes, inclusive algumas decisões recentes do STF: TJRN; AI 2008.008076-5; Rel. Des. Vivaldo Pinheiro; 1ª Câmara Cível; Julg. 03/02/3009; TJRN – Apelação Cível nº 2009.009256-7 – 3ª Câmara Cível – Julg. 03.11.2009; Rcl 8221 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2010; Rcl 5703 AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2009; Rcl 5126 AgR, Rel. Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2007.

Sendo o tema tão polêmico na própria jurisprudência, havendo decisões em sentidos francamente contrários, é importante dizer que aquele entendimento acolhido pelo STF no julgamento da Reclamação 2.138/DF ainda gerará muitas discussões doutrinárias sobre a possibilidade de aplicação da LIA aos agentes políticos, até porque muitos atos de improbidade administrativa não configurariam crimes de responsabilidade.

Na doutrina, Garcia e Alves (2004, p. 739-741) abordou a questão sob uma ótica distinta da de Hely L. Meirelles, tomando como ponto de partida não a diferença de regime entre os agentes políticos e os demais agentes públicos, mas sim a distinção entre atos de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade:

[...] a insistência na equiparação entre atos de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade é equivocada, parecendo-nos de meridiana clareza, *data venia*, que o art. 85, V, da CF, ao considerar que os atentados contra a probidade na administração também constituem crimes de

responsabilidade, não desejou limitar os seus efeitos a este campo político de sancionamento, o que, inclusive, é remarcado pelo art. 37, § 4º, da CF. É dizer, mesmo que se considerem verdadeiramente penais as condutas previstas no art. 85 – corrente atualmente vencedora no STF, da qual, *data venia*, discordamos – o fato é que, repita-se à exaustão, a própria Carta política acolhe a responsabilização no campo da improbidade ‘...sem prejuízo da ação penal cabível’. Desse modo, é possível concluir que o atuar ímprobo vai repercutir em pelo menos três esferas distintas, a saber: a dos crimes ‘comuns’, a dos crimes de responsabilidade (preferimos a expressão ‘infrações político-administrativas’) e, por fim, a esfera da improbidade administrativa, de natureza extrapenal, sendo harmoniosa, a partir da Magna Carta, a convivência dos três sistemas sancionatórios.

Considerando que o art. 37, § 4º, está encartado no capítulo da Constituição que trata da administração pública de um modo geral, o qual, por isso, aplica-se a todos os agentes públicos-, o afastamento da responsabilidade dos agentes políticos à luz do que estabelece a Lei nº 8.429/92 significará um não-assujeitamento integral dos mesmos aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e probidade, ou seja, um assujeitamento apenas parcial e, por isso, privilegiado, além de pouco eficaz. Tal conclusão soa absurda e violenta a *ratio* do texto constitucional, sendo contraditório sustentar que os agentes políticos estão jungidos à principologia constitucional do art. 37, o que ninguém nega, e, ao mesmo tempo, afastar, quanto a eles, a ampla regra de sancionamento preconizada pelo já referido § 4º, consubstanciada na Lei de Improbidade Administrativa.

Aliás, a tese de que os agentes políticos, pela proeminência de suas funções, são merecedores de um campo próprio e exclusivo de responsabilização, o campo político, subverte a concepção, de índole moral e jurídica, na linha de que quanto maiores e mais relevantes as atribuições cometidas, maiores também serão as possibilidades e meios de responsabilização do agente público, marca indelével de uma democracia que se pretende perene. Sobre o ponto, não custa relembrar a clássica lição de Geraldo Ataliba, publicista de envergadura maior, no sentido de que ‘República é o regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, efetivamente e mediante mandatos renováveis periodicamente. São, assim, características da república a eletividade, a periodicidade e a responsabilidade’.

Este entendimento, apesar das divergências, parece ser a melhor interpretação do § 4º do art. 37 da vigente Constituição, que expressamente indica as penas civis aplicáveis aos atos de improbidade e, logo ao final, ressalva a aplicação das penas cominadas na legislação criminal, como tão bem frisou o autor.

Nesse sentido, o § 4º do art. 37 da CF/88 traduz uma manifestação peculiar do princípio da moralidade administrativa, sendo a Lei de Improbidade o seu instrumento de concretização e materialização. Como bem asseverou o Ministro Barbosa no julgamento daquela Reclamação 2.138/DF, com tais institutos jurídicos buscou-se coibir a prática de atos antiéticos, tão corriqueiros em na história político-administrativa brasileira, “[...] aplicando-se aos acusados, atendidos os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, as inúmeras e drásticas penalidades previstas na lei [...]”.

Note-se que o art. 12 da Lei 8.429/92, além das penas de perda do cargo e suspensão de direitos políticos, semelhantes às previstas para os crimes de responsabilidade, comina, também, a perda de bens, o pagamento de multa, a proibição de contratar com o poder público, de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios e a imposição do ressarcimento integral do dano sofrido pelo Erário, como penas a serem aplicadas exclusivamente na instância civil, como resposta jurídica ao ato de improbidade praticado pelo agente político.

Ademais, é importante ressaltar que, a Lei 1.079/50 e o Decreto-Lei 201/67 somente são aplicáveis aos agentes políticos expressamente indicados nas referidas normas, o que implicaria na impunidade de outros agentes políticos, caso não fosse possível aplicar-lhes as disposições da LIA.

Em razão disso, isentar os agentes políticos da ação de improbidade administrativa, aplicando somente as penas previstas nos crimes de responsabilidade, seria um desastre para a Administração Pública, uma vez que, não seria possível, por exemplo, a condenação ao ressarcimento integral do dano, o que ocasionaria numa incompreensível e injustificável proteção do patrimônio do agente político ímprobo. Tais conclusões não se podem extrair da lei nem da Constituição.

Nesse sentido, na mesma Reclamação 2.138/DF, declarou o Ministro Joaquim Barbosa, ao declarar seu voto divergente:

[...] a tese abraçada pela maioria que já se formou [...] cria no nosso sistema jurídico [...] uma situação de absoluta perplexidade, que fere os princípios isonômico e republicano que informam a nossa organização político-jurídica. [...] É que, à luz da Constituição Federal e da Lei 8.429/1992, todo e qualquer servidor, efetivo ou comissionado, que cometa um ato de improbidade tal como descrito na lei, estará sujeito a ver sua conduta enquadrada numa das drásticas sanções previstas na Lei 8.429/1992. Porém, se esse mesmo hipotético servidor, sem se exonerar do cargo efetivo, vier a assumir um posto ministerial e praticar a mesma conduta, a ele não se aplicarão as severas sanções da lei de improbidade, mas sim as duas únicas sanções que a responsabilidade política é suscetível de engendrar [...] tal discrepância contraria, a meu sentir, um dos postulados básicos do regime democrático [...] que consiste nas verdadeiras Democracias [...] quanto mais elevadas e relevantes as funções assumidas pelo agente público, maior há de ser o grau de sua responsabilidade, e não o contrário, como se propõe nestes autos.

Vale trazer ainda o voto do Ministro Carlos Velloso, que, posicionando-se contrariamente ao voto do Relator Nelson Jobim, consignou, com sabedoria e sensatez, o que é a melhor expressão do que representa o julgamento da Reclamação 2138-6: “abolir a ação de improbidade relativamente aos agentes

políticos funcionará como um estímulo à corrupção”. E destacou: “Precisamos nos esforçar, cada vez mais, para eliminar a corrupção na administração pública. Ora, o meio que me parece mais eficiente é justamente o de dar a máxima eficácia à Lei de Improbidade”.

Por fim, pode-se concluir que, mesmo diante do mencionado julgado, muito debate ainda há a ser feito sobre o tema, já que a decisão da Suprema Corte, evidentemente, não se revestiu de efeito *erga omnes*, motivo pelo qual não vincula outras instâncias judiciais nem deve exercer necessária influência sobre as decisões a serem tomadas no âmbito do Poder Judiciário, além de não revelar o entendimento atual do STF sobre a existência do foro por prerrogativa de função em ação de improbidade administrativa.

### **3.2 - COMPETÊNCIA PARA JULGAR A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PRERROGATIVA DE FORO**

A questão envolvendo a competência para o processamento e julgamento dos autores de ato de improbidade administrativa vem sendo objeto de inúmeras discussões no âmbito doutrinário e jurisprudencial, no que pese a admissão ou não da prerrogativa de foro para os agentes políticos e demais autoridades que gozam dessa prerrogativa no âmbito criminal.

Inicialmente, cabe dizer que a natureza jurídica das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa ainda não é pacífica. De suma importância, a questão da natureza jurídica da ação de improbidade exerce influência direta na definição da competência para julgar ações de improbidade administrativa, e indiretamente na aplicação, ou não, do foro por prerrogativa de função para seu processamento e julgamento.

Neste particular, o processo estabelecido na Lei de Improbidade Administrativa, para a maior parte da doutrina brasileira, tem natureza cível, porém, há discordância acerca do tema, haja vista que, para outros doutrinadores, a competência para a ação judicial por ato de improbidade administrativa deveria ser estabelecida de acordo com os critérios penais.

De plano, parece mais plausível a primeira doutrina, segundo a qual a natureza da ação de improbidade administrativa é extrapenal.

Sem dúvida, é esta a teoria que melhor se amolda ao que é estabelecido no art. 37, § 4º, da Constituição Federal: “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”.

Reforçando a distinção entre sanções cíveis e penais, o art. 12 da Lei 8.429/92, indica quais são as sanções cabíveis em face do ato de improbidade, “independentemente das sanções penais”.

Assim, partindo da análise somente da natureza civil das sanções dos atos de improbidade administrativa, temos que existe uma vasta jurisprudência reconhecendo que o foro competente para tratar dessas ações é o juízo de primeira instância.

Nesse sentido, a Corte Suprema já proclamou:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO - EXTEMPORANEIDADE - IMPUGNAÇÃO RECURSAL PREMATURA, DEDUZIDA EM DATA ANTERIOR À DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO CONSUBSTANCIADOR DO JULGAMENTO DOS EMBARGOS INFRINGENTES, SEM POSTERIOR RATIFICAÇÃO (CPC, ART. 498, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 10.352/2001) - ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.429/1992, POR MAGISTRADO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, A AGENTES POLÍTICOS QUE DISPÕEM DE PRERROGATIVA DE FORO EM MATÉRIA PENAL - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO - TRASLADO INCOMPLETO - CONHECIMENTO, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE OFÍCIO, DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL - MATÉRIA QUE, POR SER ESTRANHA À PRESENTE CAUSA, NÃO FOI EXAMINADA NA DECISÃO OBJETO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - INVOCAÇÃO DO PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA - DESCABIMENTO - AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - COMPETÊNCIA DE MAGISTRADO DE PRIMEIRO GRAU, QUER SE CUIDE DE OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO, QUER SE TRATE DE TITULAR DE MANDATO ELETIVO AINDA NO EXERCÍCIO DAS RESPECTIVAS FUNÇÕES - ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS INSCRITOS NO ART. 5º, INCISOS LIV E LV DA CARTA POLÍTICA - OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO - CONTENCIOSO DE MERA LEGALIDADE - REEXAME DE FATOS E PROVAS - IMPOSSIBILIDADE - SÚMULA 279/STF - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.

[...]

- Esta Suprema Corte tem advertido que, tratando-se de ação civil por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), mostra-se irrelevante, para efeito de definição da competência originária dos Tribunais, que se cuide de ocupante de cargo público ou de titular de mandato eletivo ainda no exercício das respectivas funções, pois a ação civil em questão deverá ser ajuizada perante magistrado de primeiro grau.

[...]

Precedentes.

(AI 653882 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 03/06/2008, DJe-152 DIVULG 14-08-2008 PUBLIC 15-08-2008 EMENT VOL-02328-08 PP-01558 RTJ VOL-00206-01 PP-00438 RT v. 97, n. 877, 2008, p. 121-132)

Seguem essa mesma orientação os seguintes arestos: Rcl 3021 AgR, Rel. Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008; AI 506323 AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 02/06/2009; Pet 3923 QO, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007; Pet 3923 QO, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA, Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-182 de 25-09-2008.

Nessa linha, vale ressaltar o julgamento da ADI 2.797, que declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.628/02, que acresceu o § 1º e § 2º ao artigo 84 do CPP, passando a tratar de modo específico à questão do foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.

O artigo 84 do CPP, modificado pela Lei 10.628/02, ficou assim redigido:

Art. 84 - A competência pela prerrogativa de função é do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente às pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§ 1º A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.

§ 2º A ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1º.

A decisão proferida na ADI 2.797 firmou posição no tocante à natureza jurídica da ação de improbidade, reconhecendo-a como manifestamente de caráter civil, sendo decidida pelo juiz de primeiro grau.

Concordando com esse entendimento, alguns doutrinadores afirmaram que só a ementa da ADI nº 2.797 já seria suficiente para afastar a tese segundo a qual os agentes políticos, genericamente considerados, ostentariam foro por prerrogativa de função em sede de ação de improbidade administrativa, bem como rejeitaram o argumento, de que a ação de improbidade administrativa (de natureza civil) possuiria características penais, suscitando assim, uma possível equiparação, para efeito de prerrogativa de foro, entre as duas ações.

Veja-se a lição de Hely Lopes Meirelles (2006, p. 223-224) sobre o assunto:

Embora possa parecer, a princípio, contraditório, a mensagem que o STF parece estar sinalizando é no sentido de que, apesar da inconstitucionalidade formal da Lei n. 10.628/2002, a competência originária para o julgamento de ação de improbidade administrativa será, sim, semelhante à competência originária em matéria penal – por exemplo, no caso de ministro de Estado, a competência será do STF (ressalvado, porém, que a competência não se perpetua após a saída do cargo, conforme o cancelamento da antiga Súmula n. 394 do STF, decidida pela própria Corte na apreciação do Inq. N. 687). Esta competência decorre diretamente do sistema da Constituição Federal, e portanto, pode ser reconhecida pelo STF e pelo Judiciário em geral. A procedência das ADIn ns. 2.797-DF e 2.860-DF se deu muito mais em atenção ao princípio da separação dos Poderes, e na impossibilidade de tratamento pela via legislativa ordinária da matéria relativa à competência dos Tribunais, abordada *numerus clausus* na Constituição Federal. É a linha do clássico precedente da Suprema Corte Norte-Americana ‘Marbury vs. Madison’, no qual se estabeleceu a possibilidade de julgamento da inconstitucionalidade das leis justamente na hipótese de uma lei que ampliava a competência do Tribunal. Resta aguardar os próximos julgamentos do STF, e inclusive o encerramento definitivo da apreciação da Recl. n. 2.138-DF e o julgamento de outros casos, para ter uma visão mais nítida do entendimento da Corte Constitucional sobre a matéria, que ainda não parece definitivamente assentado. Sendo assim, o tema certamente continuará a ser objeto de debates na doutrina e na jurisprudência pátrias, e ainda deverá ser mais discutido e esclarecido no âmbito dos Tribunais Superiores.

Todavia, é certo afirmar que essa questão relacionada à competência para julgar ação de improbidade administrativa contra agente público detentor de prerrogativa de função ainda não está totalmente decidida.

Tanto é que a inexistência de lei estabelecendo prerrogativa de foro em ações de improbidade não tem impedido o curso de uma guinada na jurisprudência de nossas cortes superiores.

Nesse diapasão, o Informativo nº 418 do STJ pontuou:

#### COMPETÊNCIA. IMPROBIDADE. GOVERNADOR.

Trata-se de reclamação proposta por governador para extinguir, ante a suposta usurpação da competência deste Superior Tribunal, ação civil pública por improbidade administrativa referente a atos praticados durante sua gestão como prefeito. Sustenta que as condutas que lhe são atribuídas estão descritas no DL n. 201/1967 como crimes de responsabilidade de prefeito, que não cabe ação de improbidade tendente a aplicar sanções por atos que, como no caso, também configuram crimes de responsabilidade e, como atualmente ocupa o cargo de governador, a competência para apreciar os fatos que lhe são imputados é do STJ. Isso posto, a Corte Especial julgou a reclamação procedente em parte ao entendimento de que, **excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo presidente da República (art. 85, V, da CF/1988), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86 da mesma carta), 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, § 4º, da CF/1988. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza.** O STF, em 13/3/2008, com apenas um voto contrário, declarou competir a ele julgar ação de improbidade contra seus membros (QO na Pet. 3.211-0, Rel. Min. Carlos Alberto Menezes

Direito, DJe 27/6/2008). Considerou, para tanto, que a prerrogativa de foro, em casos tais, decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na CF/1988, que assegura a seus ministros foro por prerrogativa de função tanto em crimes comuns, na própria Corte, quanto em crimes de responsabilidade, no Senado Federal. Por isso, seria absurdo ou o máximo do contrassenso conceber que a ordem jurídica permita que um ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, entre cujas sanções está também a perda do cargo. Isso seria a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência. Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que **uma norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa – com possível aplicação da pena de perda do cargo – contra governador que, a exemplo dos ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função tanto em crimes comuns (no STJ) quanto em crimes de responsabilidade (na respectiva Assembléia Legislativa)**. É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (art. 105, I, a, CF/1988), há, em casos tais, competência implícita complementar do STJ. Precedentes citados do STF: ADI 2.860-DF, DJ 19/12/2006; do STJ: Rcl 591-DF, DJ 15/5/2000; Pet 2.588-RO, DJ 9/10/2006; Pet 2.639-RJ, DJ 25/9/2006; AgRg na MC 7.487-GO, DJ 17/4/2006; Pet 2.593-GO, DJ 6/11/2006, e Rcl 2.197-DF, DJe 9/3/2009. (grifado)  
(Rcl 2.790-SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, julgada em 2/12/2009).

Em meio a essa conturbada discussão, recentemente o STF reconheceu que caberia a si mesmo o julgamento de ação de improbidade movida em face de seus Ministros.

Tal decisão ocorreu em razão da Petição nº 3.211, que foi apresentada ao STF por um réu em ação de improbidade administrativa que corria junto a juízo de primeiro grau. O réu, *in casu*, era um Ministro da própria Corte, que em breve viria a assumir a presidência do Tribunal.

No pedido ele queria que se reconhecesse a competência do STF para processamento da ação de improbidade, por não haver lógica em admitir que um Ministro daquela casa fosse julgado por magistrado de primeiro grau. Frise-se que, neste caso, a improbidade não constituiu crime de responsabilidade, pois, caso o fosse, caberia ao Senado o julgamento (artigo 52, inciso II, da CF). Tal questão foi resolvida em aresto assim ementado:

Questão de ordem. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. Ministro do Supremo Tribunal Federal. Impossibilidade. Competência da Corte para processar e julgar seus membros apenas nas infrações penais comuns.

1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros.
2. Arquivamento da ação quanto ao Ministro da Suprema Corte e remessa dos autos ao Juízo de 1º grau de jurisdição no tocante aos demais.

Assim como na RCL 2.138/DF, já abordada, a decisão da PET 3.211/DF, a respeito da competência do STF, não surte efeitos *erga omnes*, de modo a aplicar-se necessariamente a outros casos.

Vale lembrar que, quanto aos Senadores e Deputados Federais, o STF reconheceu a inexistência de foro por prerrogativa de função, pois no caso deles o ato não constitui crime de responsabilidade e nem mesmo crime comum, mas tão somente ato de improbidade, cujo julgamento deverá ocorrer perante o juízo de primeiro grau.

Assim, é possível constatar, que o que ficou decidido na PET 3.211/DF não está suficientemente claro para sinalizar a verdadeira posição do STF sobre a presente questão, cujos contornos, sem sombra de dúvida, são mais amplos e, por certo, receberão uma oportuna atenção do Pretório Excelso.

No mais, é importante salientar que uma eventual mudança na composição do STF pode provocar alterações na jurisprudência dominante, sobretudo em matérias controvertidas, como a questão do foro privilegiado por prerrogativa de função e outras aqui analisadas.

Também no seio da doutrina, o instituto do foro por prerrogativa de função no direito brasileiro tem gerado significativas discussões, tendo se formado diferentes posicionamentos entre os doutrinadores.

Em meio a essas discussões, uns defendem que o foro privilegiado constitui um instrumento que mais tem servido à impunidade, prejudicando o combate aos crimes e as infrações cometidas pelos detentores da referida prerrogativa.

Outros, por sua vez, entendem que não se trata de privilégio pessoal, mas garantia inerente à relevância da função pública exercida, afirmando ainda que, por se tratar de garantia constitucional, não há falar em ampliação de competência originária, mas tão-somente interpretação das próprias regras de jurisdição contidas na Carta Magna.

É certo que não se pode deixar de observar as garantias constitucionais.

Nesse sentido, o art. 85, inciso V, que considera crime de responsabilidade o ato contra a “probidade administrativa”, atrai questionamento sobre qual seria o foro competente para o processamento e julgamento desse tipo de ato, uma vez que os agentes políticos gozam de foro especial por prerrogativa de função para responder por esse tipo de ilícito.

Contudo, a própria Constituição prevê, textualmente, outras sanções aos atos de improbidade administrativa, cometidos inclusive os agentes políticos, as quais não estão previstas nas leis que regulam os crimes de responsabilidade, quais sejam, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o ressarcimento integral do dano, quando houver, o pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

Assim, caso os agentes políticos, pelo fato de serem detentores de foro por prerrogativa de função, não pudessem ser submetidos ao julgamento em ação civil de improbidade, processada e julgada na primeira da Justiça comum, jamais lhe seriam aplicáveis essas penas que a própria Constituição e a LIA cominaram ao ato de improbidade, o que importaria em flagrante inconstitucionalidade, ilegalidade e resultaria em indesejável impunidade, abrindo-se campo largo aos administradores ímprobos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, com base nas pesquisas realizadas, podemos notar que a noção de improbidade administrativa derivada da Lei de nº 8.429/92 foi mais abrangente, definindo ato ímprobo praticado pelo agente público como conduta inadequada, por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio, merecendo assim, as sanções estabelecidas no referido texto legal.

Notório também, é a constante evolução do direito positivo brasileiro relacionado à improbidade administrativa, tanto no âmbito constitucional quanto infraconstitucional, o que reforça a importância do assunto no que diz respeito a assegurar melhor eficiência e clareza dos atos administrativos praticados pelos titulares dos cargos estruturais do país.

Com a evolução histórica, foi possível observar também, a coexistência de dois regimes paralelos de responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade, o regime dos crimes de responsabilidade e o dos atos de improbidade. Tais modelos de responsabilização suscitaram várias discussões a respeito de diversos aspectos relevantes de ambos os sistemas, notadamente no que concerne à competência para o processo e julgamento dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa que estejam também previstos como crimes de responsabilidade, bem como sobre as penalidades aplicáveis em ambos os casos.

Nesse sentido, foi de suma importância à comparação e a diferença dos dois modelos de responsabilização, verificando-se que o regime da Lei de Improbidade Administrativa sendo muito mais abrangente do que o das Leis dos Crimes de Responsabilidade, a sua não aplicação, aos agentes políticos, poderia resultar na impunidade de eventuais detentores dos mais elevados cargos da Administração Pública, precisamente aqueles que, pela relevância do cargo que ocupam e pelas consequências que podem advir de suas decisões e atos, deveriam sujeitar-se a um regime de fiscalização muito mais abrangente e eficaz.

A partir das comparações de ambas as leis, foi necessário buscar qual o pensamento da nossa Corte Suprema e de outros Tribunais a respeito do tema. As divergências foram notáveis na Reclamação nº 2.138/DF, onde a decisão acolheu a tese de que tanto a lei de improbidade quanto a lei de crimes de responsabilidade têm natureza político-administrativa, sendo a primeira aplicável aos agentes

públicos, e a segunda, aos agentes políticos, culminando em *bis in idem* a aplicação simultânea das leis ao mesmo agente político.

Porém, como o tema ainda é bastante polêmico na própria jurisprudência, havendo decisões em sentidos contrários, fica o entendimento de que a decisão acolhida pelo STF no julgamento da Reclamação 2.138/DF ainda gerará muitas discussões doutrinárias sobre a possibilidade de aplicação da LIA aos agentes políticos, até porque muitos atos de improbidade administrativa não configurariam crimes de responsabilidade.

Bem como a polêmica da possibilidade de aplicação da LIA aos agentes políticos é, também, a competência para o processamento e julgamento dos autores de ato de improbidade administrativa, no que pese a admissão ou não da prerrogativa de foro para os agentes políticos e demais autoridades que gozam dessa prerrogativa no âmbito criminal. Nessa questão, o trabalho foi de acordo com o que pensa a maioria da doutrina brasileira e várias decisões jurisprudenciais, no sentido de que, o processo estabelecido na Lei de Improbidade Administrativa tem natureza cível, em consequência disso, o foro competente para tratar dessas ações é o juízo de primeira instância.

Por fim, não obstante as relevantes considerações traçadas sobre a eventual coexistência de regimes de responsabilidade de agentes públicos, é possível afirmar que o entendimento sobre o tema ainda não está totalmente sólido nos órgãos máximos do nosso Poder Judiciário.

## REFERÊNCIAS

BALEEIRO, Aliomar. **Constituições brasileiras: 1891**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

BALEEIRO, Aliomar; LIMA SOBRINHO, Barbosa. **Constituições brasileiras: 1946**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

BRASIL, **Constituição de 1824**. *Carta Política do Império do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm) (acesso no dia 28/09/2010).

BRASIL, **Constituição de 1891**. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm) (acesso no dia 01/10/2010).

BRASIL, **Constituição de 1934**. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm) (acesso do dia 01/10/2010).

BRASIL, **Constituição de 1937**. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm) (acesso no dia 01/10/2010).

BRASIL, **Constituição de 1946**. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm) (acesso no dia 02/10/2010).

BRASIL, **Lei 3.164 – de 1º de junho de 1957**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=172778> (acesso no dia 02/10/2010).

BRASIL, **Lei 3.502 – de 21 de dezembro de 1958**. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=175929> (acesso no dia 02/10/2010).

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm) (acessado no dia 23/10/2010).

BRASIL, **Constituições brasileiras: 1969**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

BRASIL, **Lei 8.429/92. Lei de Improbidade Administrativa.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm) (acesso no dia 28/09/2010).

BRASIL. **Lei nº 1.079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legisla.htm>>. (acesso no dia 28/09/2010).

BRASIL. **Decreto-Lei nº 201**, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del0201.htm>>. (acesso no dia 30/09/2010).

BONAVIDES, Paulo. e ANDRADE, Paes de. **História Constitucional do Brasil.** 6ª Ed. Pág. 331. Brasília: OAB Editora, 2004

BRAGA JÚNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes. **Improbidade Administrativa. In Revista Jurídica do Ministério Público da Paraíba.** Abril a Junho.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GARCIA, Mônica Nicida. **Agente político, crime de responsabilidade e ato de improbidade.** *Boletim dos Procuradores da República*, Brasília, a. v, n. 56, dez. 2002.

GARCIA, Emerson/ ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa.** – 4ª ed., revista e ampliada, Rio de Janeiro, Lúmen Júris, 2008.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004

MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de segurança.** Atualização de Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 10 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 33. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

MANOEL GONÇALVES FERREIRA in CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988.** Vol II. Pág. 1109. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa.** 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

MELLO, Cláudio Ari. Improbidade administrativa – considerações sobre a lei 8.429/92. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul**, nº 36, Revista dos Tribunais, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições brasileiras: 1824**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Servidores públicos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Marcio Fernando Elias; FAZZIO JR., Waldo. **Improbidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

POLETTI, Ronaldo. **Constituições brasileiras: 1934**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

PORTO, Walter Costa. **Constituições brasileiras: 1937**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

SILVA, José Afonso. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. Pág. 91. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

TÁCITO, Caio. **Constituições brasileiras: 1988**. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.