



**UNISUL**

**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**

**ANA LUIZA PERES VIEIRA**

**A POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS  
PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Florianópolis

2019

**ANA LUIZA PERES VIEIRA**

**A POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS  
PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Curso de Graduação em  
Direito, da Universidade do Sul de Santa  
Catarina, como requisito parcial para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Henrique Barros Souto Maior Baião, Esp.

Florianópolis

2019

ANA LUIZA PERES VIEIRA

**A POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS  
PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

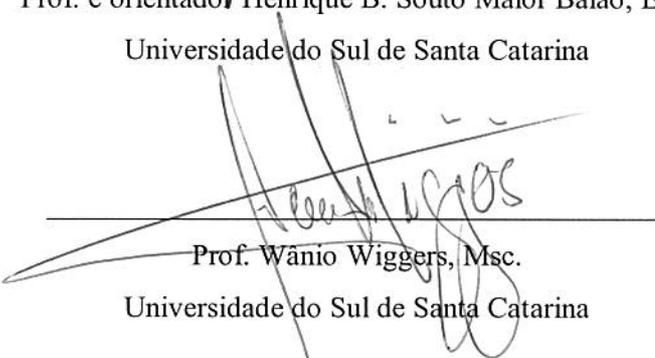
Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Florianópolis, 02 de julho de 2019.



Prof. e orientador Henrique B. Souto Maior Baião, Esp.

Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Wânio Wiggers, Msc.

Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Aldo Nunes da Silva Junior, Esp.

Universidade do Sul de Santa Catarina

## TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

### A POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca deste Trabalho de Conclusão de Curso.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Florianópolis, 07 de junho de 2019.

*Ana Luiza Peres Vieira*  
\_\_\_\_\_  
**ANA LUIZA PERES VIEIRA**

Aos meus pais, grandes incentivadores de  
minha vida acadêmica e apoiadores dos  
meus sonhos.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que me concedeu uma série de maravilhas nessa vida, a quem devo tudo o que tenho e sou. Com Ele aprendi a entregar e confiar em sua providência. Deu-me provas de que a vida é cheia de desafios, mas também recheada de gratas surpresas. Possibilitou-me sonhar muito além do que um dia imaginei e, por isso, agradeço imensamente sua presença tão forte em minha vida, alimento diário de fé, esperança, coragem e persistência.

Aos meus queridos pais, Maristela Peres Vieira e Edemilson Vanildo Vieira, que nunca pouparam esforços para que pudesse realizar meus sonhos e que durante os cinco anos de faculdade, sempre foram meu ponto de apoio e equilíbrio, auxiliando no que fosse preciso. A eles, minha gratidão eterna.

Ao meu avô Agenor João Peres, *in memoriam*, uma das pessoas imprescindíveis para despertar o interesse em ingressar no curso.

Aos meus familiares: avós, tios, padrinhos e primos, que vibraram com minha conquista ao passar no vestibular da UDESC e, igualmente, comemoraram e me incentivaram quando decidi ingressar no curso de Direito.

Aos amigos do colégio que me acompanharam durante a graduação e em meio às dificuldades e dúvidas, sempre me incentivaram a nunca desistir e seguir em busca da realização do meu sonho em cursar Direito.

Aos amigos da faculdade, em especial à Julia Pelegrini e à Thaís Chaikosky, que tornaram o trajeto ao longo do curso muito mais prazeroso, leve, com muitas risadas e parceria. Com elas dividi meu dia-a-dia, as angústias, medos e inseguranças, e com elas também dei várias risadas e fui muito feliz.

À Bruna Muller, amiga que o curso de Direito me proporcionou e que levei para a vida.

Aos amigos do Grupo Sagrado Coração de Jesus, do Movimento de Emaús Florianópolis, aos quais devo minha evolução enquanto pessoa e cristã. Agradeço por todos os conselhos, momentos juntos, amizade e partilha da fé, sem a amizade verdadeira e a força de vocês não chegaria até aqui.

Ao Luiz Felipe, por toda parceria, auxílio e incentivo; por todas as conversas, dúvidas tiradas e estudos juntos; por acreditar em mim e principalmente por me influenciar a sonhar e buscar me ajudar a concretizar esses sonhos; por, através de muito incentivo e apoio, ter tornado a caminhada muito mais tranquila.

Ao Murilo Spinola, amigo de longa data, companheiro de profissão e parceiro de tantos momentos, quem me ajudou desde o início da faculdade e segue sendo fundamental em minha vida.

Ao Guilherme Botelho da Silveira, aquele que me proporcionou a primeira e inesquecível oportunidade de trabalho, onde pude vivenciar a Administração Pública – e também o Direito – em seus potenciais e dificuldades na Câmara Municipal de Florianópolis, ao qual serei sempre imensamente grata.

A todos os professores que fizeram parte da minha vida estudantil no Colégio Barddal, Catarinense, ESAG/UEDESC e UNISUL, os quais, sem dúvidas, foram fundamentais para que eu pudesse concluir minha segunda graduação.

Ao professor Henrique Baião, por ter aceitado me orientar e por ter sido extremamente educado, profissional e elegante em todas as suas ponderações. Senti-me segura com seu auxílio e muito feliz por ter sido orientada por um profissional reconhecidamente competente e elogiado dentro e fora da Universidade.

As equipes da 6ª Promotoria de Justiça da Capital e da 19ª Procuradoria de Justiça Cível, ambas do Ministério Público de Santa Catarina, colegas que o estágio em Direito me proporcionou, a quem agradeço por todo aprendizado, amadurecimento e amizade. Agradeço também aos Promotores de Justiça Alexandre Piazza, Fabrício José Cavalcanti, Gilberto Polli e, ao Procurador Paulo Cezar Ramos de Oliveira, pela acolhida e por terem se tornado inspiração no decorrer dos dois anos de estágio no MPSC.

Ao amigo Valdir Loos, *in memoriam*, pela amizade e incentivo ao longo do curso.

Ao Marcelo Henrique Câmara, *in memoriam*, por ser grande exemplo de fé, de profissional e por me inspirar todos os dias em sua história de fé e devoção.

“Comece fazendo o que é necessário, depois o que é possível, e de repente você estará fazendo o impossível”. (São Francisco de Assis).

## RESUMO

O presente trabalho monográfico tem como objetivo a pesquisa acerca da possibilidade de responsabilização dos agentes políticos pela Lei de Improbidade Administrativa (LIA). O método de abordagem utilizado é o dedutivo, a natureza da pesquisa trata-se de qualitativa e o procedimento escolhido é o monográfico. Ainda atrelado à questão metodológica, são utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A LIA é norma relevante do ordenamento jurídico brasileiro, pois visa concretizar o princípio da moralidade por meio da responsabilização do agente público ímprobo. Ponto significativo acerca do estudo é a responsabilização dos agentes políticos – que possuem disciplina própria – pela LIA, vez que no ordenamento jurídico brasileiro existe divergência interpretativa não consolidada entre o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça quanto à aplicabilidade da Lei aos referidos agentes. Para isso, o trabalho demonstra que a incidência do regime responsabilizatório pela LIA é independente em relação à aplicação da Lei de crimes de responsabilidade, revelando a probidade administrativa como vetor de conduta autônomo, cujo desrespeito importa em responsabilização própria.

Palavras-chave: Administração Pública. Agentes políticos. Improbidade Administrativa. Responsabilização.

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CRFB/1988 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

DL – Decreto-lei

EC – Emenda Constitucional

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

Rcl – Reclamação

RE – Recurso Extraordinário

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b>	<b>12</b>
2.1	A EXPRESSÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
<b>2.1.1</b>	<b>Administração Direta</b>	<b>16</b>
2.1.1.1	Órgãos Públicos	17
2.1.1.2	Agentes Públicos	19
2.1.1.2.1	<i>Agentes Políticos</i>	21
<b>2.1.2</b>	<b>Administração Indireta</b>	<b>22</b>
2.2	PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
<b>2.2.1</b>	<b>Princípio da Legalidade</b>	<b>24</b>
<b>2.2.2</b>	<b>Princípio da Impessoalidade</b>	<b>25</b>
<b>2.2.3</b>	<b>Princípio da Eficiência</b>	<b>26</b>
<b>2.2.4</b>	<b>Princípio da Publicidade</b>	<b>27</b>
<b>2.2.5</b>	<b>Princípio da Moralidade</b>	<b>28</b>
<b>3</b>	<b>IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA</b>	<b>30</b>
3.1	HISTÓRICO DO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL	30
3.2	CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	34
3.3	LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI N. 8.429/1992	37
<b>3.3.1</b>	<b>Sujeitos do ato de improbidade</b>	<b>39</b>
3.3.1.1	Sujeito passivo	39
3.3.1.2	Sujeito ativo	41
<b>3.3.2</b>	<b>Espécies de atos de improbidade</b>	<b>42</b>
3.3.2.1	Enriquecimento ilícito	42
3.3.2.2	Prejuízo ao erário	43
3.3.2.3	Concessão ou aplicação financeira indevida de benefício financeiro ou tributário	45
3.3.2.4	Em face dos princípios da Administração Pública	46
<b>3.3.3</b>	<b>Sanções</b>	<b>47</b>
<b>4</b>	<b>INCIDÊNCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS</b>	<b>49</b>

4.1 DIVERGÊNCIA QUANTO À APLICABILIDADE DA LIA AOS AGENTES POLÍTICOS.....	49
<b>4.1.1 Reclamação constitucional n. 2.138 julgada pelo STF.....</b>	<b>52</b>
<b>4.1.2 Reclamação constitucional n. 2.790 julgada pelo STJ.....</b>	<b>60</b>
4.2 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL HODIERNO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES ACERCA DA APLICABILIDADE DA LIA AOS AGENTES POLÍTICOS.....	63
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>66</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>68</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em tempos de escândalos políticos eclodindo em massa no território brasileiro, muito se fala acerca da incredibilidade dos agentes públicos, seja por seus atos ímprobos na gestão da “coisa” pública, seja pela crise institucional enfrentada pelos organismos em todos os âmbitos federativos.

O tema escolhido foi influenciado por uma experiência profissional da pesquisadora, realizada na Câmara Municipal de Florianópolis, durante três anos no gabinete do Vereador – à época – Guilherme Botelho da Silveira, bem como por sua graduação em Administração Pública. Nestas oportunidades, coincidentemente, uma série de escândalos envolvendo, principalmente, agentes políticos da capital, vieram à tona, de modo que pôde observar o desenvolvimento dos referidos imbrólios.

A Lei de Improbidade Administrativa é norma relevante do ordenamento jurídico brasileiro, pois visa concretizar o princípio da moralidade por meio da imputabilização do agente público ímprobo. Ponto significativo acerca do estudo é a responsabilização dos agentes políticos – que possuem disciplina própria – pela LIA, vez que no ordenamento jurídico brasileiro existe divergência interpretativa não consolidada entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto à aplicabilidade da Lei aos referidos agentes.

Dito isso, o presente trabalho monográfico tem como objetivo a pesquisa acerca da possibilidade de responsabilização dos agentes políticos pela Lei de Improbidade Administrativa (LIA), surgindo, com efeito, o seguinte problema de pesquisa: “Os agentes políticos podem ser responsabilizados pela Lei de Improbidade Administrativa?”.

A fim de aclarar essa indagação, faz-se necessário definir a Administração Pública, principalmente quanto ao seu ingrediente humano, bem como a principiologia que a norteia; a Lei de Improbidade Administrativa, e o seu objeto tutelado; e, as interpretações jurisprudenciais dos Tribunais Superiores acerca da incidência da referida Lei aos agentes políticos.

O método de abordagem adotado na presente pesquisa é o pensamento dedutivo pois, parte do conhecimento geral acerca da Administração Pública para o conhecimento específico quanto a análise das divergências existentes entre os entendimentos do STF e STJ acerca da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. Com relação à natureza da pesquisa, trata-se

de qualitativa e o procedimento escolhido é o monográfico. Ainda atrelado à questão metodológica, são utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica, vez que os instrumentos de estudo baseiam-se em livros, artigos científicos, legislações e jurisprudências referentes ao tema em estudo e, documental, pois efetua análise e interpretação das referidas normas jurídicas.

Visando lograr êxito com este trabalho monográfico, dividiu-se o estudo em cinco capítulos, sendo este o primeiro, donde se busca trazer os métodos científicos aplicados ao presente estudo e, também, a formulação do problema de pesquisa, o qual se pretende aclarar através dos objetivos propostos.

O segundo capítulo remete ao estudo dos conceitos da expressão Administração Pública, sua atuação administrativa – a qual se fragmenta em direta e indireta–, bem como o modo de desempenho de suas funções – desconcentração e descentralização – os órgãos que a compõem, os agentes nela envolvidos, e os princípios expressos constitucionalmente que lhe são aplicáveis.

Já o terceiro capítulo é dedicado à improbidade administrativa, trazendo em seu conteúdo um breve histórico acerca daquela no Direito Administrativo brasileiro. Será abordado, também, o diploma legal que regulamenta a improbidade administrativa, os sujeitos que a compõe e as espécies dos atos de improbidade, bem como as sanções aplicadas.

No quarto capítulo, será abordada e analisada a divergência entre o STF e o STJ acerca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, a partir dos entendimentos doutrinários, julgados divergentes, da fundamentação que permeia a aludida discrepância, bem como, o entendimento atual dos tribunais superiores acerca do objeto principal deste trabalho monográfico.

O quinto e último capítulo se dedica à conclusão do trabalho, objetivando trazer uma perspectiva conclusiva de todo o conteúdo e, também, a exposição da opinião sobre os conhecimentos perseguidos.

## 2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No presente capítulo serão apresentados alguns conceitos acerca da expressão Administração Pública e, considerando a complexidade que lhe é inerente, será dividida em dois sentidos, o objetivo e o subjetivo, possibilitando melhor entendimento quanto à sua organização.

Ademais, a fim de cumprir com o primeiro objetivo específico desta monografia, tratar-se-á sobre a atuação administrativa da Administração Pública, a qual se fragmenta em direta e indireta, o modo de desempenho de suas funções – desconcentração e descentralização – os órgãos que a compõem, agentes nela envolvidos, e os princípios expressos constitucionalmente que lhe são aplicáveis.

### 2.1 A EXPRESSÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Considerando a diversidade facetaria inerente à Administração Pública é demasiado difícil conceituá-la. A complexidade em se exprimir um termo seguro quanto à sua definição se dá pela variedade pela qual se apresenta no mundo jurídico e pela falta de consagração doutrinária sobre os exatos limites de sua compreensão, ainda que seja possível delinear as diversas formas de sua atuação (MEDAUAR, 2018, p. 39).

É o que também pensa Hely Lopes Meirelles (2018, p. 87, grifo do autor): “o *conceito administração pública* não oferece contornos bem-definidos, quer pela diversidade de sentidos da própria expressão, quer pelos diferentes campos em que se desenvolve a atividade administrativa”.

José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 11, grifo do autor) invoca a etimologia das palavras que compõem a expressão a fim de desvendar o seu conceito, destacando que “o verbo *administrar* indica *gerir, zelar*, enfim uma ação dinâmica de supervisão. O adjetivo *pública* pode significar não só algo ligado ao Poder Público, como também à coletividade ou ao público em geral”.

Em termos objetivos e didáticos, a expressão Administração Pública remete ao desenvolvimento da função administrativa pelo Estado, em razão e em benefício do interesse público. Com efeito, de acordo com Dirley da Cunha Júnior (2019, p. 27), tem-se que “numa definição bem singela, a Administração Pública corresponde à face do Estado (o estado-Administração) que atua no desempenho

da função administrativa, objetivando atender concretamente os interesses coletivos".

Neste contexto, Hely Lopes Meirelles (2018, p. 87, grifo do autor) aprofunda sobremaneira a conceituação supra, destacando que:

Em sentido lato, *administrar* é gerir interesses, segundo a *lei*, a *moral* e a *finalidade* dos bens entregues à guarda e conservação alheias. Se os bens e interesses geridos são individuais, realiza-se a administração particular; se são da coletividade, realiza-se administração pública. Administração pública, portanto, é a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum.

Convém sinalar que o autor predecessor utiliza uma distinção para a grafia do termo, diz-se que ao utilizar letras maiúsculas refere-se às entidades e órgãos administrativos, por sua vez, quando se reporta ao termo com letras minúsculas, faz referência à função ou atividade administrativa (MEIRELLES, 2018, p. 62).

Fernanda Marinela (2013, p. 18) ressalta o que a doutrina estabelece no que concerne à conceituação do termo sob exame:

[...] pode ser conceituada como uma atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica, exercendo uma conduta hierarquizada, sem responsabilidade constitucional e política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. Destarte, a Administração tem poder de decisão somente na área de suas atribuições e competência executiva, só podendo opinar sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência administrativa, sem qualquer faculdade de opção política.

Insta salientar, como já fora mencionado, acerca do caráter multiforme da Administração Pública, no qual inúmeros órgãos e agentes estão envolvidos e através dos quais diversas atividades são desempenhadas, por isso encontra-se dificuldade em caracterizá-la com apenas um conceito.

Em razão dessa complexidade, Hely Lopes Meirelles (2018, p. 67) elenca alguns sentidos para a acepção do termo Administração Pública, destacando que:

[...] em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução de objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da comunidade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado

preordenado à realização de serviços, visando à satisfação de necessidades coletivas.

No dizer de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 76, grifo da autora), a expressão Administração Pública possui caráter dual, dividindo-a nas seguintes definições:

- a) Em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) Em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido a Administração Pública é a própria **função administrativa** que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo.

Compartilhando da mesma inteligência, Odete Medauar (2018, p. 39, grifo da autora) ensina que a Administração Pública, como objeto substancial e precípua – função típica – do direito administrativo, encontra-se inserida no Poder Executivo e pode ser considerada sob dois ângulos distintos: o funcional e o organizacional, os quais divide e caracteriza do seguinte modo:

No aspecto funcional, *Administração Pública significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população [...].*  
Sob o ângulo organizacional, *Administração Pública representa o conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população, coadjuvando as instituições políticas de cúpula no exercício das funções de governo.*

A doutrina majoritária consente à dual terminologia da Administração Pública, tal qual visto alhures. Objetiva, portanto, para atividade/função propriamente dita; subjetiva àqueles executores da atividade (CARVALHO FILHO, 2016, p. 11).

A Administração Pública em sentido objetivo engloba as atividades efetuadas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes encarregados por atender, de modo concreto, às necessidades coletivas, correspondendo à função administrativa deliberada preferencialmente aos órgãos do poder executivo. Sob essa ótica, destaca-se que a Administração Pública abrange o fomento, a polícia administrativa e o serviço público, havendo controvérsia entre alguns autores quanto à existência

de intervenção como quarta modalidade da referida ou, como espécie de fomento (DI PIETRO, 2018, p. 80).

Para José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 11) a acepção objetiva da expressão Administração Pública refere-se à gestão dos interesses públicos executada pelo Estado mediante a prestação de serviços públicos, a organização interna ou pela intervenção no âmbito privado.

Deste modo, diz-se que a Administração Pública sob a perspectiva objetiva é a atividade desenvolvida pelo Estado de modo tangível e imediato, ante o regime jurídico total ou parcialmente público, para o êxito dos interesses coletivos (DI PIETRO, 2018, p. 82).

Noutro giro, na acepção subjetiva da expressão, Alessi (1949 *apud* MEIRELLES 2018, p. 87) acompanha o entendimento de Odete Medauar e sobressai que se trata do conjunto de órgãos e serviços do Estado, podendo-se completar com o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 12) o qual acentua que “a expressão pode também significar o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas”.

O autor, ainda, ressalva que o sentido subjetivo do termo Administração Pública deve ser observado além dos poderes estruturantes do Estado (legislativo, executivo, judiciário), sob a perspectiva relevante da função administrativa, pois, apesar do Poder Executivo ser o executor estatal por primazia, os demais poderes também possuem em suas estruturas encargos que constituem atividade administrativa e, portanto, [...] “todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo função administrativa, serão integrantes da Administração Pública”. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 12).

A Administração Pública em sentido subjetivo divide-se em Direta, a qual é composta por [...] “órgãos integrantes das pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), aos quais a lei confere o exercício de funções administrativas”, e Indireta, na qual as atividades administrativas são executadas através de [...] “pessoas jurídicas com personalidade de direito público ou privado”. (DI PIETRO, 2018, p. 83).

A propósito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), em seu art. 37, utiliza-se do vocábulo subjetivo da Administração

Pública – embora a grafia não coincida – pois aborda sobre o conjunto organizacional dos entes federados, subdividindo-os em direta e indireta.

A legislação específica<sup>1</sup> sobre o tema – que foi recepcionada pela nossa CRFB/1988 – “[...] se propôs a regular a estrutura administrativa da organização *federal* divide a administração pública em direta e indireta”. (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 156, grifo do autor).

Referidas formas de atuação passam a ser melhores aclaradas abaixo.

### **2.1.1 Administração Direta**

A organização e a atuação direta da Administração pressupõe um agir, de forma centralizada, dos integrantes federados que dela participam. Isto é, além de serem os titulares do direito exercido, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são os executores diretos do ato administrativo (CARVALHO FILHO, 2016, p. 482- 483).

Esclarece-se que a atividade é centralizada porque realizada diretamente pelos órgãos que compõem os entes, em nome próprio deles e sob responsabilidade dos mesmos.

Como exemplifica Odete Medauar (2018, p. 53, grifo da autora), *“Administração Direta é o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do Executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da chefia do Executivo”*.

É que, segundo a mesma autora:

Uma das características da Administração Direta é o vínculo de subordinação-supremacia denominado hierarquia, que liga seus órgãos. Tal vínculo parte do chefe do Executivo para seus auxiliares diretos e destes, por sua vez, para seus subordinados, no âmbito dos órgãos que chefiam, e assim por diante (MEDAUAR, 2018, p. 53).

Essa estruturação hierárquica decorre da desconcentração; fenômeno jurídico que se fundamenta na distribuição de atividades “de um centro para setores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores, dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica”. (MEDAUAR, 2018, p. 45).

---

<sup>1</sup> “Decreto-lei n. 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências”. (BRASIL, 1967).

Assim, como explica Celso Antônio Bandeira de Mello citado por Dirley da Cunha Júnior (2019, p. 153) a desconcentração pode se dar:

[...] tanto em razão da matéria ou dos assuntos (por exemplo entre os Ministérios da Justiça, da Saúde, da Fazenda, da Educação, como em razão do grau de hierarquia (por exemplo, entre a Presidência da República e os Ministérios de Estado; a Diretoria de Departamentos e a Diretoria de Divisões; Chefias de Seção e Encarregados de Setor) e do território (por exemplo, as Delegacias Regionais do Trabalho e da Receita Federal na Bahia, em Sergipe, Pernambuco, Alagoas, etc.).

Com base nas lições sobreditas, permite-se concluir que a desconcentração nada mais é do que a aglutinação da competência administrativa por determinados centros instituídos exclusivamente para este desiderato. Os aludidos centros são reconhecidos como órgãos, integrados pelos respectivos agentes públicos.

Relativamente aos organismos em questão, passa-se ao seu estudo no próximo tópico.

#### 2.1.1.1 Órgãos Públicos

Visando uma atuação mais consentânea com o interesse público, a Administração pode se prevaler do fenômeno da desconcentração, no qual “tem de distribuir em seu interior os encargos de sua competência com diferentes unidades, exercendo cada qual uma parcela de suas atribuições”, unidades estas denominadas órgãos públicos, que diante da sua vinculação e especialização estão umbilicalmente atrelados ao exercício direto das questões executivas pelos Entes federativos (MARINELA, 2018, p. 149).

Órgãos públicos são, logo, “*unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado*” que “por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só os seres biológicos podem possuí-las”. (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 144, grifo do autor).

Noutra banda, a Lei que regula<sup>2</sup> o processo administrativo encerra a definição legislativa sobre órgão, segundo a qual se trata de unidade de atuação integrante da estrutura da Administração Direta e da estrutura da Administração Indireta (BRASIL, 1999).

A melhor definição a respeito dos órgãos públicos está agasalhada pela teoria do órgão do jurista alemão Otto Gierke (1887 *apud* MEIRELLES, 2017, p. 70), que contempla o que segue:

[...] Gierke formulou a teoria do órgão, segundo a qual as pessoas jurídicas expressam a sua vontade através de seus próprios órgãos, titularizados por seus agentes (pessoas humanas), na forma de sua organização interna. O órgão – sustentou Gierke – é parte do corpo da entidade e, assim, todas as suas manifestações de vontade são consideradas como da própria entidade.

Essa teoria recebeu universal aceitação dos publicistas modernos, embora com críticas de detalhes e algumas modificações pessoais de seus seguidores, ensejando variante em torno da conceituação de órgão.

Deste modo, percebe-se que os órgãos não detêm personalidade jurídica, vez que integrantes da estrutura da Administração Direta, são ditos entes despersonalizados, ou seja, “não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integram”. (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 144).

De fato, “o órgão como mero centro despersonalizado de competências, é uma parte da pessoa jurídica estatal”. (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 156).

Em outras palavras, aduz Maria Sylvia Zanella Di Pietro (*apud* CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 156) “é o órgão que realiza a ligação entre a pessoa jurídica estatal e o agente público. [...] a pessoa jurídica expressa a sua vontade por meio de seus órgãos [...]” e “quando os agentes que os compõe manifestam essa vontade, é como se a própria pessoa fizesse”.

Em resumo, incoerrem relações jurídicas entre órgãos públicos e terceiros, porque aqueles agem compelidos por “vontade” da Administração, funcionando como instrumentos de ação.

Como explica Hely Lopes Meirelles (2018, p. 71):

---

<sup>2</sup> “Lei n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo da Administração Pública Federal. Art. 1º Esta Lei estabelece normas básicas sobre o processo administrativo no âmbito da Administração Federal direta e indireta, visando, em especial, à proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração. § 1º Os preceitos desta Lei também se aplicam aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário da União, quando no desempenho de função administrativa. § 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: I - órgão - a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da Administração indireta; [...]”. (BRASIL, 1999).

[...] os órgãos integram a estrutura do Estado e das demais pessoas jurídicas como partes desses corpos vivos, dotados de vontade e capazes de exercer direitos e contrair obrigações para a consecução de seus fins institucionais. Por isso mesmo, os órgãos não têm personalidade jurídica nem vontade própria, que são atributos do corpo e não das partes, mas na área de suas atribuições e nos limites de sua competência funcional expressam a vontade da entidade a que pertencem e a vinculam por seus atos, manifestados através de seus agentes (pessoas físicas). Como partes das entidades que integram, os órgãos são meros instrumentos de ação dessas pessoas jurídicas, preordenados ao desempenho das funções que lhes forem atribuídas pelas normas de sua constituição e funcionamento. Para a eficiente realização de suas funções cada órgão é investido de determinada competência, redistribuídas entre seus cargos, com a correspondente parcela de poder necessária ao exercício funcional de seus agentes.

A conclusão adotada por Hely Lopes Meirelles (2018, p. 71), nada mais significa que os órgãos são mecanismos de atuação e desenvolvimento do “agir” e do “querer” Estatal, cuja hierarquia pressupõe a vinculação daqueles como partes integrantes e não autônomas da Administração. Isto é, tal baliza expressa a atuação especializada, previamente delineada pelo Estado, manifestando o querer público pelo qual justifica sua desconcentração.

Com efeito, como os órgãos públicos são frutos de abstração jurídica deduz-se um agir através de pessoas, chamados de agentes públicos. A este respeito, será melhor abordado a seguir.

#### 2.1.1.2 Agentes Públicos

Como visto previamente, a persecução do interesse público, mediante atuação direta da Administração, expõe a necessidade de recursos humanos e materiais, como instrumentos exteriorizadores da vontade pública, elementos estes indispensáveis à realização de qualquer tarefa (GASPARINI, 2012, p. 191).

Tratando acerca dos recursos humanos, Diogenes Gasparini (2012, p. 191) leciona que estes “constituem a massa de pessoas que, sob variados vínculos e algumas vezes sem qualquer liame, prestam serviços à Administração Pública ou realizam atividades de sua responsabilidade. Essas pessoas são os *agentes públicos*”.

A noção se encerra com esta precisa definição: “*todas as pessoas físicas que qualquer liame jurídico e algumas vezes sem ele prestam serviços à*

*Administração Pública ou realizam atividades que estão sob sua responsabilidade”.* (GASPARINI, 2012, p. 191, grifo do autor).

Esses elementos humanos estão atrelados à Administração mediante vínculos de cargos, cuja titularidade decorre de aprovação em concurso público ou de funções, tais como a contratação temporária. Por isso, “a atribuição de funções múltiplas e genéricas ao órgão, as quais são repartidas especificamente entre os cargos, ou individualmente entre os agentes de função sem cargo”. (MEIRELLES, 2018, p. 78).

A expressão, “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 ocasional ou episodicamente”. (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 254).

Como visto, os agentes públicos – ingredientes humanos da Administração – são idealizados como gêneros, que se dividem em cinco espécies, conforme revela Hely Lopes Meirelles (2018, p. 78): a) agentes administrativos<sup>3</sup>; b) agentes honoríficos<sup>4</sup>; c) agentes delegados<sup>5</sup>; d) agentes credenciados<sup>6</sup>; e e) agentes políticos.

Em face do objetivo deste trabalho, – que é a possibilidade de responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa – é prescindível a análise da segmentação supra, limitando-se, entretanto, à exploração do termo “agentes políticos”.

---

3 “São todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e fundacionais por relações profissionais, sujeitos à hierarquia funcional e ao regime jurídico determinado pela entidade estatal a que servem. São investidos a título de emprego e com retribuição pecuniária, em regra por nomeação, e excepcionalmente por contrato de trabalho ou credenciamento”. (MEIRELLES, 2018, p. 82).

4 “São cidadãos convocados, designados ou nomeados para prestar, transitoriamente, determinados serviços ao Estado, em razão de sua condição cívica, de sua honorabilidade ou de sua notória capacidade profissional, mas sem qualquer vínculo empregatício ou estatutário e, normalmente, sem remuneração”. (MEIRELLES, 2018, p. 83). O mesmo autor cita, a título exemplificativo, os seguintes agentes honoríficos: jurados; mesários; comissários de menores.

5 “São particulares – pessoas físicas ou jurídicas, que não se enquadram na acepção própria de agentes públicos – que recebem a incumbência da execução de determinada atividade, obra ou serviço público e o realizam em nome próprio, por sua conta e risco, mas segundo as normas do Estado e sob a permanente fiscalização do delegante. Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado; todavia, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público”. (MEIRELLES, 2018, p. 84).

6 “São os que recebem a incumbência de representar a Administração em determinado ato ou praticar certa atividade específica, mediante remuneração do Poder Público credenciante”. (MEIRELLES, 2018, p. 84).

### 2.1.1.2.1 Agentes Políticos

Tendo em vista que a consecução do interesse público diretamente pela Administração exige recurso humano, os agentes políticos se enquadram na categoria de mais alto escalão, porque atrelados aos cargos estruturais de organização política do país. Portanto, conforme lição de Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 257-258), “integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental, do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado”.

A título exemplificativo citam-se os seguintes agentes: o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo – Ministros e Secretários –, os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 257-258).

Compactua do mesmo cenário ilustrativo o jurista Hely Lopes Meirelles (2018, p. 79):

São 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.

Sua função precípua, é traçar os destinos fundamentais do Estado, mediante criação de políticas públicas adequadas e necessárias para se atingir o bem comum, revelando a supremacia do interesse público (CARVALHO FILHO, 2016, p. 620).

No mesmo sentido, é o pensamento doutrinário de Diogenes Gasparini (2012. p. 208):

[...] são os detentores da mais elevada hierarquia da organização da Administração Pública [...]. Estão voltados, precipuamente, à formação da vontade superior da Administração Pública ou incumbidos de traçar e imprimir a orientação superior a ser observada pelos órgãos e agentes que lhes devem obediência.

Aliás, a ligação com a Administração é naturalmente política, criando-se um elo estritamente profissional entre aquela e o agente.

Tecidas essas considerações e, porque a espécie de atuação do Estado não se limita ao exercício direto de suas funções, passa-se a explanação da atividade descentralizada – ou indireta – da Administração.

### **2.1.2 Administração Indireta**

Enquanto a Administração Direta abarca os órgãos públicos, não dotados de personalidade jurídica, atuando como membros desconcentrados do seu “querer público”, a Administração Indireta compreende entes dotados de personalidade própria, para exercício de atividades específicas – administrativas – na satisfação do interesse público.

A propósito, Hely Lopes Meirelles (2018, p; 68) estabelece que “entidade é pessoa jurídica, pública, privada; órgão é elemento despersonalizado incumbido da realização das atividades da entidade a que pertence, através de seus agentes”.

A conceituação legal também tem abrigo no Decreto-lei (DL) n. 200/1967<sup>7</sup>, cuja norma do art. 4º, II, possui o seguinte teor: “Administração indireta é o conjunto de entidades personalizadas que executam, de modo descentralizado, serviços e atividades de interesse público”.

Destarte, a Administração Indireta – ou descentralizada – se caracteriza pela “distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica”. (DI PIETRO, 2018, p. 513).

Não destoia do mesmo entendimento Dirley da Cunha Júnior (2019, p. 152, grifo do autor):

[...] que é constituída a partir de um conjunto de entidades dotadas de personalidade jurídica própria, responsável pelo exercício, em caráter especializado e descentralizado, de certa e determinada atividade administrativa, por outorga legal da entidade estatal. Consiste, pois, na criação de pessoas jurídicas, algumas de direito público, outras de direito privado, com personalidade jurídica própria para exercerem parcela de

---

<sup>7</sup> Cabe informar sobre a existência de recente legislação acerca das empresas estatais, conhecida popularmente como “Lei das estatais” - Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016 - e, em seu conteúdo, conforme art. 1º: “[...] dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, abrangendo toda e qualquer empresa pública e sociedade de economia mista da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que explore atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, ainda que a atividade econômica esteja sujeita ao regime de monopólio da União ou seja de prestação de serviços públicos”. (BRASIL, 2016).

competência administrativa do ente político que a criou e com o qual não se confunde. Tal criação se dará diretamente de lei específica (quando a entidade for a Autarquia) ou simplesmente por autorização de lei específica (as demais entidades, que compreendem as Fundações, Empresas públicas e Sociedades de economia mista).

Com efeito, José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 488) brada que:

A Administração Indireta é o próprio Estado executando algumas de suas funções de forma descentralizada. Seja porque o tipo de atividade tenha mais pertinência para ser executada por outras entidades, seja para obter mais celeridade, eficiência e flexibilização em seu desempenho, o certo é que tais atividades são exercidas indiretamente ou, o que é o mesmo, descentralizadamente.

A atuação da Administração Indireta se dá por meio de entes que desempenham de modo descentralizado suas atribuições. José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 488-489) pontua que as entidades – pessoas jurídicas de direito público ou privado – são categorizadas, conforme art. 4º, II, do DL n. 200/1967, do seguinte modo: *a) autarquias; b) empresas públicas; c) sociedades de economia mista; e d) fundações públicas.*

O traço marcante dessa descentralização é a desvinculação hierárquica entre as entidades e a Administração Direta, conferindo-lhes autonomia, vez que os poderes centrais procedem à supervisão – e não subordinação – dos atos em controle administrativo (MEDAUAR, 2018, p. 60).

À guisa de complementação, colhe-se o entendimento doutrinário a seguir (MEDAUAR, 2018, p. 60):

Cada uma dessas entidades possuem personalidade jurídica própria, que não se confunde com a personalidade jurídica da entidade maior a que se vinculam, ou seja, não se confunde com a pessoa jurídica União, com a pessoa jurídica Estado-membro, com a pessoa jurídica Município. Tendo personalidade jurídica, são sujeitos de direitos e encargos por si próprias, realizando atividades e atos do mundo jurídico em seu próprio nome.

Assim, independentemente da forma pela qual atua a Administração Pública, certo é que deverá observar atentamente os limites constitucionais estabelecidas pela CRFB/1988, notadamente quanto aos princípios insculpidos no art. 37, consubstanciando-se verdadeiros mandamentos nucleares sobre o tema. Passa-se ao estudo principiológico que deve inspirar a atuação da Administração Pública.

## 2.2 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Como qualquer ciência, a jurídica também estipula “um conjunto de proposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade”. (GASPARINI, 2012, p. 60).

Os princípios se constituem no mais alto nível de abstração, cujo caráter axiológico transpassa todos os campos do direito administrativo. Com isso, da clássica concepção de princípios, Celso Antônio Bandeira de Mello (*apud* GASPARINI, 2012, p. 61) obtempera que “os princípios são mandamentos nucleares de um sistema, seu verdadeiro alicerce, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão”.

Delineando e reconhecendo como os basilares norteadores do ramo administrativo do direito, a CRFB/1988 explicita os seguintes mandamentos nucleares aplicáveis: *a)* legalidade; *b)* impessoalidade; *c)* eficiência; *d)* publicidade; e *e)* moralidade (BRASIL, 1988).

Com isso, o art. 37, *caput* da CRFB/1988 dispõe que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”. (BRASIL, 1988).

Pois bem, “por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exercer o poder público [...]. Constituem, por assim dizer [...] os sustentáculos da atividade pública”. (MEIRELLES, 2018, p. 90-91).

Passa-se ao estudo dos princípios expressos constitucionalmente na CRFB/1988, os quais são considerados basilares para o bom funcionamento da Administração Pública.

### 2.2.1 Princípio da Legalidade

No direito positivo brasileiro, esse postulado, além de referido no art. 37, está contido no art. 5º da CRFB/1988 que, repetindo preceito de Constituições anteriores, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. (DI PIETRO, 2018, p. 91).

Consoante percepção do doutrinador Diogenes Gasparini (2012, p. 61) o preceito detém significado atrelado sobremaneira à lei, visto que a atividade estatal não se encontra emancipada, capaz de exercer as atividades de modo autônomo, ao contrário, toda a atividade exercida está “presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato e responsabilidade de seu autor”. O administrador, por ser “refém da lei”, assume o risco de ter seus atos anulados em razão do desprezo aos preceitos legais, isso porque, “qualquer ação estatal sem correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação”.

A esse respeito, Hely Lopes Meirelles (2018, p. 92) pontua que inexistente vontade pessoal na execução dos atos administrativos pelo aparato estatal, isso porque, “[...] na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza”. Logo, a aplicação da lei em relação aos atores públicos e particulares difere-se justamente em sua forma, pois, enquanto “a lei para o particular significa ‘pode fazer assim’; para o administrador público significa ‘deve fazer assim’”.

Salienta-se que a relação existente entre o mandamento legal e o Ente é de dependência desse para com aquele. A administração Pública deve obediência às leis, característica da qual deriva sua ampla submissão aos mandamentos legiferantes e, portanto, a atuação “[...] de todos os seus agentes [...], só pode ser a de [...] cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro”. (BANDEIRA DE MELLO, 2016, p. 104).

### **2.2.2 Princípio da Impessoalidade**

O caráter impessoal revela-se primordial ao funcionamento da Administração Pública e seu conteúdo possui guarida na premissa de que nenhum indivíduo pode obter vantagens ou ser prejudicado em relação aos demais (JUSTEN FILHO, 2018, p. 105).

Fernanda Marinela (2018, p. 80) revela que a CRFB/1988 estabelece que “a atuação do agente público deve basear-se na ausência de subjetividade, ficando esse impedido de considerar quaisquer inclinações e interesses pessoais, próprios ou de terceiros”. Portanto, o Estado-administrador deve se utilizar de meios capazes

de garantir que os administrados juridicamente similares obtenham tratamento igualitário, o que demonstra certa conexão ao princípio da isonomia.

Este preceito revela a existência de uma característica díade intitulada por via de mão dupla, pois se aplica tanto ao administrador quanto ao administrado. Em relação ao “[...] administrado a atividade administrativa deve ser necessariamente uma atividade destinada a satisfazer a todos”, no que concerne ao administrador, por sua vez, “a atividade da Administração Pública é imputada à pessoa jurídica, jamais à pessoa física dos gestores públicos”. (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 40).

Depreende-se, portanto, que o caráter impessoal se aplica aos órgãos ou entidades da Administração Pública enquanto pessoas jurídicas, e não aos atores executores da Administração – pessoas físicas – os quais atuam representativamente em nome da referida estrutura, bem como aos receptores de sua atuação, ditos administrados, devendo os Entes atuarem absolutamente norteados pelo interesse público visando a satisfação integral da coletividade.

### 2.2.3 Princípio da Eficiência

Este preceito, apesar de já disposto de maneira implícita na CRFB/1988, foi através da Emenda Constitucional n. 19/1998 que adquiriu viés principiológico de forma expressa constitucionalmente. Seu conteúdo “[...] exige que a atividade administrativa seja exercida com **presteza, perfeição e rendimento funcional**. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade [...]”, e, conseqüentemente, visa reduzir os “[...] desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, nessa situação o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum”. (MARINELA, 2018, p. 90, grifo da autora).

A ideia disposta a partir deste preceito refere-se à otimização do ente público, através de seus órgãos e por meio de seus agentes, de modo que a entrega de suas atividades à população deve ser dar com êxito. Odete Medauar (2018, p. 127) salienta que “o vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 109, grifo da autora) pondera que o preceito expressa dois aspectos:

[...] pode ser considerado ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de realizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

A jurista ainda pontua que o princípio da eficiência não pode se justapor aos demais preceitos inerentes à Administração Pública ante as ameaças ao Estado de Direito, de outro modo, ela agrega aos demais, completando-os (DI PIETRO, 2018, p. 110).

#### **2.2.4 Princípio da Publicidade**

Este norteador sistêmico possui absoluta conexão com a atividade desempenhada pelos agentes públicos, logo, com a atividade pública. Isso porque, essa atuação desempenhada pelo administrador é efetuada em benefício e em nome da população, logo, é inerente a todos o direito à ciência dos atos praticados e o conhecimento destes (MARINELA, 2018, p. 86).

Importante destacar ensinamento de José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 26), o qual destaca:

[...] os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta de agentes administrativos. Só com a transparência dessa conduta é que poderão os indivíduos aquilatar a legalidade ou não dos atos e o grau de eficiência de que se revestem.

Destarte, este preceito revela a necessidade de que o gestor atue de modo acessível, transparente e nítido para com os mecanismos estatais, de modo a “publicar em órgãos oficiais de imprensa e, se possível, em sites de internet do órgão administrativo, todos os atos com os quais desempenha a sua função de cuidar e zelar da coisa pública, que, obviamente, não lhe pertence”. (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 48).

Aliás, ao que interessa ao presente estudo, insta salientar que o princípio da publicidade se dispõe como mecanismo de controle a partir de determinados meios constitucionais expressos em alguns incisos do art. 5º da CRFB/1988, tais quais: mandado de segurança (LXIX); direito de petição (XXXIV, “a”); ação popular (LXXIII); habeas data (LXXII); suspensão dos direitos políticos por improbidade

administrativa (art. 37, §4º). Ademais, a CRFB/1988, no aludido artigo, ainda dispõe acerca do dever de os órgãos públicos disponibilizarem aos particulares, informações de seus interesses, salvo quando sigilosas (XXXIII) e fornecimento de certidões dos atos da Administração para defesa de direitos ou explicações sobre determinados fatos (art. 5º, XXXIV, “b”) (MEIRELLES, 2018, p. 99-100).

Por conseguinte, o axioma inspirou a promulgação da Lei n. 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação – a qual passou a regular o direito à informação, ao acesso a registros e informações em órgãos públicos, aplicável à Administração Direta e Indireta, incidindo sobre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios do território brasileiro (CARVALHO FILHO, 2016, p. 27).

### **2.2.5 Princípio da Moralidade**

O aludido mandamento nuclear dispõe acerca da necessidade de atuação dos agentes públicos e da administração em compatibilidade aos princípios éticos preexistentes, pois, seu descumprimento implica violar o próprio Direito, o que configura ilícito sujeito à invalidação. No âmbito deste preceito encerram também os princípios da boa-fé e lealdade, segundo os quais, a partir do estudo de Jesús Gonzales Perez, referendado por Celso Antônio Bandeira de Mello (2016, p. 123):

a Administração haverá de proceder em relação aos administrados com sinceridade e lhanza, sendo-lhe interdito qualquer comportamento astucioso, eivado de malícia, produzido de maneira a confundir, dificultar ou minimizar o exercício de direito por parte dos cidadãos.

Seguindo a inteligência ora esposada, Hely Lopes Meirelles (2018, p. 94-95) destaca que o princípio da moralidade administrativa encontra-se conectado “[...] ao conceito do ‘bom administrador’, que, no dizer autorizado de Franco Sobrinho, ‘é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”.

Portanto, é um dever que se impõe ao gestor público, de modo que, na investidura de suas prerrogativas, deve utilizar-se de práticas “leais, justas e honestas, notas marcantes da integridade do caráter do homem”. (GASPARINI, 2012, p. 205).

Nada obstante os aspectos morais e éticos, norteadores de qualquer conduta humana, a retidão administrativa também detém conotação econômica,

que, além de pautar-se pela eficiência na aplicação de recursos, exige a observância de padrões decorosos. Isto é, o uso do Erário deve observar critérios morais que não atentem à própria Administração.

Essa conclusão não destoaria da doutrina de Diogenes Gasparini (2012, p. 2015), que encampa o pensamento de Lúcia Valle Figueiredo e Sérgio Ferras, no sentido de que “a probidade administrativa exige que a Administração procure fazer o melhor negócio para o Erário”.

De fato, a moralidade administrativa perpassa por todos os atos de gestão, com os quais só devem prevalecer os de boa administração. A CRFB/1988 alçou elevados patamares à moral administrativa, exaltando-a como indexador de todo e qualquer ato jurídico administrativo. A teoria da moralidade é antiga, tem berço romano, derivada da máxima de que “nem tudo que é lícito é honesto”. (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 42-43).

Segundo Dirley da Cunha Júnior (2019, p. 42-43):

[...] moralidade administrativa [deve ser vista como] um conjunto de valores éticos que fixam um padrão de conduta que deve ser necessariamente observado pelos agentes públicos, como condição para uma honesta, proba e íntegra gestão da coisa pública [...].

A violação à moralidade nos atos administrativos afeta, sob vários aspectos, à Administração Pública, seja por atos que a onerem, seja por omissão administrativa. O diploma legal que os regulam encontra-se na Lei n. 8.429/1992, a qual prevê as diversas hipóteses configuradoras dos atos de improbidade da Administração, além de estabelecer as sanções aplicáveis a fim de responsabilizá-las.

A respeito da improbidade administrativa e o mandamento legal que a norteia, tratar-se-á no capítulo subsequente desta monografia.

### 3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Este capítulo refere-se à improbidade administrativa, trazendo em seu conteúdo um breve histórico acerca daquela no Direito Administrativo brasileiro. Será abordado, também, o diploma legal que regulamenta a improbidade administrativa, os sujeitos que a compõe e as espécies dos atos de improbidade, bem como as sanções aplicadas.

#### 3.1 HISTÓRICO DO COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Sabe-se que o termo improbidade administrativa está atrelado à desonestidade de alguém em face do bem público. Portanto, com o objetivo de entender o estopim da responsabilização daqueles que a praticam e os seus contornos, é necessário delinear o histórico do combate ao ímprobo no Brasil.

Acerca deste contexto, cabe trazer à baila inteligência de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 267):

Numa perspectiva histórica, pode-se afirmar que a linha evolutiva do combate à improbidade confunde-se com a luta contra a corrupção. A corrupção, tal qual o câncer, é um mal universal. Combatida com empenho e aparentemente controlada, não tarda em infectar outro órgão. Iniciado novo combate e mais uma vez sufocada, pouco se espera até que a metástase se implemente e mude a sede da afecção. Este ciclo, quase que inevitável na origem e lamentável nas consequências deletérias que produz no organismo social, é tão antigo quanto o homem.

Convém sinalar, quanto ao termo corrupção ressaltado na obra dos autores supramencionados, a etimologia da palavra, que deriva do latim, *rumpere*, e equivale ao termo romper, dividir, gerando a locução *corrumpere*, a qual significa deterioração/alteração, “sendo largamente coibida pelos povos civilizados [...] em razão dos conhecidos males que a venalidade que envolve o exercício da função pública causa ao interesse da *polis*”. (GARCIA; ALVES, 2017, p. 267).

José Murilo de Carvalho (2008 *apud* NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 5-6) pontua que, três mudanças importantes sucederam o sentido do vocábulo corrupção:

a) mudança semântica: enquanto as acusações de corrupção dirigidas ao Império e à Primeira República se referiam ao sistema, o foco dessas acusações a partir de 1945, eram os indivíduos, os políticos; b) mudança de

dimensão: o aumento do tamanho do Estado e o seu caráter despótico, especialmente durante o regime militar, acarretaram incremento na corrupção, pois, o crescimento da máquina estatal e o arbítrio dos governantes ampliaram as práticas clientelistas e patrimonialistas; c) mudança na reação: a reação tem sido centralizada na classe média, sem a solidariedade, por vezes dos setores sociais que se localizam acima e abaixo dela, beneficiados respectivamente, pela lucratividade de seus negócios e por políticas sociais.

Conclui-se, portanto, que o combate à corrupção depende de um conjunto fatorial, envolvendo transformações no sistema, sejam elas culturais ou institucionais, de modo que a necessidade de reforço dos instrumentos de controle da máquina pública cada vez mais se solidifica “com incremento da transparência, da prestação de contas e do controle social”. Destaca-se a institucionalização de normas específicas ao controle de improbidade na gestão pública, das quais tem como protagonista a LIA – Lei n. 8.429/1992 –, que é objeto do presente trabalho e será trabalhada com suas especificidades em ocasião oportuna posteriormente (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 6).

A Lei n. 8.429/1992 – que trata sobre improbidade administrativa no Brasil – não principiou a normatização inerente ao controle dos atos praticados por agentes públicos em face ao erário e sua responsabilização, ao contrário, desde os primórdios do Brasil Imperial já havia preocupação com a “coisa pública” e, portanto, se sabia da necessidade de proteção ao erário, incluindo legislação específica para tal controle (AGRA, 2017, p. 60).

Pode-se dizer que dada a abundância de “repercussões dos atos de improbidade, que acarretam consequências nas esferas penal, política, cível e administrativa”, o sistema jurídico “prevê diversos procedimentos e sanções que podem [...] ser utilizados de forma harmoniosa, tendo em vista a necessidade de máxima efetividade das normas éticas”. Portanto, o desassossego com a probidade administrativa em solo brasileiro é verificado a partir da variedade de “normas jurídicas editadas ao longo do tempo”. (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 11).

Excetuando-se a Constituição de 1824, as demais previram a responsabilização do chefe estatal por infringir a probidade da administração, sendo que a primeira, ainda que discretamente, de forma indireta, buscou reprimir atos ímprobos (GARCIA; ALVES, 2017, p. 273).

Salienta-se, também, nas palavras de Walber de Moura Agra (2017, p. 60-61) que a legislação criminal pátria na forma do Código Criminal de 1830 e

Código Penal de 1890 previa sanções inerentes “às práticas ilícitas contra a ‘boa ordem e administração pública’”. Salvo alguns casos específicos de responsabilidade dos agentes de mais alto grau do Executivo, previstas em todas as Constituições subsequentes à Imperial, o foco da responsabilização por atos de improbidade era direcionado à política criminal.

Este panorama demonstrou tímida alteração a partir da Constituição de 1946, na qual se previu indícios da gênese responsabilizatória aos atos do agente público ímprobo em face da Administração. Previu-se em seu art. 141, §31 que “a lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”. (DI PIETRO, 2018, p. 1018).

Este importante fato histórico é destacado por Waldo Fazzio Júnior (2016, p. 1), que assim dita:

Desde a proclamação da República (1889), apenas em 1946, o direito constitucional brasileiro voltou seus olhos para a necessidade de inserir entre seus postulados a prevenção e a correção do desvirtuamento da Administração Pública, pelos seus próprios agentes.

A lei da qual referia a Constituição de 1946, foi promulgada sob o n. 3.164/1957, intitulada como Lei Pitombo-Godói Ilha, a qual previa, no art. 1º de seu texto acerca do sequestro e perda de bens adquiridos pelo servidor público na prática de suas funções ou por influência do cargo que ocupava (AGRA, 2017, p. 61).

Denota-se daí a desvinculação penal – ainda que sensível – da responsabilização pela improbidade administrativa, tornando-se clara a tentativa sancionatória de natureza civil (DI PIETRO, 2018, p. 1018).

Além do caráter confiscatório de sequestro de bens ilicitamente adquiridos em razão da função pública, a Lei Pitombo-Godói Ilha, visando a transparência administrativa, exigia uma “prestação de contas” por parte do servidor público, de

---

§ “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 emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido. § 1º As medidas prescritas neste artigo serão decretadas no juízo civil, observadas as disposições da lei processual. § 2º O processo será promovido por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo”. (Revogada). (BRASIL, 1957).

modo que este havia de declarar quais os patrimônios privados integrava antes do exercício público.

Com o fito de regular o sequestro e o perdimento de bens em questão, seguidamente instituiu-se a Lei n. 3.502/1958 – popularmente chamada por Lei Bilac Pinto –, sem revogar a alhures mencionada, “veio regular o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito por influência ou abuso de cargo ou função”. (DI PIETRO, 2018, p. 1018).

As importantes considerações da regulamentação dos atos expropriatórios se resumem, a quem e quando era dirigido o sequestro dos benefícios indevidamente obtidos pelos agentes públicos, em razão da função administrativa exercida.

O conteúdo legal e vanguardista desses precedentes legislativos influenciou e inspirou a formulação do modelo atual de responsabilização específica da improbidade administrativa (AMORIM JÚNIOR, 2017, p. 58). Tanto é verdade que o diploma constitucional de 1967 cuidou – com bastante destaque – acerca da corrupção e do enriquecimento ilícito, temas estes inexoravelmente ligados à improbidade (OSÓRIO, 2013, p. 98).

Sob este enfoque, o art. 150, §11, segunda parte, da Constituição de 1967 mencionou que: “a lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito”. (GARCIA; ALVES, 2014, p. 270).

Nada obstante, a modificação implementada pela Emenda Constitucional (EC) n. 1/1969, que alterou a Constituição de 1967, instituiu também no âmbito das disposições eleitorais as “condições de elegibilidade”, em cujos requisitos estabeleciam a “probidade administrativa” e a “moralidade necessária ao exercício das funções eletivas”. (OSÓRIO, 2013, p. 98).

Acompanhando a paulatina evolução – e inovando ainda mais – a CRFB/1988 ampliou o espectro de incidência do caráter probo na administração pública, e em seu art. 37, §4º dispôs a respeito dos “atos de improbidade administrativa [que] importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e graduação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. (GARCIA; ALVES, 2017, p. 274).

A propósito, este regramento constitucional é reconhecidamente exemplar, refletindo a preocupação do constituinte originário com a probidade, a ética e a honestidade na função administrativa (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 625).

Como a aludida norma constitucional, embora tenha eficácia imediata, é de caráter contido, pelo que necessitava de edição de texto legal para especificar os seus limites, daí surgiu a reconhecida Lei de Improbidade Administrativa – Lei n. 8.429/1992 –, aplicando-se a todas as entidades políticas (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 625).

Referido regramento revogou expressamente disciplinas anteriores, tais quais, as leis n. 3164/1957 e n. 3.502/1958, bem como, demais disposições em contrário, termo este especificado em seu art. 25 (GARCIA; ALVES, 2017, p. 282).

Sobre a relevância da inovação trazida pela ordem infraconstitucional em voga, colhe-se opinião doutrinária de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 291-292) que assim ponderam:

Digna de encômios, igualmente, foi a iniciativa do legislador infraconstitucional de dispensar uma interpretação prospectiva à Constituição de 1988 e, conseqüentemente, romper com acanhada e vetusta normatização então existente. Com isto, prestigiou o patrimônio público e o caráter normativo dos princípios, instituindo sanções para os agentes que, não obstante tenham assumido o dever de preservá-los, os vilipendiaram.

Tecidas as considerações necessárias ao contexto histórico da improbidade administrativa pátria, passa-se ao estudo do seu conceito.

### 3.2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Visando uma definição objetiva do conceito “improbidade administrativa”, tem-se que o seu âmago está atrelado à reconhecida corrupção administrativa, na qual se consubstancia o desvirtuamento da Administração Pública, violando os princípios republicanos e democráticos – fundamentos do estado Direito (AGRA, 2017, p. 58).

José Murilo de Carvalho (2008 *apud* NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 6) acerca da etimologia do vocábulo “probidade”, destaca que esta deriva do latim *probitate*, e “significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à

honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade”.

Sobre o dever de probidade, Marcello Caetano o explica como sendo aquele pelo qual:

o funcionário deve servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções sempre no intuito de realizar os interesses públicos, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer (CAETANO *apud* MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 101).

Portanto, para Plácido e Silva (2005 *apud* PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 2), o cidadão ímprobo é:

Mau, perverso, corrupto, devasso, falso, enganador. É atributivo da qualidade de todo homem ou de toda pessoa que procede atentando contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. O ímprobo é privado da idoneidade e da boa fama.

Assim, para que seja possível tipificar ato de improbidade administrativa, a conduta ilícita do agente público deve ser dotada do “traço comum ou característico de todas as modalidades de improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública”. Conclui-se, assim, que a prática de improbidade “constitui violação ao dever do agente público de agir”. (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 2).

Ou seja, é “[...] o ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, geralmente de forma dolosa, contra as entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos”, acarretando “[...] enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos princípios que regem a Administração Pública”. (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 9).

De fato, “[...] não são atos de improbidade aqueles praticados em decorrência de inabilidade do administrador público, que representem equívocos exclusivamente formais ou praticados com boa-fé”. (HARGER, 2015, p. 17).

Cumprе ressaltar que, assim como na conceituação da expressão Administração Pública alhures explanada, encontram-se também divergências na doutrina quanto à definição de improbidade administrativa, pontuando algumas distinções entre os termos moralidade e probidade – elementos integrantes daquela.

Vê-se que “alguns [doutrinadores] consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade”; outros consideram a probidade como “conceito mais amplo do que o de moralidade, porque aquela não abarcaria conceitos morais”, e há os que “sustentam que [...] as expressões se equivalem, tendo a Constituição, em seu texto mencionado a moralidade como princípio [...] e a improbidade como lesão ao mesmo princípio [...]”. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 1135).

Sobre a relevância distintiva dos termos moralidade e probidade, colhe-se lição de Wallace Paiva Martins Júnior (2009, p.114-115):

Essas definições possibilitam vislumbrar no princípio da probidade administrativa um conteúdo próprio. Ele é, efetivamente, decorrência do princípio da moralidade administrativa e informado pelos mesmos valores que incidem neste. Mas adquire contorno próprio, por sua função instrumentalizadora da moralidade administrativa, desempenhando uma atuação sensível de garantia da eficácia (ainda que no sentido negativo, de proibição ou vedação) dos princípios da Administração Pública. Para o agente público, surge como ônus ou dever de boa administração, exigindo que os atos por ele praticados demonstrem sua habilitação moral guiada pelo senso ético no exercício de cargo, função ou emprego público.

No entanto, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 106) sustentam a amplitude da expressão moralidade:

Em que pese ser a observância ao princípio da moralidade um elemento de vital importância para aferição da probidade, não é ele o único. Todos os atos dos agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade. Assim, quando muito, será possível dizer que a probidade absorve a moralidade, mas jamais terá sua amplitude delimitada por esta.

Por fim, José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 1135) considera as referidas divergências, entretanto, adota a última reflexão – de que as expressões são equivalentes –, concluindo como desnecessário buscar as diferenças semânticas existentes, visto que “foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa”, enfatizando que “diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade”.

Enfim, a improbidade administrativa é considerada como a atuação descompassada desta com os limites legais e principiológicos da função administrativa; acrescida, ademais, de um agir ímprobo, desonesto e de má-fé. Não

basta a simples violação da legalidade, devendo esta ser qualificada pelos referidos elementos subjetivos, capazes de, voluntariamente, influenciar o agente público no desempenho da função pública (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 2).

Ante a preliminar explanação no que concerne ao conceito de improbidade administrativa, passa-se ao estudo da lei que a regula e suas especificidades.

### 3.3 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – LEI N. 8.429/1992

Como visto, a LIA – Lei n. 8.429/1992 – é norma geral que regulamenta previsão constitucional, visando à repressão da improbidade administrativa, sendo efeitos dela imputáveis e constantes no art. 37, §4º, a saber: a) a suspensão dos direitos políticos; b) a perda da função pública; c) a indisponibilidade dos bens; e d) o ressarcimento ao erário (BRASIL, 1988).

O seu direcionamento, por ser norma geral, engloba os três níveis de governo da Federação brasileira (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 201). Outrossim, “define os sujeitos e os atos de improbidade, as respectivas sanções, as normas processuais, dentre outras questões relacionadas ao tema”. (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 16).

Para Fábio Medina Osório (2013, p. 163-164), “a LGIA<sup>9</sup> pode equiparar-se a um Código Geral de Conduta dos agentes públicos, no marco dos modelos centralizadores. É uma Lei Geral, de caráter nacional, seguindo o art. 37, §4º, da CF”. Isso quer dizer que “[...] a lei alcança todos os agentes do setor público e todas as instituições públicas brasileiras, do Presidente da Nação até o mais humilde dos servidores, porque não faz ressalva”.

O regramento legal, aliás, é composto de vinte e cinco artigos, podendo ser subdividido da seguinte forma (GARCIA; ALVES, 2017, p. 285-286):

- a) arts. 1º, 2º e 3º - sujeitos dos atos de improbidade; b) arts. 4º, 5º e 6º - dever jurídico de observar os princípios regentes da atividade estatal, de não causar dano ao patrimônio público e de não enriquecer ilicitamente; c) art. 7º - possibilidade de indisponibilidade dos bens do ímprobo e a legitimidade do Ministério Público para requerê-la em juízo; d) art. 8º - responsabilidade patrimonial dos sucessores do ímprobo; e) arts. 9º, 10, 10-A<sup>10</sup> e 11 – tipologia dos atos de improbidade; f) art. 12 – sanções cominadas; g) art. 13 – obrigatoriedade de todos os agentes públicos

---

<sup>9</sup> “Lei Geral de Improbidade Administrativa” - Termo utilizado pelo autor Fabio Medina Osório para se referir à Lei de Improbidade Administrativa (OSÓRIO, 2013, p. 163-164).

apresentarem declaração de bens; h) arts. 14 e 15 – procedimento administrativo para apuração dos atos de improbidade; i) arts. 16 e 17 – disposições processuais relativas às medidas cautelares e à ação principal passíveis de serem ajuizadas em face do ímprobo; j) art. 18 – ente a quem reverterão os bens retirados do ímprobo ou a indenização paga por este; l) art. 19 – tipo penal em que incorrerá aquele que formular representações cujo conteúdo souber ser inverídico; m) art. 20 – momento de eficácia das sanções e possibilidade de afastamento cautelar do agente de seu cargo; n) art. 21 – irrelevância da ocorrência de dano e do fato de serem aprovadas as contas do agente pelo Tribunal de Contas para fins de aplicação da Lei n. 8.429/92; o) art. 22 – providências a serem adotadas pelo Ministério Público; p) art. 23 – lapso prescricional para o ajuizamento de ações em face do ímprobo; q) art. 24 – vigência da lei; r) art. 25 – revogação das disposições em contrário.

Apesar de o grande destaque tutelado pela LIA ser o ímprobo – até porque não contém quaisquer disposições acerca da nulidade do ato de improbidade – o ordenamento jurídico não é inerte quanto à matéria (Lei n. 4.717/1965; 8.666/1993; 9.784/1999), isso porque “romperia as raias do absurdo sustentar que um ato ilícito deve ser mantido incólume apesar de o ímprobo ter sido penalizado por sua prática”. (GARCIA; ALVES, 2017, p. 285).

Importante que se diga que a LIA não está vinculada a responsabilização penal do agente público, mas a outra esfera de responsabilização – própria –, comprometida com a proteção do interesse difuso, intitulado “probidade administrativa”. Embora haja caráter sancionatório na referida lei, a responsabilidade tutela a Administração Pública como um todo – evitando novas condutas deletérias em face da Administração e a reparação pelos prejuízos advindos dos atos de improbidade (FAZZIO JÚNIOR, 2016, p. 13).

Tem-se que a norma possui direcionamento específico aos agentes públicos no que concerne ao caráter probo de seus atos, dos quais se requer o cumprimento efetivo da legislação, de modo a acatá-la (FAZZIO JÚNIOR, 2016, p. 73).

Com base no diploma em destaque, dá causa ao ato de improbidade administrativa (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 625, grifos do autor):

**[...] todo aquele que, à custa da Administração Pública e do interesse público, importa em enriquecimento ilícito (art. 9º); que causa prejuízo ao erário (art. 10º); que decorra de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A) e que atenta contra os**

---

10 Este artigo foi inserido por força da Lei Complementar n. 157/2016, dispondo sobre os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

**princípios da Administração Pública** (art. 11)” dá causa ao ato de improbidade administrativa.

Em resumo, à sanção de improbidade, pressupõe-se os seguintes elementos: a) sujeito passivo; b) sujeito ativo e o seu elemento subjetivo; c) ocorrência de ato danoso descrito na lei; os quais serão abordados oportunamente em seguida (DI PIETRO, 2018, p. 1024).

Passa-se, portanto, ao estudo dos referidos.

### **3.3.1 Sujeitos do ato de improbidade**

Os sujeitos a que se refere a LIA são as pessoas físicas ou jurídicas, cuja atuação passa necessariamente por atos de improbidade devidamente delineados pelo diploma legal.

Assim, os sujeitos se dividem em passivo e ativo; o passivo, no caso, é a vítima do ato de improbidade; o ativo, por sua vez, é aquele protagonista do ato de improbidade e, que, conseqüentemente, será réu na ação judicial de improbidade administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 16).

#### 3.3.1.1 Sujeito passivo

O sujeito passivo, em outras palavras, é a pessoa jurídica de direito público, que sofre as conseqüências do ato de improbidade administrativa praticado por aqueles que exercem a função pública.

Com efeito, “*Sujeito passivo* é a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa. A despeito do adjetivo “*administrativa*”, nem sempre o sujeito passivo se qualifica como pessoa eminentemente administrativa”. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 1138, grifo do autor).

Não bastasse isso, José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 1138), acrescenta que “a lei, portanto, ampliou a noção, em ordem a alcançar também algumas entidades que, sem integrarem a Administração, guardam algum tipo de conexão com ela”.

Com isso, “violado preceito proibitivo previsto na norma, ter-se-á a lesão ao bem jurídico tutelado e, por via reflexiva, 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". (GARCIA; ALVES, 2017, p. 297).

A LIA enumera os sujeitos passivos, que ilicitamente suportam os efeitos da improbidade administrativa. A previsão encontra-se no art. 1º, segunda parte, da norma, na íntegra:

[...] 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. (BRASIL, 1992).

O parágrafo único do mesmo dispositivo completa a norma, estabelecendo que:

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. (DI PIETRO, 2018, p. 1024).

Em suma, para fins de didática, traz-se à baila o rol de sujeitos passivos, cuja separação foi feita por Waldo Fazzio Júnior (2016, p. 22-23):

a) Administração Direta, Indireta ou Fundacional dos Poderes em todos os níveis; b) empresa incorporada ao patrimônio público; c) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou receita anual; d) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício de órgão público; e) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou receita anual.

Delineados os possíveis sujeitos a sofrerem com os atos de improbidade, passa-se à explicitação dos autores da prática ímproba.

### 3.3.1.2 Sujeito ativo

Assim como a LIA estabelece os sujeitos passivos, o seu art. 1º<sup>11</sup> também aponta quem são os agentes do ato ímprobo, sendo estes, portanto, quaisquer agentes públicos, servidores ou não.

Esclarecendo a abrangência dos sujeitos ativos, Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 1024), leciona que são considerados “como sujeitos ativos o agente público (art. 1º) e o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (art. 3º)”.

A propósito, José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 1140, grifo do autor) aduz que “*sujeito ativo* [é] aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para sua prática ou dele extrai vantagens indevidas. É o autor ímprobo da conduta”.

Complementa o autor que “em alguns casos, não pratica o ato em si, mas oferece sua colaboração, ciente da desonestidade do comportamento. Em outros, obtém benefícios do ato de improbidade, muito embora sabedor de sua origem escusa”. (CARVALHO FILHO, 2016, p. 1140).

A extensão do conceito agente público pela LIA é ampla, de modo que em seu art. 2º, dispõe:

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. (BRASIL, 1992).

Destarte, “no sistema da Lei n. 8.429/1992 [LIA], os atos de improbidade somente podem ser praticados por agentes públicos, com ou sem o auxílio de terceiros, assim dispondo o preceito que disciplina a matéria”. (GARCIA; ALVES, 2017, p. 331-332).

É que a abrangência do conceito engloba “os membros de todos os Poderes e instituições autônomas, qualquer que seja a atividade desempenhada, bem como os particulares que atuem em entidades que recebam verbas públicas [...]”. (GARCIA; ALVES, 2017, p. 333).

---

<sup>11</sup> “Art. 1º, primeira parte: Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não [...]”. (BRASIL, 1992).

Certo de que não há improbidade administrativa sem os atos voluntários – dolosos ou culposos – dos sujeitos ativos, faz-se necessária a abordagem das suas espécies.

### **3.3.2 Espécies de atos de improbidade**

A fim de delimitar o espectro de improbidade segundo a LIA, Waldo Fazzio Júnior (2016, p. 129) estabelece que:

Os atos de improbidade administrativa agridem, moral e materialmente, princípios e parâmetros constitucionais, quer dizer, a ordem jurídica estabelecida. Não só episódicos incidentes de repartições e gabinetes, ilegalidades e infrações suscetíveis de apreciação disciplinar.

Segundo o mencionado doutrinador, os atos de improbidade também são extensos, aglutinando não só os fatos recorrentes, como também os episódicos.

Visando diretrizes objetivas dos atos de improbidade, a LIA considera prejudiciais à moralidade administrativa os atos que importam enriquecimento ilícito do agente público, acarretem ou não dano ao erário (art. 9º); os atos lesivos ao erário que podem importar enriquecimento indevido de terceiro (art. 10); os atos que decorram de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A); e, aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). (BRASIL, 1992).

Por conseguinte, passa-se ao estudo de cada um dos atos explicitados.

#### **3.3.2.1 Enriquecimento ilícito**

O enriquecimento lícito é vetor que configura objeto de tutela, de modo que não se sujeita a qualquer óbice a percepção de vantagem patrimonial legal pelo desempenho da função pública. O que se veda é a percepção sub-reptícia, cuja consequência inequívoca é o dano ao erário – direta ou indiretamente (CARVALHO FILHO, 2016, p. 1147).

Em outras palavras, “o enriquecimento ilícito é o resultado de qualquer ação ou omissão que possibilite ao agente público auferir uma vantagem não prevista em lei”. (GARCIA; ALVES, 2017, p. 372).

Nessa esteira de pensamento, destaca-se lição de Antonio Silvio Marques (2010 *apud* AGRA, 2017, p. 99-100):

O que é terminantemente proibido é o enriquecimento à custa do Erário, sem um motivo plausível. A conduta do art. 9º da LIA não é visualizada sempre que houver uma ascensão patrimonial. A subsunção ocorre quando ela acarretar uma dilapidação ou utilização de bens públicos. Inclusive, ela pode não apresentar repercussões econômicas diretas. Assim, o que é vedado é o enriquecimento injusto, que viole o princípio da equidade, que vá de encontro aos princípios e normas constitucionais ou legais.

É, aos olhos de Marino Pazzaglini Filho (2018, p. 53) a “[...] modalidade mais grave e ignóbil de improbidade administrativa, pois contempla o comportamento torpe do agente público que desempenha funções públicas de sua atribuição de forma desonesta e imoral, ocupando o mais grau da escala da reprovabilidade”.

Tratando sobre os requisitos mínimos para configuração do enriquecimento ilícito administrativo, Marino Pazzaglini Filho (2018, p. 54) também afirma que são eles:

recebimento de vantagem patrimonial indevida por agente público, acarretando, ou não, dano ao erário; vantagem decorrente de comportamento ilícito do agente, ciência do agente da ilicitude (dolo) da vantagem obtida; e nexos causal entre o exercício funcional abusivo do agente e a indevida vantagem por ela auferida.

A LIA, através do art. 9º, objetiva assegurar o justo direcionamento das atividades desenvolvidas pelos agentes públicos, isso porque, os poderes inerentes a eles não surgiu do ente privado, mas foi outorgado pela coletividade, e, portanto, “suas práticas [devem ser utilizadas] como instrumentos a serviço dos interesses sociais e não em proveito de seu curador”. (FAZZIO JÚNIOR, 2016, p. 146).

Em síntese, diz-se que o agente público se utilizou de sua função para locupletar, ou seja, atuou indevidamente através de seu cargo, obtendo vantagem a partir daquele (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 55).

### 3.3.2.2 Prejuízo ao erário

O art. 10, *caput* da LIA, que regula o ato ímprobo que causa dano ao erário e delimita-se nos seguintes termos:

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 [...].

Pois bem. Cinge-se a controvérsia doutrinária no que concerne ao alcance da norma em razão da definição dos termos erário e patrimônio público, sendo estas primordiais à compreensão do respectivo preceito.

José dos Santos Carvalho Filho (2016, p. 1148, grifo do autor) considera que:

Numa interpretação sistemática da lei, deve considerar-se que o termo *erário*, constante da tipologia do art. 10, não foi usado em seu sentido estrito, ou *sentido objetivo* – o montante de recursos financeiros de uma pessoa pública (o tesouro) [...]. O sentido adotado foi o *subjetivo*, em ordem a indicar as pessoas jurídicas aludidas no artigo 1º. Anote-se, ainda, que o sentido de *patrimônio* na expressão *perda patrimonial* tem ampla densidade, a mesma que provém da expressão *patrimônio público*. [...] Vai, portanto, muito além do patrimônio econômico financeiro, embora se reconheça que este é o mais usualmente passível de violações.

De mesmo modo, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 402) destacam que o conteúdo disposto no art. 10 da LIA não objetiva exclusivamente a proteção da “parcela patrimônio público, sendo ampla e irrestrita a abordagem deste, o que exige uma proteção igualmente ampla e irrestrita, sem exclusões dissonantes do sistema”.

Em dissonância ao entendimento ora esposado, Marino Pazzaglini Filho (2018, p. 72) considera como lesões ao erário aquelas que causam prejuízo financeiro ao ente público, vez que “o Erário é a parcela do patrimônio público de conteúdo econômico-financeiro [...]” e “limita-se aos bens e direitos de valor econômico, ou seja, aos recursos financeiros do Estado, ao ‘Tesouro Público’”.

Walber de Moura Agra (2017, p. 113), por sua vez, entende que apesar da disposição do art. 10, *caput*, refere-se à vedação de prejuízos ao erário, delimitando-se o patrimônio público tutelado a partir da norma, “resta irrefutável que quis o legislador proteger o patrimônio público em sentido lato. Restringir a defesa da moralidade qualificada ao Erário representaria uma tutela parcial do patrimônio público, o que colide com a amplitude do sistema de proteção”.

Acerca do tema, ainda pontua que o aludido artigo impõe como requisitos para a identificação do ato ímprobo por prejuízo ao erário, “a ação ou omissão que cause a perda patrimonial, o desvio, à apropriação, o malbaratamento ou a dilapidação de bens ou haveres das entidades que tutela, incidindo em uma das hipóteses dos incisos elencados”. (AGRA, 2017, p. 114)

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 402, grifo dos autores) destacam que:

[...] sempre será necessária a ocorrência de lesão ao patrimônio público para a incidência do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, o que é constatado pelo teor do *caput* deste preceito e pelo disposto no art. 12, II, o qual fala em “ressarcimento integral do dano” na hipótese do art. 10, enquanto nos demais casos de improbidade tem-se o dever de “ressarcimento integral do dano, *quando houver*.”

Destaca-se, por fim, que na modalidade tratada, para configurar a improbidade administrativa o sujeito ativo, dolosa ou culposamente – este último caso, é aplicável somente na hipótese de responsabilidade por dano ao erário –, pratica ato ímprobo em face do sujeito passivo causando-lhe lesão, o que necessariamente acarreta prejuízo ao erário (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 75).

### 3.3.2.3 Concessão ou aplicação financeira indevida de benefício financeiro ou tributário

Em 2016, a Lei complementar n. 157, acrescentou nova modalidade de ato de improbidade administrativa, disciplinando-a no art. 10-A da LIA, o qual dispõe:

Art. 10-A. Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003. (BRASIL, 1992).

A contrariedade afirmada pelo dispositivo acima se refere à violação de alíquota mínima – 2% (dois por cento) – do imposto sobre qualquer natureza (ISS) e da não concessão de isenções, incentivos ou benefícios que de qualquer forma (“inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado”) resulte em carga tributária menor do que aquela alíquota mínima aplicável (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 134).

Obtempera-se que a modalidade em voga, não trata da “concessão ou aplicação indevida de qualquer benefício tributário”, “[...] mas apenas aquele que diz respeito ao imposto de que trata a Lei Complementar n. 116/03 (ISS)”. (DI PIETRO, 2018, p. 1032).

A concessão ou aplicação de benefício tributário alusivo a outros impostos, que de alguma forma cause prejuízo ao erário ou desrespeite os princípios da administração, enquadram-se nas outras hipóteses de ato de improbidade – arts. 10 ou 11, da LIA (DI PIETRO, 2018, p. 1032).

#### 3.3.2.4 Em face dos princípios da Administração Pública

A LIA repete a ordem constitucional, em seu art. 4º<sup>12</sup>, segundo a qual incumbe aos agentes públicos respeitar e zelar pelos princípios da legalidade impessoalidade, moralidade e publicidade (GARCIA; ALVES, 2017, p. 413).

Como se vê a conjuntura de incidência dos atos de improbidade por este fundamento é amplo, porque “qualquer violação aos princípios da legalidade, da razoabilidade, da impessoalidade e de qualquer outro imposto à Administração Pública pode constituir ato de improbidade” (DI PIETRO, 2018, p. 1032).

O critério essencial para a sua afiguração é a verificação do dolo do sujeito ativo, daí porque sustentam Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2017, p. 421) que:

Por essas razões, cremos que a má-fé do agente deva ser valorada quando da identificação da improbidade material, operação que utiliza a noção de proporcionalidade e que necessariamente levará em conta as circunstâncias fáticas e jurídicas subjacentes ao ato, como é o caso da insignificância das normas violadas ou do dano causado, da satisfação do interesse público, da ausência de mácula a direitos individuais e da boa-fé do agente.

Noutros termos, este limite subjetivo é curial para afastar os aceitáveis atos políticos regulares, daqueles violadores dos princípios basilares da Administração Pública.

A divisão das espécies de atos de improbidade não goza de efeitos exclusivamente doutrinários, têm consequência prática relevante, que são as sanções aplicáveis para cada espécie de improbidade.

---

12 “Art. 4º. Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”. (BRASIL, 1992).

### 3.3.3 Sanções

Coube a LIA delimitar o alcance e a forma das imposições constitucionais (art. 37, §4º da CRFB/1988) àqueles praticantes de ato ignóbil administrativo. A previsão constitucional apontou como causas à improbidade administrativa a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Tendente a cumprir com o anseio constitucional, a LIA, em seu art. 12, estabeleceu sanções, “que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato”. (BRASIL, 1992).

Por logística legislativa, a LIA previu uma ordem decrescente das sanções, levando-se em consideração a gravidade do ato de improbidade. A começar por aqueles que importam enriquecimento ilícito; seguidos dos atos que causem prejuízo ao erário; na sequencia dos atos que decorram de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; e, por fim, os atos contrários aos princípios da Administração Pública (CUNHA JÚNIOR, 2019, p. 636).

Marino Pazzaglini Filho (2018, p. 162-163) destaca que o art. 12, da LIA, instituiu sanções graduadas e fixas aos atos ímprobos. Salienta-se que a referida graduação se estabelece de acordo com a classificação do ato, sendo maior “nos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, média nos atos [...] que causam lesão ao erário, e menor nos atos [...] que atentam contra os princípios da Administração Pública”.

Em relação às sanções fixas, o jurista pondera que a referida legislação instituiu três sanções aplicáveis sem a graduação alhures mencionada, elencando, deste modo: *a)* perda da função pública; *b)* ressarcimento integral do dano; *c)* perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 163).

No tocante ao art. 9º, da LIA que trata do enriquecimento ilícito, é prevista: *a)* perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver; *b)* perda da função pública; *c)* suspensão dos direitos políticos de 8 a 10 anos; *d)* pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; *e)* proibições de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos (BRASIL, 1992).

No concernente ao art. 10, da LIA, que trata sobre os atos que causem prejuízo ao erário, é prevista: *a)* perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer estas circunstância; *b)* perda da função pública; *c)* suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos; *d)* pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do acréscimo patrimonial; *e)* proibições de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos (BRASIL, 1992).

No alusivo ao art. 10-A, que trata dos atos que decorram de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, é prevista: *a)* perda da função pública; *b)* suspensão dos direitos políticos de 5 a 8 anos; e *c)* pagamento de multa civil de até três vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido (BRASIL, 1992).

Por fim, no referente ao art. 11, da LIA, que trata sobre os atos que afrontem os princípios da Administração Pública, é prevista: *a)* perda da função pública; *b)* suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos; *c)* pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; *d)* proibições de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (BRASIL, 1992).

Dito isto, passa-se ao estudo do tema da presente monografia, qual seja, a incidência da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.

## 4 INCIDÊNCIA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS

A fim de elucidar e aprofundar o objeto de estudo do presente trabalho, primordial abordar e analisar a divergência entre o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) acerca da aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos.

Abordar-se-á os entendimentos doutrinários, os julgados divergentes, a fundamentação que permeia a aludida discrepância, bem como, o entendimento atual dos tribunais superiores acerca do objeto principal deste trabalho monográfico.

### 4.1 DIVERGÊNCIA QUANTO À APLICABILIDADE DA LIA AOS AGENTES POLÍTICOS

Ponto de grande debate é a responsabilização dos agentes políticos por atos desonestos instituídos pela LIA. Isso porque, aos agentes políticos é prevista a tipologia de crimes de responsabilidade regulamentada pela Lei n. 1.079/1950<sup>13</sup>, que tem por escopo definir os crimes de responsabilidade e regular o seu processo de julgamento (SILVA, *et. al.*, 2013, p. 37).

Referido âmago da controvérsia supramencionada é a de que a suposta submissão dos agentes políticos à LIA decorre de interpretação constitucional, cujo sistema separa a improbidade administrativa dos crimes de responsabilidade (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 47).

Com efeito, como a LIA não faz quaisquer limitações ou especificações quanto ao sujeito ativo do ato de improbidade por ela descrito e, como a Lei n. 1.079/1950 também prevê casos específicos de responsabilidade, só que em relação aos agentes políticos<sup>14</sup> – especificamente o Presidente da República, os

---

13 A norma define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Seu art. 1º dispõe: “São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica”. (BRASIL, 1950).

14 “Com redação conferida pela Lei 10.028/2000, regula os crimes de responsabilidade praticados pelos seguintes agentes: a) Presidente da República (art. 4º); b) Ministros de Estado (art. 13); c) Ministros do Supremo Tribunal Federal; d) Presidentes dos Tribunais, Superiores ou não, que exercem cargo de direção ou equivalentes, no que diz respeito aos aspectos orçamentários (art. 39-A); e) Procurador-Geral da República (art. 40); f) Advogado Geral da União (art. 40-A, parágrafo único, I); g) Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, dos Membros do Ministério Público da União, e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de funções de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições (art. 40-A, parágrafo único, II); e h) Governadores dos Estados e

Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e os Presidentes dos Tribunais –, surgem os seguintes questionamentos: a Lei n. 1.079/1950, em razão do princípio da especialidade, prevalece sobre a LIA? A Lei n. 1.079/1950 e a LIA constituem hipóteses de responsabilidade distintas e inconfundíveis?

Com o fito de aclarar os questionamentos supramencionados, faz-se crucial o estudo dos entendimentos jurisprudenciais dos tribunais superiores brasileiros acerca do imbróglio instalado, sendo que os referidos se posicionaram de modos diametralmente opostos, surgindo, portanto, a imprescindibilidade da análise das referidas perspectivas.

Invocando a transcendência dos atos motivacionais dos julgados do STF, em específico, da Reclamação<sup>15</sup> (Rcl) n. 2.138, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2018, p. 51) destacam que a CRFB/1988 teria conferido dois tratamentos díspares para os atos de improbidade, quais sejam:

(a) os agentes públicos em geral sujeitam-se aos termos do art. 37, §4º da CRFB, regulamentado pela Lei. N. 8.429/1992; e (b) os agentes políticos submetem-se às regras específicas do crime de responsabilidade, na forma dos arts. 52, I; 85, V e 102, I, c, dentre outras normas da CRFB, regulamentados pela Lei 1079/1950, pelo DL 201/1967<sup>16</sup> e pela Lei 7.106/1983<sup>17</sup>.

Nesse sentido, estabeleceu-se a orientação jurisprudencial do STF, afigurada pelo julgamento da mencionada reclamação, que tratou sobre a prática de ato ímprobo de Ministro de Estado (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 51).

Aos olhos da doutrina, a tese da Suprema Corte brasileira nessa oportunidade é surpreendente, motivo pelo qual considera os atos de improbidade

---

seus secretários (art. 74)". (NEVES; OLIVEIRA, 2017, p. 47).

15 "O CPC trata expressamente da reclamação, dando maior amplitude. De acordo com o art. 988, cabe reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para I - preservar a competência do tribunal; II - garantir a autoridade das decisões do tribunal; III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; e IV - garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência. [...] A reclamação, que não tem natureza recursal, mas constitui meio autônomo de impugnação das decisões judiciais, deve ser proposta perante o tribunal, qualquer que seja ele, cuja competência se busca preservar ou cuja autoridade se pretenda garantir. Tem natureza jurídica de ação e cria um novo processo. Sua finalidade é cassar a decisão reclamada, e não anulá-la ou reformá-la. Pode ser interposta por qualquer das partes do processo em que proferida a decisão reclamada, e pelo Ministério Público (incluindo o Ministério Público estadual, como decidiu o STF). O sujeito passivo será a parte beneficiária da decisão reclamada". (GONÇALVES, 2019, p. 934).

16 "Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências". (BRASIL, 1967).

17 "Define os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários, e dá outras providências". (BRASIL, 1983).

como verdadeiros crimes de responsabilidade, limitando-se a esfera sancionatória àquela reconhecidamente político-administrativa (GARCIA; ALVES, 2018, p. 631-632).

Explicando sobre os artifícios da aludida tese, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2018, p. 631-632, grifo dos autores) apontam que:

Os artifícios dessa curiosa e criativa tese argumentam que boa parte dos atos de improbidade encontram correspondência na tipologia da Lei n. 1.079/1950, que “define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo e julgamento”, o que seria suficiente para demonstrar que a infração política absorveria o ato de improbidade. Além disso, o próprio texto constitucional, em seu art. 85, V, teria recepcionado esse entendimento ao dispor que o Presidente da República praticaria crime de responsabilidade sempre que atentasse contra a probidade da administração, o que possibilitaria o seu *impeachment*.

Os fundamentos adotados pela Corte do STF estabeleceram-se nas linhas argumentativas apresentadas pela União no corpo da Rcl n. 2.138, em cujas alegações – que serão mais bem exploradas no tópico pertinente – foram deliberadas do seguinte modo:

(1) o Tribunal é competente para julgar Ministros de Estado por crime de responsabilidade, (2) qualquer atentado à probidade configura crime de responsabilidade e, conseqüentemente, (3) o juiz federal de primeira instância, ao reconhecer-se competente para julgar Ministro de Estado, que utilizara aviões da FAB para desfrutar de momentos de lazer em Fernando de Noronha (praxe administrativa segundo o agente), usurpou a competência do Tribunal. (GARCIA; ALVES, 2018, p. 631-632).

Em termos pragmáticos e sem o objetivo de transpassar os argumentos do tópico seguinte, tem-se que o STF “passou a entender que a LIA não se aplica aos agentes políticos quando a mesma conduta já for punida pela Lei dos Crimes de Responsabilidade – Lei n. 1.079/1950”. (MAZZA, 2018, 849).

Ainda tratando os casos constitucionais, o STF emanou julgados subsequentes e relevantes sobre os casos de improbidade administrativa praticados por agentes políticos, especificadamente, aos membros do Congresso Nacional, em cujos fundamentos destoaram daquela reclamação, permitindo a responsabilização dos parlamentares sem foro por prerrogativa de função (NEVES; OLIVEIRA, 2018, p. 52).

Noutro giro, em se tratando de casos infraconstitucionais, o STJ pacificou o tema por meio de conclusão oposta à do STF: a LIA e as leis que regem os crimes

de responsabilidade subsistem simultaneamente, de modo que não ocorre o *bis in idem*<sup>18</sup>.

Com efeito, de modo divergente ao entendimento ora esposado, o STJ aplicou entendimento contrário ao do STF, pois, no julgamento da Rcl n. 2.790, dispôs que (MAZZA, 2018, p. 850):

excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República, cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal, não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer sanção por ato de improbidade. Assim, para o STJ os agentes políticos estão submetidos integralmente à LIA, com exceção do Presidente da República.

Nesse âmbito, a Corte Especial do STJ, admitindo aplicação das sanções de improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade, apenas exceuiu a competência constitucional para aplicação daquelas (NEVES; OLIVEIRA 2017, p. 53).

Diante dos elementos expostos, passa-se ao estudo das linhas argumentativas das Reclamações n. 2.138 e n. 2.790, respectivamente.

#### **4.1.1 Reclamação constitucional n. 2.138 julgada pelo STF**

A controvérsia em torno da Reclamação Constitucional n. 2.138 é decorrente de ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal contra Ronaldo Mota Sardemberg – à época Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República.

A demanda foi aforada com base em inquérito civil e autuada sob o n. 1999.34.00.016727-9, tendo apurado ato de improbidade administrativa, pela “[...] solicitação e utilização indevida de aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) para transporte particular seu e de terceiros, sem vinculação às suas atividades funcionais”, como também a “fruição de Hotel de Trânsito da Aeronáutica” (BRASIL, 2007, p. 97).

O Ministério Público Federal (MPF) postulou a condenação do mencionado agente político às penas de improbidade administrativa,

---

<sup>18</sup> Termo em latim que se refere à dupla punição (MAZZA, 2018, p. 849).

especificadamente e cumulativamente, as descritas no art. 9º, IV<sup>19</sup> e XII<sup>20</sup>; art. 10, IX<sup>21</sup> e XIII<sup>22</sup>; e, art. 11, I<sup>23</sup>, ambos da LIA (BRASIL, 2007, p. 98).

Em face da pretensão declaratória de improbidade, a União manifestou-se, tendo arguido, preliminarmente, “a incompetência absoluta [da] Justiça Federal de 1º grau para processar e julgar a presente ação” requerendo, desse modo, o declínio da competência para o STF, pautando-se no diploma legal estabelecido pelo art. 102, I, c da CRFB/1988 (BRASIL, 2007, p. 99-100).

Chamado ao feito para se defender, o Sr. Ronaldo Mota Sardemberg ofertou contestação, também suscitando, preliminarmente, a incompetência absoluta do juízo e a inépcia da inicial. No mérito, argumentou a legalidade do uso das aeronaves da FAB, além da boa-fé, com base na praxe administrativa (BRASIL, 2007, p. 98).

Entregando a prestação jurisdicional, o Juiz Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal julgou procedentes os pedidos iniciais do MPF, condenando o réu às penalidades previstas na lei de improbidade, art. 12 e art. 37, §4º da CRFB/1988.

---

19 “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: [...] 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”. (BRASIL, 1992).

20 “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: [...] XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei”. (BRASIL, 1992).

21 “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: [...] IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento”. (BRASIL, 1992).

22 “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: 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”. (BRASIL, 1992).

23 “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”. (BRASIL, 1992).

Inconformados com a resposta judicial, tanto o réu quanto a União interpuseram apelação – cujas alegações não constaram do relatório da Reclamação analisada.

Não esgotando as instâncias para reexame da decisão condenatória por ato de improbidade, a União aforou reclamação constitucional em face do Juiz Federal que proferiu sentença nos autos de ação de improbidade administrativa n. 1999.34.00.016727-9.

Objetivou, com a reclamação, a preservação da competência do STF “para processar e julgar, originariamente, o pedido formulado na Ação de Improbidade”.

Complementou a União, em suas razões que:

essa competência é absoluta, ‘insuscetível de sofrer modificação, seja pela vontade das partes, seja pelos motivos legais de prorrogação (conexão ou continência de causas)’ e que “em que pese não existir uma previsão expressa no sentido de que a competência para processar e julgar a ação de improbidade proposta contra Ministro de Estado pertença ao [STF], não há como deixar de se inferir através de interpretação analógica, e confrontando a Lei nº 8.429/92 com a [CF], [...] Até porque não há dúvidas de que os delitos previstos na Lei nº 8.429/92 correspondem a crimes de responsabilidade. (BRASIL, 2007, p.100).

Concluiu, por fim, quanto à admissibilidade, que o “Ministro de Estado não responde, por improbidade administrativa com base na Lei n. 8.429/1992, mas apenas por crime de responsabilidade – em ação que somente pode ser proposta perante o [STF]”. (2007, p. 100).

Ao invocar os fundamentos jurídicos, considerou que:

[...] uma interpretação sistemática da Constituição, somada à compreensão constitucionalmente adequada da natureza dos agentes políticos, conduz à conclusão de que esses agentes não podem ser perseguidos por meio da ação de improbidade administrativa e leva à necessidade de se firmar uma redução teleológica do teor da norma constante do art. 2º da Lei nº 8.429/92. (BRASIL, 2007, p. 100).

No mérito, a União repetiu os fundamentos acima, frisando que:

a responsabilidade desses agentes [políticos], mesmo que por ato capitulado como improbidade administrativa, deve ser vista, segundo o prisma constitucional, como subsumível à averiguação em sede de processo por crime de responsabilidade. [...] o agente político pode responder por ato de improbidade administrativa; mas esses atos, no caso dos agentes políticos, são tratados como crimes de responsabilidade, a eles

não se aplicando a Lei nº 8.429/92, mas a Lei 1.079/50 [Lei de Responsabilidade]. (BRASIL, 2007, p. 102).

Assim discorrendo, a União postulou que fosse “avocado o conhecimento do processo [pelo STF], ordenada sua remessa à essa c. Corte e cassada a v. sentença prolatada”. (BRASIL, 2007, p. 103).

O julgamento da Rcl n. 2.138 restou decidido, por maioria de votos, nos termos da ementa da decisão que segue:

RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM.

I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I. 2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição. II. 3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II. 4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, c, da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II. 5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do

Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (BRASIL, 2007).

Segundo o julgamento procedido pelo STF, verifica-se, então, que a responsabilidade por improbidade administrativa é inaplicável aos agentes políticos, os quais respondem exclusivamente por crimes de responsabilidade previstos na Lei n. 1.079/1950, dado o reconhecido *bis in idem* entre as esferas de responsabilização.

Aliás, a razão de decidir – como solução ao ponto nodal do imbróglio jurídico em questão – salvaguardou o livre exercício do mandato popular do Presidente da República e de seus auxiliares, limitando-se a responsabilização destes nos termos da Lei n. 1.079/1950, cujo objeto tutelado é mais restrito e específico às funções de direção superior da administração federal (BRASIL, 1988).

Considerou-se, portanto, insensata a aplicação concomitante dos regimes responsabilizatórios, porque se poderiam cogitar as hipóteses abaixo:

- (a) o afastamento cautelar do Presidente da República mediante iniciativa de membro do Ministério Público, a despeito das normas constitucionais que fazem o próprio processo penal a ser movido, perante esta Corte depende da autorização por dois terços da Câmara dos Deputados (CF, art. 102, I, 'b' c/c art. 86, *caput*);
- (b) ou, ainda, o afastamento cautelar ou definitivo do PRESIDENTE DA REPÚBLICA, se transitar em julgado a sentença de primeiro na ação de improbidade que venha a determinar a cassação de seus direitos políticos e a perda do cargo;
- (c) o afastamento cautelar ou definitivo do PRESIDENTE DO CONGRESSO NACIONAL e do PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS nas mesmas condições acima, a despeito de o texto constitucional assegurar-lhes ampla imunidade material, foro por prerrogativa de função em matéria criminal perante o Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "b") e regime próprio de responsabilidade parlamentar (CF, art. 55, II);
- (d) o afastamento cautelar ou definitivos do PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, de qualquer de seus membros ou de membros de qualquer Corte Superior, em razão de decisão de juiz de primeiro grau, confirmada, eventualmente por Tribunal Regional Federal;
- (e) o afastamento cautelar ou definitivos de MINISTRO DE ESTADO, dos COMANDANTES DAS FORÇAS ARMADAS, de GOVERNADOR DE ESTADO, nas mesmas condições dos itens anteriores;
- (f) o afastamento cautelar ou definitivo do PROCURADOR-GERAL em razão de ação de improbidade movida por membro do Ministério Público e recebida pelo juiz de primeiro grau nas condições dos itens anteriores. (BRASIL, 2007, p. 140-141).

Em suma, o voto do Ministro Relator apontou que a LIA se presta a formular regime geral de responsabilização de agente público, ao passo que a Lei n. 1.709/1950 é lei especial que regula a responsabilização nos casos envolvendo o Presidente da República ou Ministro de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal ou Procurador Geral da República (BRASIL, 2007, p. 141-145).

Aclarando o teor da razão de decidir adotada pelo STF, no julgamento da Rcl n. 2.138, Lorena Mesquita Silva obtempera que (2013, p. 41):

[...] entende o Ministro-Relator que o regime comum instituído pela Lei de Improbidade não se estende aos agentes políticos, que gozam de regime especial de responsabilidade, pois se assim fosse, em face da competência para processar e julgar a ação de improbidade em primeiro grau de jurisdição e da previsão legal de afastamento cautelar e/ou definitivo do agente público do exercício da função, ter-se-ia uma interpretação abrogante do disposto no art. 102, I, “c” da CF/88.

Segue a mesma linha de raciocínio ao ponderar (SILVA, *et. al.*, 2013, p. 41):

[tanto] a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Crimes de Responsabilidade, veiculariam, igualmente, delitos políticos-administrativos, cuja competência nos termos da Constituição Federal, seria exclusivamente atribuída ao Supremo Tribunal Federal, de sorte que não caberia estender aos agentes políticos, submetidos a regime especial de responsabilidade regras de competência fixadas na ação de improbidade.

A preocupação central do STF foi evitar o *bis in idem*, visando à harmonização dos dois sistemas legais em apreço – Leis n. 8.429/1992 e 1.079/1950 –, de modo que a Lei de Crimes de Responsabilidade afasta a aplicação da LIA quando a conduta praticada pelo agente político estiver descrito em ambas as normas (MAZZA, 2018, p. 849).

No entanto, a tese contrária à razão de decidir – vencida –, demonstrou-se favorável à aplicabilidade da LIA aos agentes políticos sujeitos à Lei de Crimes de Responsabilidade, baseando-se para tanto na existência de “uma dupla normatividade em matéria de improbidade, que, embora destinados a preservar o princípio da moralidade administrativa, visariam concretizar objetivos diversos”. (SILVA, *et. al.*, 2013, p. 42).

Não bastasse isso, a tese vencida corroborou, na conclusão de Lorena Mesquita Silva (2013, p. 42), que:

[...] entender de forma diversa, proibindo a coexistência dos regimes de responsabilização, tal como preconizado pela tese prevalecente, terminaria por criar no sistema jurídico brasileiro uma 'situação de absoluta perplexidade, que fere os princípios isonômico e republicano que informam a nossa organização político-administrativa.

De fato, o voto do Ministro Celso de Mello – o qual compôs o grupo dos vencidos – fez importante consignação, no sentido de que:

a sujeição dos agentes públicos às consequências jurídicas de seu próprio comportamento, é inerente e consubstancial, desse modo, ao regime republicano, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro. A forma republicana de Governo, analisada em seus aspectos conceituais, faz instaurar, portanto, um regime de responsabilidade a que se devem submeter, de modo pleno, todos os agentes públicos, inclusive aqueles que se qualificam como agentes políticos. (BRASIL, 2007, p. 392).

Outrossim, também destacou o Ministro Carlos Velloso, cujo excerto integrou a tese preterida, que “[...] a Constituição empresta à moralidade administrativa, à probidade na administração uma alta relevância, mesmo porque a corrupção na Administração é destrutiva do regime democrático”. E ainda mencionou a obra de Montesquieu, “Ascensão e Decadência dos Romanos”, que demonstra que “[...] a decadência surgiu justamente quando o princípio fundamental da República passou a ser deixado de lado. Vale dizer, que o interesse público foi deixado de lado, quando a corrupção tomou conta do Estado”. (BRASIL, 2007, p.198-199).

A conclusão da minoria é de que os regimes jurídicos de responsabilização dos agentes políticos subsistem concomitantemente, não constituindo a vedada dupla imputação responsabilizatória decorrente do mesmo ato-fato; a natureza da CRFB/1988 erigiu a moralidade como vetor de orientação e de conduta daqueles que compõem a função administrativa, daí porque excluir a repressão autônoma por atos que a violem constituiria em privilégio à impunidade.

A exceção, todavia, advém da própria ressalva constitucional ao Presidente da República, que tem julgamento específico e especial junto ao Senado Federal, de acordo com o art. 86 da CRFB/1988.

Referida exceção foi lembrada pelo Ministro Carlos Velloso, conforme excerto que segue:

ao Presidente da República não podem ser aplicadas as sanções de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos, tendo em vista o disposto no art. 86 da CF. Quanto aos Deputados e Senadores, não há que se falar em perda do mandato (CF, art. 55). O mesmo deve ser dito relativamente aos Deputados Estaduais (CF, art. 27, § 1º). (BRASIL, 2007, p. 175-176).

Não obstante o entendimento majoritário explanado na Rcl n. 2.138, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2017, p. 50) destacam não ser possível falar-se em jurisprudência consolidada do STF, “uma vez que a decisão em comento foi proferida por maioria apertada dos Ministros (seis x cinco) e a composição atual da Corte é substancialmente diferente daquele que proferiu a decisão”.

Aludidos autores apontam a não prevalência do entendimento adotado pela Corte na Reclamação em julgamentos posteriores sobre a espécie. Cita-se, aliás, um exemplo jurisprudencial comentado pelos juristas:

Igualmente, o STF, por meio de Plenário, decidiu que a ação civil pública por ato de improbidade administrativa que tenha por réu parlamentar deve ser julgada em Primeira Instância. No julgamento do caso, a Suprema Corte afirmou que, ao contrário do que ocorre com os Ministros de Estado (Reclamação 2.138/DF), o STF possui competência para julgar os membros do Congresso Nacional apenas nas infrações penais comuns, mas não pelos crimes de responsabilidade (art. 102, I, b e c, da CRFB). Dessa forma, em relação aos parlamentares, o fato de o STF ser competente para o julgamento de crime comum eventualmente praticado não torna competente para julgamento de ação de improbidade administrativa. (BRASIL, 2016).

Em resumo, na Rcl n. 2.138 compreendeu-se que ao Ministro de Estado aplica-se o foro por prerrogativa de função e não se cogita a dupla imputação de crime de responsabilidade. Todavia, o julgamento teve “efeito *inter partes*, não vinculando os demais órgãos do Poder Judiciário, razão pela qual outros agentes políticos que eventualmente queiram livrar-se das ações de improbidade já intentadas contra eles terão que se submeter ao critério do STF”. (SILVA, *et. al.*, 2013, p. 44).

Daí porque julgados em sentido diverso, modificando – ao que tudo indica – a posição adotada na Rcl 2.138.

Explicitado a inteligência supramencionada, crucial a análise de entendimento materialmente correlato e, julgado de modo divergente pelo Superior Tribunal de Justiça.

#### 4.1.2 Reclamação constitucional n. 2.790 julgada pelo STJ

Em contraposição à cognição previamente apreciada, o STJ aplicou entendimento contrário ao do STF, pois, no julgamento da Rcl n. 2.790, decidiu que:

excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República, cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal, não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer sanção por ato de improbidade. Assim, para o STJ os agentes políticos estão submetidos integralmente à LIA, com exceção do Presidente da República. (MAZZA, 2018, p. 850).

Diante do exposto, substancial analisar a decisão, a qual foi ementada do seguinte modo:

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

No caso em voga, a reclamação foi proposta pelo Governador do Estado de Santa Catarina, Luiz Henrique da Silveira, visando a extinção do feito por usurpação da competência do Superior Tribunal de Justiça em ação civil pública por improbidade administrativa relativa a atos praticados durante sua gestão como Prefeito de Joinville.

Nessa demanda, o político argumentou que as condutas que lhe eram atribuídas estavam descritas no Decreto-lei (DL) n. 201/1967, como crimes de responsabilidade de prefeitos, pelo que entendeu ser incabível ação de improbidade tendente a aplicar sanções por atos que, como no caso, também configuram crimes de responsabilidade.

Outrossim, alegou que como à época do ajuizamento da reclamação ocupava o cargo de Governador, a competência para apreciar os fatos que lhe eram imputados é do STJ.

A tese aventada, contudo, não prevaleceu e, partindo desse pressuposto, Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2017, p. 51), destacaram:

os agentes políticos, segundo a decisão, sujeitam-se às sanções de improbidade administrativa, previstas na Lei 8.429/1992, e às sanções por crime de responsabilidade, tipificadas na Lei n. 1.079/1950, no DL 201/1967 e na Lei n. 7.106/1983, que podem ser aplicadas de forma cumulativa sem que isso configure *bis in idem*.

Alexandre Mazza (2018, p 850) destacou que o julgamento da Reclamação em análise considerou que:

excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República, cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal, não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer sanção por ato de improbidade.

Logo, há compatibilidade material das sanções de improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade, assim “mesmo quando um específico ato de improbidade administrativa também puder ser assimilado a crime de responsabilidade, nem por isso deixará de ser viável a responsabilização judicial de seu autor [...]”. Eles são aplicáveis concomitantes, sem que um exclua o outro (BASTOS, *et. al.*, 2018, p. 70).

Com efeito, explicou o Ministro Relator que:

Olhada a questão sob o ângulo exclusivamente constitucional e separados os elementos de argumentação segundo a sua natureza própria, é difícil justificar a tese de que todos os agentes políticos sujeitos a crime de responsabilidade (nos termos da Lei 1.079/50 ou do Decreto-lei 201/67) estão imunes, mesmo parcialmente, às sanções do art. 37, § 4.º, da Constituição. É que, segundo essa norma constitucional, qualquer ato de improbidade está sujeito às sanções nela estabelecidas, inclusive à da perda do cargo e à da suspensão de direitos políticos. Ao legislador ordinário, a quem o dispositivo delegou competência apenas para normatizar a "forma e gradação" dessas sanções, não é dado limitar o alcance do mandamento constitucional. Somente a própria Constituição poderia fazê-lo e, salvo em relação a atos de improbidade do Presidente da República adiante referidos, não se pode identificar no texto constitucional qualquer limitação dessa natureza. (BRASIL, 2009, p. 06).

Nessa linha de intelecção, o Ministro Teori Zavaski considerou incompatível a tese aventada pelo ex-prefeito de Joinville, insustentando-se a imunidade à ação de improbidade administrativa, vez que as condutas impugnadas estariam albergadas pelo DL 201/67. Mas, inegavelmente, reconheceu a existência de situação processual – competência específica – capaz de, acaso não observada, “conduzir agentes políticos da mais alta expressão a sanções de perda do cargo e à suspensão de direitos políticos” não abrangidas pela Constituição (BRASIL, 2009, p. 06).

Decerto, a tipificação e a imputação de crime de responsabilidade por legislações específicas (quer pela Lei n. 1.079/1950, quer pelo DL n. 201/1967) aos agentes políticos, não inibe a ação de improbidade administrativa pela LIA.

É o que disserta Wallace Paiva (2009, p. 310-311), pois “a regra inserida no art. 12, caput, inspirada no art. 37, §4º, *in fine*, da Constituição, é a independência da instância da improbidade administrativa”, não há, portanto, “receio de *bis in idem*, no âmbito administrativo, civil, eleitoral e penal”; a aplicação das penalidades previstas na LIA não se esgota na aplicação das sanções políticas administrativas, em virtude das diferentes naturezas jurídicas entre os institutos, sem que a extinção do mandato impeça a possibilidade da aplicação das sanções da LIA, tampouco o desprovimento do processo político-administrativo.

## 4.2 ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL HODIERNO DOS TRIBUNAIS SUPERIORES ACERCA DA APLICABILIDADE DA LIA AOS AGENTES POLÍTICOS

Conforme alertado alhures, o atual cenário jurisprudencial não reflete o posicionamento adotado pela Corte Suprema, dado a apertada votação obtida na Rcl n. 2.138 e a modificação substancial dos integrantes daquela Corte.

Ao que indica, a jurisprudência da corte vem evoluindo, a fim de resguardar os preceitos constitucionais fundamentais da boa administração, tal como a probidade.

Dos julgados mais recentes sobre o tema têm-se admitido a aplicação de regimes materiais diversos de responsabilização do agente político; os fundamentos adotados se sensibilizam àqueles invocados na tese vencida.

Há plena distinção entre os objetos tutelados, bem como as esferas de responsabilização; num se protege a moralidade administrativa – princípio republicano –, noutra se tutela os atos de boa administração, previamente delineados pela lei.

Em que pese a sensível coincidência sobre os objetos tutelados, as diferenças entre eles são perceptíveis, permitindo-se a coexistência dos regimes responsabilizatórios.

A fim de ilustrar o cenário jurisprudencial, citam-se os precedentes abaixo:

“MEDIDA CAUTELAR INOMINADA INCIDENTAL” – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AGENTE POLÍTICO – COMPORTAMENTO ALEGADAMENTE OCORRIDO NO EXERCÍCIO DE MANDATO DE GOVERNADOR DE ESTADO – POSSIBILIDADE DE DUPLA SUJEIÇÃO TANTO AO REGIME DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA, MEDIANTE “IMPEACHMENT” (LEI Nº 1.079/50), DESDE QUE AINDA TITULAR DE REFERIDO MANDATO ELETIVO, QUANTO À DISCIPLINA NORMATIVA DA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92) – EXTINÇÃO SUBSEQUENTE DO MANDATO DE GOVERNADOR DE ESTADO – EXCLUSÃO DO REGIME FUNDADO NA LEI Nº 1.079/50 (ART. 76, PARÁGRAFO ÚNICO) – PLEITO QUE OBJETIVA EXTINGUIR PROCESSO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, EM RAZÃO DE, À ÉPOCA DOS FATOS, A AUTORA OSTENTAR A QUALIDADE DE CHEFE DO PODER EXECUTIVO – LEGITIMIDADE, CONTUDO, DE APLICAÇÃO, A EX-GOVERNADOR DE ESTADO, DO REGIME JURÍDICO FUNDADO NA LEI Nº 8.429/92 – DOUTRINA – PRECEDENTES – REGIME DE PLENA RESPONSABILIDADE DOS AGENTES ESTATAIS, INCLUSIVE DOS AGENTES POLÍTICOS, COMO EXPRESSÃO NECESSÁRIA DO PRIMADO DA IDEIA REPUBLICANA – O RESPEITO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA COMO PRESSUPOSTO LEGITIMADOR DOS ATOS

GOVERNAMENTAIS – PRETENSÃO QUE, SE ACOLHIDA, TRANSGREDIRIA O DOGMA REPUBLICANO DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS – DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO À AÇÃO CAUTELAR – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE AGRAVO – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA POR SEU IMPROVIMENTO – RECURSO DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (BRASIL, 2014).

Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa. 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. 2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2018).

Disso, verifica-se o rompante aos fundamentos da tese vencedora na histórica Rcl n. 2.138, que ao que parece não trouxe elementos de vanguarda, tendentes a salvaguardar os postulados da boa administração.

Noticie-se, outrossim, que o STF reconheceu repercussão geral sobre a matéria em análise no Recurso Extraordinário (RE) n. 976566 e que inclusive foi pautado para julgamento no dia 10.04.2019, mas foi adiado para data incerta.

Ao que se indica, acaso mantidas a coerência das decisões anteriores, o STF tem a oportunidade de sedimentar tese jurídica a despeito do tema, pela qual a decisão garantirá eficácia expansiva, vinculando os demais órgãos jurisdicionais.

Com efeito, a tese de dupla imputação ganhou ares pacíficos no STJ, que em decisão recente, em Embargos de Divergência em Recurso Especial, considerou aplicável a lei de improbidade administrativa, ainda que por atos de gestão fiscal, previstas em lei de regência de crimes de responsabilidade tal como o DL n. 201/1967, Lei n. 1.079/1950 entre outros. Veja-se o que dispõe a ementa do julgado:

EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA A EX-PREFEITO, POR VIOLAÇÃO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. POSSIBILIDADE. [...]

A Lei de Improbidade Administrativa é aplicável a ilícitos praticados por agentes políticos, ainda que por violação a atos de gestão fiscal, excetuando-se, apenas, aqueles agentes que, por força de disposição constitucional, possuem foro por prerrogativa de função em razão da prática de crimes de responsabilidade. (BRASIL, 2019).

As razões adotadas no aresto explicam-se por si só, sobrelevando-se a probidade administrativa como vetor de conduta autônomo, cujo desrespeito importa em responsabilização própria, inconfundível com qualquer outra espécie de responsabilidade apurável ao agente público no exercício da função.

De fato, a má gestão não necessariamente refletirá, inexoravelmente, em atos de cunho desonesto, de modo que considerar a incompatibilidade dos sistemas responsabilizatórios de improbidade e de crimes de responsabilidade violará preceitos constitucionais, quiçá direitos fundamentais do cidadão de se beneficiar de boa administração, hígida de quaisquer máculas obscuras da improbidade.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho de conclusão de curso teve como objetivo verificar a possibilidade de responsabilização dos agentes políticos pela Lei de Improbidade Administrativa. Inicialmente foram abordados os conceitos da expressão Administração Pública, sua atuação, bem como o modo de desempenho de suas funções, os órgãos que a compõem, agentes nela envolvidos, e os princípios expressos constitucionalmente que lhe são aplicáveis, especialmente o da moralidade.

Destarte, definiu-se a improbidade administrativa, trazendo em seu conteúdo um breve histórico acerca daquela no Direito Administrativo brasileiro, abordando o diploma legal que a regulamenta, os sujeitos que a compõe, as espécies dos atos de improbidade, bem como as sanções aplicadas.

Outrossim, como o agente político possui regime próprio de responsabilização, instaurou-se a controvérsia acerca da inaplicabilidade da LIA aos agentes políticos, de acordo com o princípio da especialidade.

A partir da abordagem e análise dos julgados divergentes, quais sejam as Reclamações n. 2.138 e 2.790, conclui-se que a referida discrepância se deu, pois, o STF no julgamento da primeira preocupou-se em evitar o *bis in idem*, prevalecendo o regime especial de responsabilização quando a conduta praticada pelo agente político estiver descrita na LIA e na Lei de Crimes de Responsabilidade concomitantemente

Diametralmente oposto, o STJ no julgamento da segunda reclamação, entendeu pela harmonização dos sistemas de responsabilização, em razão da distinção entre os objetos tutelados e das esferas de responsabilização, vez que a LIA protege a moralidade administrativa e a Lei de Crimes de Responsabilidade tutela os atos da boa administração.

Hodiernamente, extrai-se dos julgados mais recentes relativos ao tema, a aplicação dos dois regimes de responsabilização ao agente político, em razão da divergência quanto às naturezas jurídicas dos institutos, suas abrangências, bem como, a instituição da moralidade como vetor de conduta autônomo, cujo desrespeito importa em responsabilização própria.

Portanto, tem-se que não se vislumbra, atualmente, óbice à dupla imputação sancionatória, de modo que os agentes políticos sujeitam-se ao regime

responsabilizatório civil por atos de improbidade administrativa e, à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade.

Destaca-se, por fim, que o STF reconheceu repercussão geral sobre a matéria em apreço no RE n. 976566 e, que, inclusive, foi pautado para julgamento no dia 10.04.2019, porém, foi adiado para data incerta, oportunizando a sedimentação do conteúdo, por ora, não incontroverso, demonstrando necessária atenção dos juristas e profissionais da área às conclusões que porventura serão apresentadas, vez que a decisão garantirá eficácia expansiva – *erga omnes* –, vinculando os demais órgãos jurisdicionais.

## REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Comentários sobre a lei de Improbidade Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. **Improbidade Administrativa: procedimento, sanções e aplicação racional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BASTOS, R. F. *et. al.* Da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos Agentes Políticos e a Inexistência de Foro por Prerrogativa de Função. **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 67, p. 55-72, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm). Acesso em: 25 maio 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 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\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm). Acesso em: 25 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm). Acesso em: 25 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do mandato [...]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm). Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. **Lei n. 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em: 26 mar. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Ação cautelar n. 3.585**, Relator: Min. Celso de Mello, 02 de setembro de 2014. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=7044390>. Acesso em: 20 maio 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n. 2.138**, Relator: Min. Nelson Jobim, 13 de junho de 2007. Disponível em:

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>. Acesso em: 17 mai. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental na Petição n. 3.240**, Relator: Min. Teori Zavascki, 10 de maio de 2018. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%283240%2ENUME%2E+OU+3240%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y34ygrg6>. Acesso em: 20 mai. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação n. 2.790**, Relator: Min. Teori Albino Zavascki, 02 de dezembro de 2009. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=933622&num\\_registro=200800768899&data=20100304&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=933622&num_registro=200800768899&data=20100304&formato=PDF). Acesso em: 17 mai. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de divergência em REsp n. 1.344.725**, Relator: Benedito Gonçalves, 27 de março de 2019. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1808915&num\\_registro=201201956720&data=20190401&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1808915&num_registro=201201956720&data=20190401&formato=PDF). Acesso em: 20 mai. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. ver. Ampl. E atual. Salvador: JusPODIVM, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2016.

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

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 934.

HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa**: comentários à Lei nº 8.429/92. São Paulo: Atlas, 2015.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais; Thomson Reuters Brasil, 2018.

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

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 21. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. 6. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

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

SILVA, M. L. *et. al.*, Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos sujeitos à Lei de Crimes de Responsabilidade. **Fórum Administrativo**. Belo Horizonte, n. 150, p. 28-49, 2013.