



UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA
SARA SALVALAGIO

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APLICABILIDADE AOS
AGENTES POLÍTICOS

Braço do Norte
2014

SARA SALVALAGIO

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

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Direito da Universidade do Sul
de Santa Catarina como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel.

Linha de pesquisa: Justiça e Sociedade

Orientador: Leo Rosa de Andrade, Dr.

Braço do Norte

2014

SARA SALVALAGIO

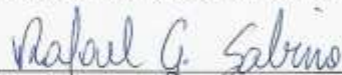
**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APLICABILIDADE AOS
AGENTES POLÍTICOS**

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito da Universidade de Santa Catarina.

Tubarão, 26 de novembro de 2014.



Professor e orientador Léo Rosa de Andrade, Dr.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Rafael Giordani Sabino, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina



Prof. Maurício Alves da Silva, Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

À minha família, pelo apoio dispensado
durante toda minha vida.

AGRADECIMENTOS

Não poderia de deixar de agradecer a meu pai e minha mãe, que sempre me apoiaram moral e financeiramente nos estudos.

Ao meu amor, Fernando, pelo apoio, compreensão e incentivo para que continuasse minha caminhada acadêmica.

Às minhas colegas de classe, como Aline e Mayla, que demonstraram o verdadeiro significado das palavras companheirismo e cooperação.

Ao meu orientador, Leo Rosa de Andrade, e ao advogado, Rodrigo Machado Corrêa, que demonstraram grande domínio em relação à matéria e sempre estiveram disponíveis para solucionar quaisquer dúvidas e problemas.

Aos membros da banca, pelas contribuições pertinentes e imprescindíveis à conclusão deste trabalho.

“... sem eleição não há democracia, mas sem a responsabilidade efetiva dos eleitos, a democracia não passará de forma disfarçada de autocracia” (Paulo Brossard).

RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar a Lei de Improbidade Administrativa considerando todos os agentes públicos, incluindo agentes políticos, como sujeitos ativos do ato de improbidade. Para alcançar o referido objetivo, foi realizado estudo bibliográfico acerca dos princípios fundamentais que dirigem a Administração Pública utilizando a técnica dedutiva como método de abordagem, analisando os diferentes julgados pelos Tribunais Superiores, bem como doutrinas a respeito do assunto. Pressupõe-se que os agentes públicos devem manter conduta que represente respeito (lealdade) às instituições públicas e aos anseios da sociedade, acatando os princípios elencados no artigo 37 da Magna Carta de 1988. Diante da divergência de aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, por se tratar de agentes públicos, espera-se que haja uniformização da jurisprudência no sentido de acolher a aplicabilidade da ação de improbidade administrativa a todos agentes políticos, sem o prejuízo da ação penal, uma vez que todos os agentes políticos sujeitos a crime de responsabilidade (nos termos da Lei 1.079/50, Lei 7.106/83 e Decreto-lei 201/67) não estão imunes às sanções do art. 37, § 4.º da Constituição, pois qualquer ato de improbidade está sujeito às sanções nela estabelecidas.

Palavras-chave: Probidade. Agente político. Improbidade Administrativa.

ABSTRACT

This study aimed to analyze the Administrative Misconduct Law considering all public officials, including politicians, as active subjects of impropriety act. In pursuit of this goal, was conducted bibliographic study of the fundamental principles that drive public administration using the deductive technique as method of approach, analyzing the different judged by the Superior Courts and doctrines on the subject. It is assumed that public officials should keep Conduct which is about (loyalty) to public institutions and the expectations of society, respecting the principles listed in Article 37 of the Constitution of 1988. Given the divergence of applicability of the Administrative Misconduct Law agents political, because it is public, it is expected that there is uniformity of jurisprudence in order to accommodate the applicability of administrative dishonesty action to all political actors, without prejudice to any criminal action, since all political actors subject to crime liability (pursuant to Law 1,079 / 50, law 7.106 / 83 and Decree Law 201/67) are not immune to art sanctions. 37, § 4 of the Constitution, as any act of misconduct is subject to the penalties set out in it.

Keywords: Probity. Policy agents. Administrative Misconduct.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. - Artigo
CF - Constituição Federal
CP – Código Penal
LIA – Lei de Improbidade Administrativa
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TRF – Tribunal Regional Federal
TRE – Tribunal Regional Eleitoral
TRT – Tribunal Regional do Trabalho
CPP – Código de Processo Penal

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	13
1.2	JUSTIFICATIVA	14
1.3	OBJETIVOS	15
1.3.1	Objetivo geral	15
1.3.2	Objetivos específicos	15
1.4	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	15
1.5	DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO	16
2	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.1	PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	17
2.1.1	Princípio da Legalidade.....	18
2.1.2	Princípio da Impessoalidade	19
2.1.3	Princípio da Moralidade.....	20
2.1.4	Princípio da Publicidade.....	22
2.1.5	Princípio da Eficiência.....	23
3	AGENTE PÚBLICO E O DEVER DE PROBIDADE.....	25
3.1	AGENTE PÚBLICO E SERVIDOR PÚBLICO	25
3.2	O DEVER DE PROBIDADE E RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO NA ADMINISTRAÇÃO.....	27
3.2.1	Reponsabilidade dos Agentes Políticos.....	29
3.2.1.1	Foro por Prerrogativa de Função dos Agentes Políticos	30
4	IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	33
4.1	PRESSUPOSTOS DO ATO DE IMPROBIDADE	34
4.2	SUJEITO ATIVO DO ATO DE IMPROBIDADE	34
4.3	SUJEITO PASSIVO DO ATO DE IMPROBIDADE	35
4.4	ATOS DE IMPROBIDADE	36
4.4.1	Enriquecimento Ilícito - art. 9º.....	36
4.4.2	Lesão ao erário - art. 10.....	37
4.4.3	Atos contrários aos Princípios - art. 11	39
4.5	SANÇÕES	39
4.5.1	Suspensão dos direitos políticos	41
4.5.2	Multa	41

4.5.3 Interdição de direitos (proibição de contratar)	41
4.6 INEXISTÊNCIA DE FORO POR PRERROGATIVA	42
4.6.1 Lei n.º 10.628/2002 - Tentativa inconstitucional de estabelecer o foro por prerrogativa de função para a ação de improbidade	42
4.7 LEGITIMIDADE ATIVA E INQUÉRITO CIVIL	43
4.8 PRESCRIÇÃO	44
4.9 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	44
4.9.1 Reclamação 2138/DF	45
4.9.2 Recurso Extraordinário com Agravo 683235/PA.....	50
4.2.9.1 Manifestação da Procuradoria Geral da República 2323/2014 PGGB ao Recurso Extraordinário com Agravo 683235/PA	52
5 CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	58
ANEXOS	63
ANEXO A – LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992	64
ANEXO B – LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950.....	70
ANEXO C – LEI Nº 7.106, DE 28 DE JUNHO DE 1983	80
ANEXO D – DECRETO-LEI Nº 201, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967	81

1 INTRODUÇÃO

A probidade denota o que é bom, o que tem boa qualidade, sendo o termo frequentemente empregado para caracterizar o indivíduo honrado, íntegro, reto, leal, que tem bons costumes e é honesto, casto e virtuoso. Probidade, assim, significa retidão de conduta, honradez, lealdade, integridade, virtude e honestidade (GARCIA, 2011).

Nos dizeres de Martins Júnior (2009), a probidade administrativa estabelece-se internamente como dever funcional inserido na relação jurídica, que liga o agente público à Administração Pública.

Em 02 de junho de 1992 entrou em vigor a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n. 8.429, estabelecendo tipos de improbidade, sanções cabíveis, o rol de agentes públicos para fins legais, alguns aspectos referentes à investigação administrativa, normas concernentes à tramitação da ação de improbidade e algumas das medidas cautelares cabíveis no âmbito da referida ação (TOURINHO, 2013).

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Nosso país é afamado pela distância entre a realidade e a norma jurídica. Costuma-se dizer entre nós, em casos de generalidade no descumprimento de certas normas, que a lei *não pegou*. Em verdade, velhos hábitos, privilégios e costumes de certos grupos impedem a aplicação da lei, muitas vezes por estarem em jogo diversos interesses políticos e econômicos (TOURINHO, 2013).

Segundo Cavalieri Filho (2008), a norma jurídica eficaz é aquela apta a produzir seus ditames jurídicos. Analisando a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa pelo aspecto jurídico, afirma-se sua ineficácia diante do baixo número de sentenças transitadas em julgados, proferidas nas ações propostas, buscando a aplicação de sanções contidas na Lei n. 8.429/92.

Apesar do referido diploma legal estabelecer os sujeitos ativos dos atos de improbidade, qual sejam todos os agentes públicos, parte deles, os agentes políticos, alegam que não podem responder por atos de improbidade, porque já respondem por crimes de responsabilidade, caracterizando, assim, o *bis in idem*, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) na reclamação 2138/DF. Contudo, a abordagem normativa conferida à improbidade administrativa veio através do parágrafo 4º do art. 37, da Carta Constitucional de 1988, segundo o qual “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos

direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em Lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Tourinho (2013) menciona que a Lei de Improbidade Administrativa propiciou uma importante modificação no cenário social. A sociedade brasileira começa a conscientizar-se de que existe um direito público que estabelece regras e cobra uma administração honesta.

Nesse processo de conscientização da população brasileira, a classe político-administrativa começou a sentir-se acuada por constantes escândalos envolvendo práticas de atos de improbidade, seguidos de instauração de inquéritos civis pelo Ministério Público, proposituras de ações judiciais e decorrente divulgação pela mídia. Não obstante esforços, diversos foram os *golpes* aplicados à Lei de Improbidade Administrativa, sob o manto falso de discursos que se apegam aos mais variados argumentos, para encobrir o verdadeiro propósito de tornar esse diploma legal mais uma letra morta de lei (TOURINHO, 2013).

1.2 JUSTIFICATIVA

Todos os agentes públicos, incluindo aqui os agentes políticos, devem manter uma conduta que represente respeito (lealdade) às instituições públicas e aos anseios da sociedade, respeitando os princípios elencados no artigo 37 da Magna Carta de 1988, que impõe à Administração Pública, ou seja, a seus agentes e órgãos, o dever de obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (SANTA CATARINA, 2013).

A Lei 8.429/92, que trata da Improbidade Administrativa, além de versar sobre os casos de enriquecimento ilícito e de prejuízo ao erário, aborda a proteção e obediência aos princípios da Administração Pública e aos deveres exigidos dos agentes públicos (BRASIL, 1992).

Desta maneira, o presente estudo serve para demonstrar que todos os agentes públicos, incluindo os agentes políticos, são sujeitos ativos dos atos de improbidade, devendo os mesmos agir com lealdade e com respeito aos princípios constitucionais afetos à Administração Pública.

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Analisar a Lei de Improbidade Administrativa considerando todos os agentes públicos, incluindo os agentes políticos, como sujeitos ativos de ato de improbidade.

1.3.2 Objetivos específicos

Realizar um estudo bibliográfico acerca dos princípios fundamentais que dirigem a Administração Pública, bem como sobre a Lei de Improbidade Administrativa.

Demonstrar, mediante pesquisa doutrinária e no ordenamento jurídico, o dever de probidade dos agentes públicos.

Analisar os agentes políticos como sujeitos ativos de ato de improbidade.

1.4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente estudo utilizará a técnica dedutiva como método de abordagem, analisando os diferentes julgados pelos Tribunais Superiores, bem como doutrinas a respeito do assunto com a finalidade de chegar a uma conclusão sobre a responsabilização dos agentes políticos frente à Lei de Improbidade Administrativa, partindo-se de premissas gerais para uma conclusão específica.

O tipo de pesquisa identifica-se como exploratória quanto ao seu nível de profundidade, pois visa a um maior conhecimento acerca do assunto, em consonância com os autores Herdt e Leonel (2005), que definem como principal objetivo da pesquisa exploratória o de proporcionar maior familiaridade com o objeto de estudo.

Quanto ao procedimento utilizado na coleta de dados, o presente trabalho qualifica-se como um estudo bibliográfico, no qual a análise criteriosa de obras e atuais teorias a respeito do assunto proposto serão a principal forma de coleta dos dados, visando a maiores esclarecimentos sobre o tema abordado.

O principal instrumento na coleta de dados será a leitura do material selecionado, bem como a legislação concernente ao tema proposto e eventuais trabalhos científicos, doutrinas, jurisprudências e notícias a respeito do tema.

1.5 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO

O desenvolvimento da presente monografia foi estruturado em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No segundo foi abordado acerca da Administração Pública, bem como dos princípios constitucionais expressos e afetos à Administração, como: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

No terceiro capítulo foi tratado sobre a conceituação de agente público e o dever de probidade, abordando a responsabilização dos agentes públicos e políticos frente a seus atos ímprobos.

O quarto capítulo discute sobre a Lei de Improbidade Administrativa, bem como sobre diversos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais divergentes, seguido pelo quinto capítulo com a Conclusão.

Este trabalho ainda conta com a lista de referências utilizadas, além de anexos.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As primeiras noções de serviço público foram colocadas pela Escola de Serviço Público, originada na França. No Brasil, podem-se destacar os importantes conceitos doutrinários de serviço público.

Cretella Júnior (1979) ensina que toda atividade exercida direta ou indiretamente pelo Estado, buscando satisfazer necessidades por meio de procedimento típico de direito público caracteriza *serviço público*.

Já Meirelles (1996) conceitua como um serviço prestado pela Administração ou por delegados dela para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias, ou mesmo por conveniência do Estado.

Mello (1979, p. 600):

Administração Pública é toda a atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material fruível diretamente pelos administrados, prestado pelo Estado ou por quem lhe faça às vezes, sob um regime de direito público – portanto consagrador de prerrogativas de supremacia e de restrições especiais – instituídos pelo Estado em favor dos interesses que houver definido como próprios no sistema normativo;

Pietro (2001, p. 94): “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

2.1 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para analisar a importância da Administração Pública e para que ela desenvolva corretamente suas funções, é preciso considerar o processo histórico. Historicamente, os princípios relativos à Administração Pública não faziam parte, de forma expressa, de textos constitucionais. Porém, a Constituição de 1988 inovou, firmando, no texto constitucional, que a Administração Pública, em todos os níveis (federal, estadual e municipal), seja ela direta ou indireta, obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Mais recentemente, incorporou-se ao texto Constitucional, através da Emenda Constitucional nº 19/98, o princípio da eficiência (BRASIL, 1988).

Determina o art. 37, *caput* da Constituição Federal de 1988, que a Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, conforme explanados no transcurso do artigo (BRASIL, 1988).

Bartine e Spitzcovsky (2012) comentam que os princípios arrolados no texto constitucional são uma relação meramente exemplificativa, de um mínimo de regras que deverão ser obrigatoriamente cumpridas quando em exercício de atividades administrativas. Não se pode ignorar a existência de outros princípios que, embora não expressamente previstos no dispositivo constitucional, também de igual sorte comandam toda a atividade administrativa, a título de exemplos, os princípios da supremacia do interesse público sobre o particular, da motivação dos atos administrativos, da proporcionalidade, da finalidade.

Os mesmos autores ainda comentam que os princípios surgem como parâmetro para interpretação do conteúdo das demais regras jurídicas, apontando as diretrizes as quais devem ser seguidas pelos aplicadores da lei.

2.1.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade está fundamentado na Constituição Federal de 1988, no art. 5º, II, e reza que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".

Bartine e Spitzcovsky (2012) dispõem que tanto a Administração pública quanto os particulares devam obediência à Lei. Este princípio se apresenta com perfil diferenciado para ambos; assim, enquanto aos particulares é conferida a possibilidade de fazer, na defesa dos seus interesses e do seu patrimônio, tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração, na defesa dos interesses da coletividade, só poderá fazer aquilo que a lei expressamente autoriza, não podendo agir de ofício.

Neste sentido, Meirelles (1991) conceitua que a legalidade, como princípio administrativo, significa dizer que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e de responsabilidade disciplinar administrativa, civil e criminal, de acordo com cada caso concreto.

Em relação a esse Princípio, costuma-se afirmar que a Administração Pública não pode agir contra a lei ou além dela, só podendo atuar dentro dos limites da lei. Para isto, Carvalho (2006, p. 301) elucida, expondo que “diferente do indivíduo que é livre para agir, podendo fazer tudo o que a lei não proíbe a administração somente poderá fazer o que a lei manda ou permite”. Esta é a principal diferença do princípio da legalidade para os particulares e para a Administração Pública, pois aqueles podem fazer tudo que a lei não proíbe, enquanto esta somente poderá fazer o que a lei determina ou autoriza.

Neste contexto, o Tribunal de Contas de Santa Catarina (2013) expõe que há violação ao princípio da legalidade na atuação administrativa contrária à norma legal, seja no tocante à competência legal do autor do ato, seja em relação ao próprio conteúdo do provimento administrativo. Caso houvesse única interpretação entre o princípio da legalidade e a noção de probidade administrativa, o ato ímprobo seria, simplesmente, o ato praticado ao arrepio das normas legais.

2.1.2 Princípio da Impessoalidade

Este Princípio é o desdobramento do princípio da igualdade, no qual se estabelece que o administrador público deve objetivar o interesse público sendo, em consequência, inadmitido o tratamento que privilegia amigos e aplica a lei aos considerados inimigos. Não deve imperar na Administração Pública a vigência do dito popular de que aos inimigos oferta-se a lei e aos amigos as benesses da lei (SANTA CATARINA, 2013).

Segundo Mello (2003), a impessoalidade fundamenta-se na verdade da igualdade e tem desdobramentos explícitos em vários dispositivos constitucionais, como o art. 37, II, que exige concurso para trabalhar em algum setor público, ou no art. 37, XXI, que exige licitações públicas para assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes.

O mesmo autor ainda expõe que o princípio da impessoalidade estabelece que a Administração Pública não deve conter a marca pessoal do administrador; ou seja, os atos públicos não são praticados pelo servidor, mas pela Administração a que ele pertence. Assim, a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos deverão ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizam promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Di Pietro (2004) afirma que o princípio da impessoalidade deve ser observado em relação aos administrados, como também à própria Administração Pública. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública de nortear toda a atividade administrativa; no segundo sentido, o princípio da impessoalidade refere que as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem se as produzirá.

2.1.3 Princípio da Moralidade

A chegada da Constituição Federal de 1988, restauradora do Estado Democrático de Direito, ao prever a expressa admissão do princípio da moralidade em seu art. 37 *caput*, reacendeu as discussões acerca do tema ético e moral no direito, especialmente na seara Administrativa, onde a observância do princípio em epígrafe constitui pressuposto de validade dos atos e dos contratos administrativos, conforme exarado constitucionalmente (SOUZA, 2000).

O mesmo autor explana que o princípio da moralidade, que por força constitucional deve nortear os atos e contratos administrativos, torna-se o foro ideal para o debate acerca da teoria do conceito de moralidade administrativa, adequado às novas posturas do estado contemporâneo e, principalmente, consentâneo com o sistema constitucional, construído a partir do conceito clássico e pioneiro de Maurice Hauriou, considerado posteriormente por outros estudiosos.

Consequentemente, ao responsável pela prática de atos imorais, é cabível sua responsabilização com base na Lei n. 8.429/92, que define nos seus artigos 9º a 11, os atos de improbidade administrativa, notadamente aqueles que importem violação de princípios, objeto deste estudo (CENTRAL JURÍDICA, 2008).

O princípio da moralidade sustenta a atuação do agente administrativo não apenas pautada pela lei, mas orientada por princípios de conduta de cunho ético, de modo que a ação administrativa não se afaste de valores vigentes no âmbito social (SANTA CATARINA, 2013).

Segundo Brasil (1992), para fins de identificação do ato de improbidade, o princípio da moralidade desempenha função paralela ao princípio da legalidade, e o princípio da moralidade administrativa ganhou contornos mais nítidos com a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) que, ao definir as categorias dos atos de improbidade administrativa e sanções aplicáveis judicialmente, classificou como ilícito os atos que importem enriquecimento ilícito de agentes públicos, lesão ao erário e atos atentatórios aos princípios da Administração pública; em outras palavras, ações ou omissões que violem deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

A título de exemplo serão apresentados atos de improbidade descritos nos artigos da citada Lei, quais sejam (CENTRAL JURÍDICA, 2008):

- usar bens e equipamentos públicos com finalidade particular;
- intermediar liberação de verbas;

- estabelecer contratação direta quando a lei manda licitar;
- vender bem público abaixo do valor de mercado;
- adquirir bens acima do valor de mercado (superfaturamento).

Ainda segundo informado pela Central Jurídica (2008), em razão da possibilidade de o Judiciário controlar a moralidade dos atos administrativos e ante a necessidade de observância do princípio da inércia da jurisdição, a Constituição Federal estabeleceu dois meios de controle da moralidade administrativa:

- Ação Popular - prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXIII, a ação popular é utilizada para desconstituir atos lesivos à moralidade administrativa, devendo ser subscrita por um cidadão, mediante prova da cidadania, com título de eleitor e comprovante de votação, de apresentação obrigatória;

- Ação Civil Pública - prevista na Lei n. 7.347/85, cujo objetivo é a proteção de interesses transindividuais. Em sendo o ato imoral, violador de direitos metaindividuais, a ação civil pública é o instrumento correto para controle da moralidade, podendo dela surgir as sanções descritas no tópico a seguir.

Aos agentes públicos, responsáveis por atos lesivos à moralidade administrativa, a Constituição Federal prevê, em seu artigo 37, § 4º, quatro sanções diferentes, de aplicação simultânea (BRASIL, 1988):

- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos;
- declaração de indisponibilidade dos bens;
- obrigação de ressarcir ao erário.

Salienta-se que estas sanções são aplicáveis de acordo com as regras previstas o artigo 12 da Lei n. 8.429/92, que prevê, ainda, sanções específicas para cada dispositivo violado, a exemplo da multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, proibição de contratar com o Poder Público, ou mesmo receber incentivos fiscais, isso tudo sem prejuízo da sanção penal cabível ao caso (CENTRAL JURÍDICA, 2008).

De fato, ao agir, o administrador deverá decidir não só entre o legal e o ilegal, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e inoportuno, mas também e, principalmente, entre o honesto e o desonesto. A doutrina enfatiza que a noção de moral administrativa não está vinculada às convicções íntimas do servidor público, mas à noção adequada e ética que existe no grupo social (CENTRAL JURÍDICA, 2008).

Entende-se que a lei pode ser cumprida moralmente ou imoralmente. Quando sua execução é feita, por exemplo, com a intenção de prejudicar alguém, ou com o intuito de

favorecer alguém, por certo que se está produzindo um ato formalmente legal, mas materialmente comprometido com a moralidade administrativa (MELLO, 2003).

Neste sentido, o mesmo autor relata que é relevante considerar que a atividade estatal, qualquer que seja o domínio institucional de sua incidência, está necessariamente subordinada à observância de parâmetros ético-jurídicos, que se refletem na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa. Este postulado fundamental, que rege a atuação do Poder Público, confere substância e dá expressão a uma pauta de valores éticos sobre os quais se funda a ordem positiva do Estado. O princípio constitucional da moralidade administrativa, ao impor limitações ao exercício do poder estatal, legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devem pautar o comportamento dos agentes e órgãos governamentais.

É importante salientar que a ação popular é um meio idôneo de controle da moralidade administrativa, pois qualquer pessoa é parte legítima para propor uma ação popular que vise a anular um ato que lesa o patrimônio público (MELLO, 2003).

Obedecendo a esse princípio, deve o administrador, além de seguir o que a lei determina, pautar sua conduta na moral comum, fazendo o que for melhor e mais útil ao interesse público. É preciso separar, além de o bem do mal, o legal do ilegal, o justo do injusto, o conveniente do inconveniente, também o honesto do desonesto. É a moral interna da instituição que condiciona o exercício de qualquer dos poderes, mesmo o discricionário (SANTA CATARINA, 2013).

2.1.4 Princípio da Publicidade

O sentido da publicidade, como princípio, orienta a atuação administrativa de qualquer espécie. Tal princípio está presente nas concessões de certidões, na vista dos autos, implicando a contagem de prazos para defesa, prescrição e outras situações importantes (JESUS, 2012).

Segundo Jesus (2012), o princípio da publicidade é atribuído à administração para dar total transparência a todos os atos que praticar, através das publicações oficiais dos atos administrativos, a fim de que eles possam produzir efeitos externos.

A publicidade dos atos e ações administrativas, contudo, é mais que a mera publicação legal. Ela é indispensável para o controle político, a cargo da sociedade e do cidadão, do exercício do poder por seus representantes e agentes. Exige-se publicidade não apenas nos atos administrados que traduzam emanações de poder, mas, principalmente,

daqueles atos e procedimentos que intercalam interesses da administração com interesses particulares dos cidadãos, como licitações e concursos públicos (SANTA CATARINA, 2013).

A Lei 8.429/92 configura ato de improbidade quando é negada a publicidade aos atos oficiais (artigo 11, IV). No Tribunal de Justiça de Santa Catarina, é pródiga a jurisprudência no sentido de invalidade de procedimentos administrativos por deficiência de publicidade (SANTA CATARINA, 2013).

2.1.5 Princípio da Eficiência

Este princípio tem o poder de informar a Administração Pública, visando a aperfeiçoar os serviços e as atividades prestados, buscando aprimorar os resultados e atender o interesse público com maiores índices de adequação, eficácia e satisfação. Entretanto, entende-se o princípio da eficiência como de atuação sobre o ato discricionário de natureza semelhante aos princípios da racionalidade e moralidade (também oriundos do princípio da boa administração); porém, todos são aplicados ao ato administrativo de forma individualizada por serem diferentes entre si. Outro motivo que leva a entender sua existência como princípio específico (que também é um dever, como todos os outros princípios da administração pública) é o reconhecimento de toda uma massa de doutrinadores e, também, da própria jurisprudência, que tem pronunciamentos sobre o assunto desde 1954 (VASCONCELOS, 1954).

Opinião bem ponderada tem sido apresentada por Figueiredo (2000), defensora da eficiência como princípio constitucional que, no Dicionário Aurélio (2001, p. 272), significa: “ação, força virtude de produzir um efeito; eficácia”. Ao que parece, pretendeu o legislador da Emenda Constitucional 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Entretanto, o que se pode afirmar sempre é: *a Administração deveria agir eficazmente*. É o esperado pelos administradores. Infere-se, portanto, a possibilidade de extrair outro significado deste princípio constitucional considerando o art. 70, o qual trata do controle do Tribunal de Contas (FIGUEIREDO, 2000).

Tal controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e economicidade; portanto, praticamente chegando-se ao cerne, ao núcleo dos atos praticados pela Administração Pública para verificação se foi útil e suficiente ao fim a que se preordena, se é eficiente (FIGUEIREDO, 2000).

Ademais, a ilustre professora acima mencionada deixa claro que o princípio da eficiência não seria considerado um princípio constitucional se não englobasse as avaliações de legitimidade, em sentido amplo, e economicidade do ato.

Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exercem posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados; enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados a eficiência nas relações funcionais internas, das quais dependerão a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão (OLIVEIRA, 2008).

Segundo o autor, esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, podem enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interno e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis.

O termo eficiência administrativa não deve ser apenas limitada ao razoável aproveitamento dos meios e recursos colocados à disposição dos agentes públicos. Deve ser construído também pela adequação lógica desses meios razoavelmente utilizados aos resultados efetivamente obtidos, e pela relação apropriada desses resultados com as necessidades públicas existentes (JESUS, 2012).

De acordo com o mesmo autor, portanto, uma Administração buscando agir de modo eficiente sempre que, exercendo as funções que lhe são próprias, vier a aproveitar da forma mais adequada o que se encontra disponível, visando a chegar ao possível em relação aos fins que almeja alcançar configura eficiência administrativa.

Morais (2002) menciona que o princípio da eficiência compõe-se de características básicas, como o direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum, imparcialidade, neutralidade, transparência, participação e aproximação dos serviços públicos da população, eficácia, desburocratização e busca da qualidade.

Diante da explanação a respeito dos princípios que regem a Administração Pública, tratar-se-á, no próximo item, sobre agente público e servidor público, a fim de esclarecer suas diferenças conceituais, bem como, em seguida, será abordado o dever de probidade dos agentes públicos.

3 AGENTE PÚBLICO E O DEVER DE PROIBIDADE

3.1 AGENTE PÚBLICO E SERVIDOR PÚBLICO

Meirelles (1995, p. 25) ensina que “os agentes públicos repartem-se inicialmente em cinco espécies, ou categorias bem diferentes, a saber: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados [...]”.

Portanto, para o Direito Administrativo, agente público é toda e qualquer pessoa física que atua e age em nome da Administração Pública, exercendo, de alguma forma, a função estatal (MEIRELLES, 1995).

A Controladoria Geral da União (BRASIL, 2014) expõe que agente público é todo aquele que presta qualquer tipo de serviço ao Estado, funções públicas, no sentido mais amplo possível desta expressão, significando qualquer atividade pública. Trata-se, pois, de um gênero do qual são espécies o servidor público, o empregado público, o terceirizado e o contratado por tempo determinado.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) define o agente público como:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (BRASIL, 1992).

Dentro da classificação dos agentes públicos, torna-se importante esclarecer quem são os agentes políticos.

De conformidade com Meirelles (1995), agentes políticos são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Estes agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais.

Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais da jurisdição. Os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes em seus

juízos e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder (BIANCHINI e GOMES, 2008).

Explicam ainda os mesmos autores que são eles os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado, são eles: os chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os ministros e secretários de Estado, os senadores, deputados e vereadores.

Ainda, o vínculo que tais agentes possuem com o Estado é de natureza política (e não profissional, como ocorre em relação aos demais agentes públicos). A vinculação deles com o Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres advêm diretamente da Constituição e das leis (BIANCHINI e GOMES, 2008).

Já servidor público é um termo utilizado para designar as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado e às entidades da Administração Indireta, com vínculo empregatício e mediante remuneração paga pelos cofres públicos (TAVARES e FERREIRA, 2008).

Para Vinci Junior (2005, p. 1),

Compreendem-se (i) os servidores estatutários, ocupantes de cargos públicos providos por concurso público, nos moldes do artigo 37, Inciso II, da Constituição Federal, e que são regidos por um estatuto, definidor de direitos e obrigações. São também chamados de funcionários públicos; (ii) os empregados públicos, ocupantes de emprego público também provido por concurso público (artigo 37, Inciso II, da Carta Magna), contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho; (iii) e os servidores temporários, que exercem função pública, despida de vinculação a cargo ou emprego público, contratados por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público (artigo 37, inciso IX, da Constituição Federal), prescindindo de concurso público.

Os conceitos aqui trazidos não se confundem com o conceito de *funcionário público* para fins penais. Segundo o artigo 327 do Código Penal, “considera-se funcionário público, para os efeitos penais, quem, embora transitoriamente ou sem remuneração, exerce cargo, emprego ou função pública, equiparando-se a este quem exerce cargo, emprego ou função em entidade paraestatal, e quem trabalha para empresa prestadora de serviço contratada ou conveniada para a execução de atividade típica da Administração Pública” (BRASIL, 1940).

Ao ingressar para o serviço público, o profissional terá que passar por um período de avaliação, também chamado de Estágio Probatório. Vários teóricos possuem uma definição sobre o Estágio Probatório.

Costa (2002) explica que é denominado Estágio Probatório o período que compreende entre o início do exercício e a aquisição da estabilidade. O mesmo autor ainda professa que a finalidade deste estágio é apurar as condições do funcionário referentes à moralidade, assiduidade, disciplina e eficiência, mostrando se esse apresenta condições para exercer a função.

Ao entrar no exercício funcional, o servidor público será avaliado para o desempenho no período de três anos, segundo a Emenda Constitucional de 04.06.98. De acordo com Villar (2009), serão observados os seguintes fatores: assiduidade, disciplina, capacidade de iniciativa, produtividade e responsabilidade.

O servidor público que não for aprovado no estágio probatório será exonerado. O servidor habilitado adquire, conforme o caso, a estabilidade ou a vitaliciedade nos quadros de pessoal dos órgãos e entidades estatais (COSTA, 2002).

Importante afirmar que, segundo a Constituição Federal de 1988, artigo 41, “O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”.

A estabilidade é um direito que visa a garantir ao servidor maior segurança contra abusos da administração pública quando, por exemplo, da troca de governantes, ocasião em que há grande rotatividade de pessoal, além de contribuir com o bom funcionamento da Administração (VILLAR, 2009).

3.2 O DEVER DE PROBIDADE E RESPONSABILIDADE DO AGENTE PÚBLICO NA ADMINISTRAÇÃO

Probidade é “qualidade do que é probó; integridade, honestidade, retidão” (HOUAISS, 2009, p. 1553).

A probidade encontra sua origem mais remota no latim *probus*, que significa aquilo que brota bem, denotando o que é bom, o que tem boa qualidade, sendo frequentemente empregado para caracterizar o indivíduo honrado, íntegro, reto, leal, que tem bons costumes e é honesto, casto e virtuoso. Probidade, assim, significa retidão de conduta, honradez, lealdade, integridade, virtude e honestidade (GARCIA, 2011).

Segundo o autor, existem situações em que o mais casto dos agentes públicos, aquele por quem qualquer cidadão poderia, no dizer comum, *pôr a mão no fogo*, é descoberto envolvido em ilícitos contra a Administração Pública. Por outro lado, há ocasiões em que o funcionário público, embora taxado de imoral em sua vida pessoal, demonstra impecável

cuidado com os bens públicos e figura-se respeitador dos princípios da Administração Pública.

A probidade é um modelo qualificado de coerência, isto é, configura um ajuste entre as ações do agente público e as expectativas (provenientes do pacto constitucional e leis do Estado) que se têm relativamente a estes deveres. Nas palavras de Martins Júnior (2009), a probidade administrativa estabelece-se internamente como dever funcional, inserido na relação jurídica que liga o agente público à Administração Pública.

Os agentes públicos devem manter um estilo de vida público que não se balize pela simples aparência de honestidade, mas que, efetivamente, represente respeito (lealdade) às instituições públicas e aos anseios da sociedade, respeitando os princípios elencados no artigo 37 da Magna Carta de 88. Tais princípios impõem que a Administração Pública, ou seja, seus órgãos, devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (SANTA CATARINA, 2013).

A Lei 8.429/92, que trata da Improbidade Administrativa, além de versar sobre os casos de enriquecimento ilícito e de prejuízo ao erário, aborda sobre a proteção e obediência aos princípios da Administração Pública e aos deveres exigidos dos agentes públicos (BRASIL, 1992).

O artigo 11 da Lei de Improbidade Administrativa alinha-se ao conceito etimológico de probidade. Assim, o mencionado artigo considera que pratica ato de improbidade administrativa o agente público que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas (BRASIL, 1992).

A referida Lei de Improbidade Administrativa trata como dever, obrigação de todo agente público, agir com honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade. Este é o conceito de probidade do servidor público extraído do aludido diploma legal (SANTA CATARINA, 2013).

Administrar qualquer estrutura governamental é tarefa por demais complexa, árdua, inflada de pragmática, orientada por princípios constitucionais que, portanto, jamais podem ser reduzidos a uma teoria. Ao falar da responsabilidade, Luhmann (1980) constata que é um instrumento analítico que permite articular esta duas dimensões, a responsabilidade política e ética.

A Responsabilidade Pública está voltada ao respeito aos valores éticos, às pessoas, à comunidade e ao meio ambiente, e são fundamentais para compor estratégias que estabelecem sinergia com o cidadão, consolidando e mantendo imagem e reputação de instituição cidadã e responsável (ABRANTES, 2003).

Desta forma, argumenta Abrantes (2003) que a responsabilidade pública e cidadania da administração pública abordam, como os valores éticos e os fundamentos da Administração Pública, dispostos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que agregados aos valores da organização, são observados, implementados e integrados às suas práticas de gestão.

Probidade, moralidade, boa fé e lealdade formam uma espécie de microssistema do qual o agente público não pode se esquivar, tem o dever de observar. Sua inobservância pode caracterizar ato de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429/92, cujas sanções estão descritas no mesmo diploma legal, em seu artigo 12 (JESUS, 2012).

Improbidade é uma imoralidade administrativa qualificada, sendo a probidade espécie do gênero moralidade administrativa. Toda improbidade deriva de uma imoralidade, mas nem toda imoralidade constitui uma improbidade administrativa (OSÓRIO, 2007).

3.2.1 Reponsabilidade dos Agentes Políticos

A diferenciação da atuação do agente político dos demais agentes públicos decorre do fato de estar aquele marcado pela tomada de decisões e pela escolha entre opções políticas, o que justifica a plena liberdade ou independência funcional de que goza, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais, conforme explicita Garcia (2004).

Conclui a mesma autora que é por tal motivo que o agente político não está sujeito à responsabilização no âmbito puramente disciplinar, incluindo-se, antes, em uma esfera própria: a da responsabilidade política.

Algumas normas são conduzidas diretamente a agentes políticos. Atualmente, encontram-se em vigor três estatutos legais. São eles:

- (a) Lei 1.079/50: Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento aplicável ao Presidente, aos Governadores, aos Senadores, Deputados Federais e Estaduais, Ministros e Secretários de Estado (ANEXO B);
- (b) Lei 7.106/83: Define os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários (ANEXO C);

- (c) Decreto-lei 201/67: Dispõe sobre crimes de responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores (ANEXO D).

No aspecto "responsabilidade", a diferença entre o agente político que ocupa cargo de Ministro de Estado e o ocupante do cargo de Prefeito Municipal é o instrumento normativo de regência de sua responsabilidade, bem como o foro em que deve ser julgado quando da prática de infração político-administrativa (LOPES, 2009).

Enquanto que as infrações político-administrativas passíveis de serem cometidas pelos Ministros de Estado estão previstas na Lei n. 1.079/50, as atinentes aos prefeitos municipais constam do Decreto-Lei n. 201/67 (LOPES, 2009).

3.2.1.1 Foro por Prerrogativa de Função dos Agentes Políticos

O foro por prerrogativa de função consiste no direito de determinadas pessoas serem julgadas, em virtude dos cargos ou funções que exercem, pelos Órgãos Superiores da Jurisdição, em competência atribuída pela Constituição Federal ou Constituições Estaduais (MIRABETE, 2000).

Fala-se de competência em razão da alta relevância da função que os Agentes Políticos desempenham, em virtude do que têm o direito ao julgamento por um órgão de maior graduação (TÁVORA e ANTONNI, 2009).

A Constituição Federal (1988), conforme art. 102, alínea b, estabelece a competência do STF para processar e julgar originariamente “nas infrações comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República”.

Frisa-se que os Ministros de Estado são julgados pelas infrações político-administrativas que cometerem perante o Supremo Tribunal Federal, conforme art. 102, I, c, CF/88 (BRASIL, 1988).

Já quanto aos crimes de responsabilidade, o art. 52, I e II da CF/1988, dá ao Senado Federal competência para julgar o presidente da República, o Vice-Presidente, os Ministros do STF, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União (BRASIL, 1988).

O artigo 105, I, a, da CF/88 menciona que ao Superior Tribunal de Justiça cabe julgar, nos processos de crimes comuns, os Governadores de Estados e do Distrito Federal e, nesses e nos de responsabilidade, os Desembargadores dos Tribunais de Justiça, os membros

de Tribunais de Contas dos Estados, TRF, TRT, TRE, Conselhos e Tribunais de Contas dos municípios e Agentes do Ministério Público que atuem nos tribunais (BRASIL, 1988).

Nos Estados onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores de Estado, estes serão julgados por um Tribunal Especial, composto de cinco membros do Legislativo (eleitos pela Assembleia Legislativa) e de cinco Desembargadores do Tribunal de Justiça (mediante sorteio), sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate, conforme Lei 1079/50.

Aos Tribunais Regionais Federais atribui-se o julgamento, nos crimes comuns e de responsabilidade, dos Juízes Federais, Juízes do Trabalho, Juízes militares e Procuradores da República da área de sua jurisdição (artigo 108, I, a, CF/88).

Ao Tribunal Superior Eleitoral cabe julgar os Juízes dos Tribunais Regionais Eleitorais e, a estes, julgar os Juízes Eleitorais, nos crimes de responsabilidade.

A Constituição Federal prevê foro por prerrogativa de função aos prefeitos perante o Tribunal de Justiça (BRASIL, 1988).

Sobre o mesmo assunto, o STF sumulou a seguinte orientação (GOMES, 2012, p. 1):

SÚMULA Nº 702 do STF: A competência do tribunal de justiça para julgar prefeitos restringe-se aos crimes de competência da justiça comum estadual; nos demais casos, a competência originária caberá ao respectivo tribunal de segundo grau.

O professor e autor Vicente Paulo, que já escreveu diversos livros das áreas constitucional e administrativa, traspôs a discussão até mesmo para as redes sociais, onde afirma que “O prefeito que pratica crime comum, de competência Justiça Estadual, será julgado pelo TJ. O prefeito que pratica crime comum, de competência Justiça Federal, será julgado pelo TRF [...]. [Já o] prefeito que pratica crime de responsabilidade será julgado pela Câmara dos vereadores, conforme art. 4º do Decreto Lei 201/67” (PAULO, 2013, p. 1).

A sanção a ser imposta, no caso da prática dos denominados *crimes* de responsabilidade, é sempre de caráter político, podendo, também, em casos especiais, quando a ação encontre correspondência em um tipo penal, vir o agente político a ser responsabilizado criminalmente pelos seus atos. Neste caso, ambos os processos serão instaurados (o político e o criminal). O primeiro na esfera política e, o segundo, na judicial (BIANCHINI e GOMES, 2008).

Defendem os mesmos autores que as pessoas que estão sujeitas às Leis 1.079/50 e 7.106/83 e ao Decreto Lei 201/67 não se encontram subordinadas a qualquer outro agente

público, o que faz com que toda e qualquer aplicação de regras disciplinares só possa decorrer da Constituição. Tem-se aqui o poder disciplinador constitucional que difere, sobremaneira, do poder disciplinar comum.

Demonstram, ainda, que quando se trata de agentes políticos, não há aplicação daquelas sanções administrativas incidentes para as categorias de agente públicos em geral, como, por exemplo, a suspensão. Comprovada a prática de uma infração político-administrativa, a penalidade é única: afastamento do cargo. Isto se dá pelo fato de que, como adverte Meirelles (1995), a situação dos que deliberam e conduzem os negócios públicos é muito diversa daquela dos que apenas cumprem e executam tarefas administrativas, sem qualquer responsabilidade decisória.

A mesma penalidade (só que agora acrescida de outras) é prevista para os atos caracterizadores de improbidade administrativa especificados na Lei 8.429/92. É que doutrina e jurisprudência têm entendido que o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa não impõe que todas as sanções lá previstas sejam cominadas cumulativamente, devendo, em face do caso concreto, o juiz analisar qual delas é proporcional ao fato, podendo aplicar todas, algumas, ou mesmo apenas uma, dentre as diversas sanções previstas (BIANCHINI e GOMES, 2008).

A divergência acerca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa ou da Lei de Responsabilidade aos agentes políticos tem por base a discussão que trata de estabelecer uma nítida diferença entre o poder disciplinar incidente sobre os representantes dos Poderes do Estado e o que se dirige àqueles que não detêm poderes políticos (BIANCHINI e GOMES, 2008).

4 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A constituição de 1988 trouxe a figura da improbidade administrativa e o rigoroso combate a esse mal através da previsão de algumas medidas que atingem a pessoa do administrador ímprobo (TOURINHO, 2013).

O artigo 37, § 4º da CF estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas na lei. A base jurídica para se aferir a improbidade foi estabelecida pela CF neste mesmo artigo, que definem quais são os princípios da Administração Pública (JESUS, 2012).

Tourinho (2013) ainda comenta que a improbidade administrativa, através das sanções graves previstas constitucionalmente no artigo 37, § 4º, surgiu como mais um instrumento capaz de reacender a esperança de modificação no cenário político-administrativo.

Jesus (2012) expõe que, até 1988, o objeto tutelado era tão só o enriquecimento ilícito do agente público (as Constituições de 1946 e 1967 só reprimiam o enriquecimento ilícito do agente público). Depois de 1988, passou a ser a probidade administrativa. A Lei de Improbidade Administrativa ampliou as modalidades de improbidade, permitindo não só a punição por enriquecimento ilícito (art. 9º), como também por dano ao erário (art. 10) e por violação aos princípios da Administração Pública (art. 11).

Em 02 de junho de 1992 entrou em vigor a Lei de Improbidade Administrativa, Lei 8.429, estabelecendo tipos de improbidade, sanções cabíveis, o rol de agentes públicos para fins legais, alguns aspectos referentes à investigação administrativa, normas concernentes à tramitação da ação de improbidade e algumas das medidas cautelares cabíveis no âmbito da referida ação (TOURINHO, 2013).

Bianchini e Gomes (2008) expõem que a probidade administrativa, embora já venha sendo contemplada desde a nossa primeira Constituição Federal (1824), só mais recentemente recebeu um disciplinamento jurídico próprio, com a Lei 8.429/92.

Jesus (2012) narra que o ato de improbidade quase sempre decorre de ato discricionário, que pode ser analisado pelo Poder Judiciário - art. 5º, XXXV, da CF. O ato de improbidade pode ser classificado como um ilícito de natureza não penal, punido sem prejuízo da sanção penal. Podendo-se, então, afirmar que, em regra, os atos de improbidade possuem um correspondente penal, porém a recíproca não é verdadeira.

Para auxiliar a fiscalização da evolução patrimonial dos agentes públicos, evitando, assim, atos de improbidade, a Lei 8.429/92 prevê a obrigação de todo agente público declarar os bens e valores que compõem seu patrimônio particular (ANDRADE, 2009).

O agente público deve, obrigatoriamente, apresentar a declaração de bens e rendas antes de tomar posse e entrar em exercício de cargo, função e emprego nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como nas entidades estatais (ANDRADE, 2009).

Também deverá fazê-lo no final de cada exercício financeiro, em caso do término de gestão ou mandato, e também nas hipóteses de renúncia, exoneração ou afastamento definitivo, em se tratando do Presidente da República, Vice-presidente da República, Ministros de Estado, membros do Congresso Nacional, da Magistratura Federal, do Ministério Público da União e todos que exerçam cargos eletivos, cargos, empregos e funções de confiança, na administração direta e indireta de qualquer um dos Poderes da União (ANDRADE, 2009).

4.1 PRESSUPOSTOS DO ATO DE IMPROBIDADE

Os atos de improbidade pressupõem o exercício de uma função pública e a violação ao princípio da moralidade. Eles podem ser próprios, quando cometidos por funcionário público; ou impróprios, quando cometidos por particulares, equiparados ao funcionário público (JESUS, 2012).

4.2 SUJEITO ATIVO DO ATO DE IMPROBIDADE

Jesus (2012) comenta que poderá ser sujeito ativo do ato de improbidade qualquer pessoa física ocupante de cargo ou função pública, independente de vínculo profissional ou de remuneração, ainda que a função seja transitória.

O mesmo autor ainda narra que terceiros também podem ser responsabilizados por ato de improbidade, eis que podem concorrer para que se realize ou dele tirar proveito. O particular e a pessoa jurídica (não servidores) podem também figurar como sujeito ativo por equiparação, nas mesmas condições do agente público. Não podendo impedir que a impetração da ação seja proposta, todavia, as sanções de suspensão dos direitos políticos e da perda da função pública não lhes poderão ser aplicadas, mas apenas aos agentes públicos.

Os concessionários ou permissionários de serviços públicos, embora sejam particulares, poderão ser responsabilizados pelo cometimento de ato de improbidade, vez que exercem função pública delegada (JESUS, 2012).

Para Andrade (2009), quanto aos chamados agentes políticos, há divergências sobre a aplicação ou não da lei de improbidade. Para alguns autores, a Lei de Improbidade Administrativa pode ser aplicada, mas devem ser observadas ressalvas em razão de estas pessoas gozarem de prerrogativas especiais que protegem o exercício do mandato, tais como a inviolabilidade do mandato (art. 53, CF/1988) e a imunidade parlamentar (art. 53, parágrafos 2º e 3º, CF/88).

No entanto, vale observar que, até o presente momento, não há entendimento uniforme perante os Tribunais Superiores quanto à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa ou aplicação da Lei dos Crimes de Responsabilidade.

Ressalta-se que a vitaliciedade pode ser perdida por sentença, e o fato de tê-la não impede a ação de improbidade (ANDRADE, 2009).

4.3 SUJEITO PASSIVO DO ATO DE IMPROBIDADE

Pode ser sujeito passivo qualquer pessoa jurídica da Administração Pública direta ou indireta, ou de direito privado de que participe o poder público, em seu patrimônio ou receita anual (JESUS, 2012).

Assim dispõe o artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa sobre pessoas jurídicas que podem ser lesadas (BRASIL, 1992):

- Órgãos da administração direta;
- Órgãos da administração indireta ou fundacional;
- Empresa incorporada ao patrimônio público;
- Empresa ou entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual;
- Empresa ou entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público;
- Empresa ou entidade 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.

O doutrinador Jesus (2012) comenta que os entes do 3º setor somente serão considerados entidades paraestatais quando receberem algum auxílio ou firmarem um contrato com o Poder Público.

4.4 ATOS DE IMPROBIDADE

São três tipos previstos na LIA, e são compostos por cláusulas gerais que se revelam em conceitos que podem ser aplicados a inúmeros casos e incisos exemplificativos. A responsabilidade, nesses tipos, será subjetiva, pois dependerá da existência de dolo ou culpa na ação do agente público para a configuração do ato de improbidade (JESUS, 2012).

4.4.1 Enriquecimento Ilícito - art. 9º

O enriquecimento ilícito é a percepção de vantagem indireta para si ou para outrem, em razão do cargo, emprego ou função, e se consuma independentemente de dano material, independe de prejuízo para a Administração Pública, e não se faz necessário, para sua caracterização, haver prejuízo ao erário (JESUS, 2012).

O artigo 9º da Lei 8429/92 arrola doze hipóteses exemplificativas de ato de improbidade que importam o enriquecimento ilícito (BRASIL, 1992):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os núcleos verbais dos incisos do artigo 9º são: receber; perceber; aceitar; utilizar; usar; adquirir; incorporar. Devem, todas as condutas, apresentar dolo: não se admite a modalidade culposa (CAPEZ, 2004).

O mesmo autor ainda comenta que, para a configuração do enriquecimento ilícito, será necessária a obtenção de vantagem patrimonial pelo agente, que essa vantagem seja indevida e que haja nexo de causalidade entre o exercício da função e a vantagem indevida obtida.

4.4.2 Lesão ao erário - art. 10

Atos de improbidade que importam dano decorrem de condutas ilegais dolosas ou culposas do agente público, que tenham repercussão lesiva ao erário ou ao patrimônio público. Sucedem sempre de condutas ilegais sob o aspecto administrativo, que podem não ensejar o cometimento de crime. Como exemplo, nas condutas culposas, deve-se sempre utilizar o princípio da razoabilidade - motorista bate carro oficial: há lesão ao erário, mas não há ato de improbidade (JESUS, 2012).

Jesus (2012) faz uma crítica ao artigo 10 da LIA, onde a lei se refere ao erário e não ao patrimônio público, quando deveria tratar deste e não daquele. Erário tem aspecto

econômico, relacionado ao tesouro, ao fisco, cofres públicos; enquanto patrimônio público corresponde ao conjunto de bens de valor econômico, artístico, turístico, estético e histórico de qualquer das entidades que compõem a Administração Pública.

Explica ainda, o mesmo autor, que a lesão ao erário, por si só, já é ato de improbidade. Não precisa, necessariamente, que o agente obtenha vantagem (enriquecimento ilícito).

Os incisos do artigo 10 são exemplificativos (BRASIL, 1992):

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.4.3 Atos contrários aos Princípios - art. 11

São os atos que contrariam os princípios da Administração Pública, ou seja, qualquer ação ou omissão que atente contra o dever de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade à Administração e suas instituições. A violação dos deveres e dos princípios da Administração leva à caracterização da improbidade administrativa, dispositivo reserva, somente incidirá se não ocorrer o enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimônio público (JESUS, 2012).

O artigo 4º da LIA estabelece obrigatoriedade de observância, por qualquer agente público, dos princípios da Administração (BRASIL, 1992).

Os incisos do artigo 11 da LIA trazem um rol exemplificativo de condutas de atos contrários aos Princípios Administrativos (BRASIL, 1992):

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

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

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

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

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

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

4.5 SANÇÕES

O artigo 37, § 4º, da CF de 1988, trata das sanções aplicáveis aos agentes por ato de improbidade (BRASIL, 1988): “[...] suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

O artigo 12 da LIA estabelece sanções aplicáveis de acordo com o ato praticado, como a perda de bens, multa civil e a proibição de contratar, independente das sanções penais, civis e administrativas, de forma isolada, cumulada de acordo com a gravidade do fato (BRASIL, 1992).

A prática da improbidade trata-se de um ilícito de natureza civil, com consequências nas esferas penal e administrativa. Com fundamento nesta afirmação, Andrade (2009) comenta que a própria Constituição Federal refere-se às penas derivadas da improbidade, “sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 37, parágrafo 4º, CF/1988).

Adverte a autora que não se pode esquecer a regra de incomunicabilidade das instâncias civil, administrativa e penal, bem como a exceção a esta incomunicabilidade, que determina não ser possível discutir a área cível e administrativa sobre a existência do fato ou a quem seja o seu autor quando estas questões se encontrarem decididas no crime.

Andrade e Pavione (2010) entendem que, tendo sido caracterizadas as condutas ímprobas, a LIA estabelece as punições que serão imputadas ao infrator, levando-se em conta que as sanções devem observar a lesividade da conduta do agente. Esta gravidade pode ser depreendida do próprio conjunto normativo quando o legislador estabelece sanções gradativas, reservando as reprimendas mais graves aos atos que importem em enriquecimento ilícito, seguido dos atos que causem dano ao erário e, por último, impliquem em violação de princípios da Administração Pública.

Um crime praticado por agente público pode gerar não apenas uma responsabilização penal, como também sanção civil, enquadrada como ato de improbidade. Mesmo o agente público que comete um crime contra o patrimônio de terceiro, um furto, por exemplo, está sujeito a sofrer as sanções previstas na LIA, especificamente por afronta aos princípios e deveres expressos na cabeça do artigo 11 (TOURINHO, 2013).

As sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa devem ser aplicadas de forma modulada ao caso. Pode o agente público sofrer sanções de ordem administrativa que, por si só, tornem desnecessárias as sanções de ordem civil ou penal. No caso de cometimento de um crime contra o patrimônio de terceiro, por parte do agente público, a própria condenação penal pode fazer com que este perca seu cargo ou função, na forma prevista do artigo 92, I, do CP, sendo necessário, neste caso, expressa justificação na sentença condenatória. Não obstante a isto, deixando de perder o cargo ou função em razão da condenação criminal, pode o agente público responder a Processo Administrativo Disciplinar, previsto na legislação específica, e está sujeito às sanções ali prevenidas, inclusive à perda do cargo (TOURINHO, 2013).

Segundo a autora, a responsabilização pela prática de ato ímprobo na órbita administrativa ocorre mediante Processo Administrativo Disciplinar, devendo o mesmo ser instaurado assim que a autoridade administrativa tomar conhecimento da prática do ato de improbidade. Na área cível, as sanções perfectibilizam-se pela própria aplicação das sanções previstas na LIA (Lei de Improbidade Administrativa); já as de ordem penal, quando o ato de improbidade igualmente tipificar conduta penalmente.

4.5.1 Suspensão dos direitos políticos

Conforme artigo 12 da LIA, o prazo de suspensão dos direitos políticos varia (BRASIL, 1992):

- Artigo 9º: de 8 a 10 anos;
- Artigo 10: de 5 a 8 anos;
- Artigo 11: de 3 a 5 anos.

4.5.2 Multa

O artigo 12 da LIA menciona que o valor da multa variará (BRASIL, 1992):

- Artigo 9º: até três vezes o valor do acréscimo patrimonial;
- Artigo 10: até duas vezes o valor do dano;
- Artigo 11: até cem vezes o valor da remuneração.

4.5.3 Interdição de direitos (proibição de contratar)

O prazo de interdição previsto no artigo 12 da LIA poderá ser (BRASIL, 1992):

- Artigo 9º: até 10 anos;
- Artigo 10: até 5 anos;
- Artigo 11: até 3 anos.

Todos estes itens demonstram que as punições para os que praticam os atos ilícitos dentro do serviço públicos são severas; porém, ainda pouco inibem a prática dos mesmos (JESUS, 2012).

4.6 INEXISTÊNCIA DE FORO POR PRERROGATIVA

A CF/88, embora tenha estabelecido diversas hipóteses de Foro Especial por Prerrogativa de Função (prerrogativa outorgada a certas autoridades da República, detentoras de cargos públicos ou mandatos eletivos, que lhes assegura o direito de serem processadas e julgadas originariamente perante certos Tribunais), em nenhum momento tratou do alcance desta prerrogativa, gerando inúmeras discussões sobre o assunto (ANDRADE, 2009).

Grande parte da efetividade da Lei de Improbidade deve-se à inexistência de foro por prerrogativa na referida ação. Assim, todas as ações serão propostas no juízo de primeiro grau. Este juízo é composto por magistrados menos vulneráveis às influências políticas, cuja investidura deu-se em decorrência da aprovação em concurso público de provas e títulos (TOURINHO, 2013).

Analisando especificamente a situação do chefe do executivo municipal, diferentemente do que ocorre na seara penal, na qual será acionado pelo Procurador Geral de Justiça perante o Tribunal de Justiça, o Prefeito, na ação de improbidade, será acionado perante o juízo de primeiro grau pelo Promotor de Justiça que atua no âmbito da sociedade que o elegeu. A inexistência de prerrogativa de foro gera maior desgaste do gestor público e, por outro lado, maior credibilidade da sociedade local na atuação jurisdicional (TOURINHO, 2013).

4.6.1 Lei n.º 10.628/2002 - Tentativa inconstitucional de estabelecer o foro por prerrogativa de função para a ação de improbidade

Em 24 de dezembro de 2002 foi editada a Lei n. 10.628, que acrescentou o § 2º ao art. 84 do CPP, prevendo foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade (BRASIL, 2002):

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

[...]

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

Em suma, o STF afirmou que, como a Constituição não estabeleceu Foro por Prerrogativa de Função para as ações de improbidade administrativa, a lei ordinária não poderia prevê-lo (TOURINHO, 2013).

Teve-se, assim, a tentativa política de se instaurar o Foro por Prerrogativa de Função para a ação de improbidade administrativa. Ocorre que a patente inconstitucionalidade do referido diploma foi reconhecida pela Ação Direta de Inconstitucionalidade número 2.797-DF. Com o julgamento procedente da ADI 2.797-DF, considerando o efeito vinculante das decisões proferidas pelo STF em ações diretas de inconstitucionalidade em relação a outros órgãos do poder judiciário, nos termos do parágrafo segundo do art. 102, CF, a competência da primeira instância judicial passou a ser reafirmada (TOURINHO, 2013).

4.7 LEGITIMIDADE ATIVA E INQUÉRITO CIVIL

Existe a legitimidade concorrente entre o Ministério Público ou pessoa jurídica interessada (ANDRADE, 2009). A autora expõe, ainda, que quando o Ministério Público interpõe a ação civil pública, a pessoa jurídica interessada integrará a lide na qualidade de litisconsorte, desde que isso se afigure útil ao interesse público. Como exemplo, a alegação de improbidade administrativa concerne à atuação do acusado como Prefeito Municipal, observadas as formalidades legais, é competente para propor a ação de improbidade o representante do Ministério Público Estadual ou a Prefeitura, conforme art. 17 da lei 8.429/92 (BRASIL, 1992).

Obviamente, o STF não é o órgão competente para reconhecer, inicialmente, ação de improbidade administrativa, ainda que proposta contra quem detenha atualmente o mandato de Deputado Federal (CARVALHO FILHO, 2008).

Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente ou ao Ministério Público para instaurar investigação a fim de apurar a prática do ato de improbidade, bem como o Ministério Público, se não for parte, será obrigado a ser fiscal da lei, sob pena de nulidade (ANDRADE, 2009).

A ação de Improbidade ou Ação Civil Pública por Ato de Improbidade poderá ser precedida de Inquérito civil, e obedecerá, no que não contrariar as disposições específicas da Lei 8.429/92, à Lei 7.347/85 (ação civil pública – aplicação subsidiária).

Segundo Farias Júnior, não é obrigatória existência de inquérito anterior à ação de improbidade, embora os doutrinadores entendam ser recomendável, de acordo com o Informativo 83 do STJ (FARIAS JÚNIOR, 2011).

A lei prevê medidas cautelares, como o sequestro, a indisponibilidade de bens e o afastamento do agente público. Apesar de não constar na Lei de Improbidade Administrativa, é cabível também a cautelar de exibição de documentos para fins de quebra do sigilo bancário ou fiscal do agente (ANDRADE, 2009).

O Superior Tribunal de Justiça, ao interpretar o art. 7º da Lei nº 8.429/92, decidiu que, por ser medida de caráter assecuratório, a decretação de indisponibilidade de bens, ainda que adquiridos anteriormente à prática do suposto ato de improbidade, deve incidir sobre quantos bens se façam necessários ao integral ressarcimento do dano, levando-se em conta, também, o potencial valor de multa civil (BRASIL, 2014).

4.8 PRESCRIÇÃO

O dano ao erário é imprescritível, segundo a doutrina, em interpretação do art. 37, parágrafo 5º, da CF/88, mas o ato de improbidade prescreve em 5 anos após o término do exercício do mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança; e em se tratando daquele que exerce cargo efetivo ou emprego, dentro do prazo de prescrição previsto em lei específica para faltas puníveis com demissão a bem do serviço público (ANDRADE, 2009).

A jurisprudência do STJ admitiu a incidência da Lei de Improbidade Administrativa aos prefeitos municipais. Em se tratando de reeleição de prefeito municipal para mandatos sucessivos, o prazo prescricional previsto no inc. I do art. 23 da Lei nº 8.429/92 começa a fluir a partir da extinção do segundo mandato (BRASIL, 2012).

4.9 LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Para Andrade (2009), as duas leis preocupam-se com os atos incompatíveis com a moralidade e a legalidade na Administração, sobrevivendo de forma compatível, mas com enfoques e procedimentos diferentes.

A Lei 1.079/50 tem rito próprio, prevendo, como penalidade, a perda do cargo e inabilitação por até cinco anos, sendo seus sujeitos ativos os agentes políticos. Porém, afirma que os atos previstos nesta lei também podem ser enquadrados como improbidade (ANDRADE, 2009).

A Lei 8.429/92 segue o rito ordinário, tem um rol de penalidades mais extenso, determinando que a perda da função ocorrerá somente com o trânsito em julgado da decisão.

Na Lei de Improbidade, os sujeitos ativos são todos os agentes públicos e terceiros (ANDRADE, 2009).

Para Guedes (2012), os atos de improbidade administrativa não se confundem com os denominados crimes de responsabilidade, uma vez que aqueles configuram ilícitos de natureza cível, enquanto estes são infrações político-administrativas. É possível, portanto, que, pelo mesmo fato, responda o agente político por ato de improbidade administrativa e por crime de responsabilidade, não havendo que se falar em dupla punição.

4.9.1 Reclamação 2138/DF

O Ministério Público Federal ajuizou uma ação de improbidade administrativa contra um ex-ministro de Estado, Ronaldo Mota Sardemberg, acusado de utilizar para fins pessoais jatinhos da Força Aérea Brasileira, que foi proposta na Justiça Federal de 1ª instância, na qual condenou o Ministro à perda do cargo e à suspensão de seus direitos políticos, em consonância a Lei de Improbidade Administrativa (TOURINHO, 2013).

Então, tramitou no Supremo Tribunal Federal a Reclamação número 2.138/DF, de relatoria do Ministro Nelson Jobim, proposta em favor do ex-ministro de Estado já mencionado, que questionou a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, considerando que os mesmos não responderiam por atos de improbidade, uma vez que já estariam sujeitos às regras relativas aos crimes de responsabilidade, cujo tipo se assemelha àqueles constantes na Lei 8.429/92 (TOURINHO, 2013).

A referida Reclamação obteve liminar requerida, deferida com apresentação de alguns argumentos. Inicialmente reconheceu que a Lei de Improbidade possui um realce político-institucional, com forte conteúdo penal em virtude das sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos previstos na referida Lei. Reconheceu, também, que o sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos, necessitando aqueles de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. Por fim, conclui-se que, estando os agentes políticos sujeitos ao regime especial de responsabilidade, a eles não se aplicam as regras comuns da Lei de Improbidade (TOURINHO, 2013).

Assim, o Egrégio Tribunal, por maioria (6 votos contra 5), julgou a referida Reclamação procedente, sob o fundamento de que os agentes políticos respondem por crimes de responsabilidade e não por improbidade administrativa. As condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa em muito se assemelham aos crimes de responsabilidade trazidos

pela Lei n.º 1.079/50. Logo, caso os agentes políticos respondessem também por improbidade administrativa, haveria *bis in idem*.

Assim, ao tempo do julgamento:

Ficou vencido o Senhor Ministro Março Aurélio, julgando improcedente a reclamação, acompanhado dos Senhores Ministros Carlos Velloso, Joaquim Barbosa, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence. Ausentes, nesta assentada, os Senhores Ministros Celso de Mello e Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 08.08.2007 (JUSBRASIL, 2014).

Nessa ocasião, o STF decidiu que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica aos agentes políticos quando a conduta praticada já for prevista como crime de responsabilidade (Lei n.º 1.079/50), e que punir o agente político por improbidade administrativa e por crime de responsabilidade caracterizaria *bis in idem*, e que deveria ser aplicada apenas a Lei n.º 1.079/50, conforme o princípio da especialidade.

Veja trechos da ementa:

(...) Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei n.º 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo.

(...) 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 n.º 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei n.º 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.

(...) Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei n.º 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei n.º 8.429/1992).

(...) 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.

(...) 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 (RIO GRANDE DO NORTE, 2007).

Este entendimento foi acompanhado por parte da doutrina.

Em consonância com o julgado acima mencionado, Bianchini e Gomes (2008) expõem que os agentes políticos, precisamente porque não estão sujeitos a qualquer hierarquia e ainda porque contam com regime jurídico especial, afastam-se do sistema normativo da Lei de Improbidade Administrativa. Raciocinar em sentido contrário seria admitir flagrante violação à regra do *non bis in idem*. A sanção decorrente de uma infração político-administrativa (ou de atos de improbidade administrativa) não conflita com a sanção penal,

quando o caso, porque elas não se confundem, já que possuem natureza jurídica diversa. Não se pode, entretanto, admitir a mesma consequência (cumulativa) quando se tratar de duas sanções de natureza intrinsecamente idênticas. Isto é o que ocorre em relação às infrações de natureza político-administrativa (às vezes chamada impropriamente de *crimes de responsabilidade*) e às contempladas na Lei de Improbidade Administrativa, que configuram matéria de Direito sancionador, não de Direito penal. Impor duas sanções, ou seja, fazer incidir dois regramentos jurídicos da mesma natureza, com idênticos fundamentos, significa patente infringência do *non bis in idem*.

Já outra parte discorda do entendimento do STF, conforme Tourinho (2013): tal entendimento não deve prosperar porque, formulado através de uma construção sistemática, desconsiderando que a improbidade administrativa também possui sede constitucional, da mesma forma que os crimes de responsabilidade. Também em virtude da independência das instâncias, que não justifica absorção da esfera cível da improbidade administrativa pela esfera político-penal dos crimes de responsabilidade. Ainda, porque a interpretação constitucional precisa levar em consideração aspectos sociopolíticos, sendo inegável a maior eficácia da Lei de Improbidade frente aos demais diplomas que combatem atos atentatórios à moralidade administrativa e ao patrimônio público.

O STJ discordou do entendimento do STF manifestado na Reclamação 2138/DF e afirmou que os agentes políticos respondem, sim, por improbidade administrativa, com exceção do Presidente da República, conforme trecho da ementa:

(...) 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. (...) (Rcl 2790/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 02/12/2009 apud LEITE, 2012).

Em uma tentativa de dar aplicação simultânea às leis nº 1.079/50 e 8.429/92, merece destaque o posicionamento do Min. Carlos Velloso, vencido na votação, no sentido de que os agentes políticos respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados nas respectivas leis especiais, mas, em relação ao que não estiver tipificado como crime de responsabilidade, e estiver definido como ato de improbidade, devem responder na forma da lei própria.

Em sentido semelhante:

Advoga-se o entendimento de que as Leis n. 1.079-50 e 8.429-92 convivem harmoniosamente no sistema, sendo independentes as vias respectivas, mas será incabível formular na ação de improbidade pedido de aplicação de sanções de natureza política (perda do cargo, suspensão dos direitos políticos), já que elas emanam naturalmente da ação penal de apuração de crime de responsabilidade. Em compensação, subsistiriam outras sanções sem tal natureza (como, v.g., multa civil, reparação de danos, proibição de benefícios creditícios ou fiscais etc). Tais sanções não decorriam de crime de responsabilidade, regulado por lei especial, mas sim de conduta de improbidade sem caracterização delituosa. De fato, examinando-se o elenco de sanções contemplado no art. 12 da Lei n. 8.429-92, é possível vislumbrar a existência, lado a lado, de sanções político-administrativas e exclusivamente administrativas. Daí a distinção feita por alguns intérpretes e que, em nosso entender, melhor se harmoniza com o sistema atualmente em vigor e com o princípio da moralidade administrativa (CAVALIERI FILHO, 2008, p. 946).

A coexistência plena entre a responsabilização política e a improbidade administrativa também foi apreciada e rejeitada neste julgamento. Pela sua importância, menciona-se o voto vencido do Min. Joaquim Barbosa. Segundo o mesmo, há no Brasil uma dupla normatividade em matéria de improbidade, com objetivos distintos: em primeiro lugar, existe aquela específica da lei 8.429/92, de tipificação cerrada, mas de incidência sobre um vasto rol de possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham qualquer vínculo funcional com a Administração Pública (Lei 8.429/92. Art. 3º); e de outra normativa relacionada à existência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao chefe do Poder Executivo e aos ministros de Estado, ao estabelecer, no art. 85, inciso V, que constituem crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade administrativa. No plano infraconstitucional, essa segunda normatividade se completa com o art. 9º da Lei 1079/50. Trata-se de disciplinas normativas diversas, as quais, embora visando, ambas, à preservação do mesmo valor ou princípio constitucional, isto é, a moralidade na Administração Pública, tem, porém, objetivos constitucionais diversos (TOURINHO, 2013).

Sendo assim, Guedes (2012) dispõe que os atos de improbidade administrativa não se confundem com os impropriamente denominados crimes de responsabilidade, uma vez que os primeiros configuram ilícitos de natureza civil (extrapenal) – muito embora tenham consequências na esfera administrativa –, enquanto os segundos são infrações político-administrativas (ou político-constitucionais).

Eis a razão porque os atos de improbidade administrativa estão sujeitos a um processo e julgamento realizado exclusivamente pelo Poder Judiciário; isto é, na esfera jurisdicional, valendo-se de um rito próprio sem qualquer aspecto político; enquanto os crimes de responsabilidade estão sujeitos, em relação a alguns agentes, a processo e julgamento pelo

legislativo (Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), tendo, assim, forte carga política em sua condução (GUEDES, 2012).

Ademais, em vista das sanções possíveis de serem aplicadas, tem-se um reforço adicional para a distinção acima. Realmente, não há previsão na Lei nº 1.079/50 de outros tipos de penalidades, a não ser a perda do cargo e inabilitação para o exercício da função pública, diferentemente do que ocorre em relação aos atos de improbidade administrativa que, de conformidade com o § 4º do art. 37 da CF, prevê para o agente ímprobo as sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, contemplado pelo art. 12 da lei nº 8.429/92, que regula a aplicação das sanções, do que denota haver uma clara distinção entre os crimes de responsabilidade e os atos de improbidade administrativa (GUEDES, 2012).

Portanto, os denominados crimes de responsabilidade não se confundem com os crimes comuns de natureza penal, com outros ilícitos de natureza extrapenal, como os atos de improbidade administrativa, sendo, desta forma, possível a tramitação de processos simultâneos pelo mesmo fato que importe em responsabilização civil, por crime de responsabilidade e por crime comum, não havendo que falar em dupla punição (GUEDES, 2012).

O posicionamento adotado na Reclamação 2138-61/DF também desconsidera o princípio da separação dos poderes ou independência entre as instâncias, consagrado na nossa legislação no art. 935 do CC/2002, olvidando que a ilicitude, contrária de fato à norma de direito, pode ser estendida a inúmeros ramos do mesmo ordenamento jurídico, e um único fato pode constituir-se tanto ilícito penal como civil, administrativo e disciplinar, apenas para citar algumas possibilidades (GUEDES, 2012).

Miranda (2007) comenta que a própria Constituição Federal não deixa dúvidas ao dispor que a punição pelos crimes de responsabilidade não impede a incidência de outras sanções cabíveis (Art. 52, parágrafo único, parte final), podendo, portanto, a referida norma ser interpretada no sentido de que será possível responsabilizar o agente pela prática de crime ou até mesmo de eventual ilícito civil, como os que caracterizam atos de improbidade administrativa. Assim, não há que falar em contradição ou superposição de instâncias, uma vez que também é possível que a condenação criminal gere a suspensão ou perda dos direitos políticos, da mesma forma como é possível pela condenação por improbidade administrativa, como se observa pelo art. 15, III e V, da CF/88.

Tourinho (2013) menciona que a reclamação 2.138/DF produz efeitos *inter partes*, havendo fundadas expectativas de mudança de posicionamento da Suprema Corte, considerando que houve uma significativa modificação de sua composição. Comenta ainda

que no mesmo dia do julgamento dessa reclamação, no dia 13 de junho de 2007, ao apreciar uma questão de ordem apresentada em petição pelo deputado federal Paulo Maluf, os ministros Ricardo Lewandowski, Carmem Lúcia Antunes Rocha e Carlos Ayres Britto, externaram suas posições de que agentes políticos podem, sim, ser julgados por improbidade administrativa, inclusive sem foro especial.

No entanto, em outra oportunidade, a Suprema Corte novamente se manifestou quanto à inaplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos, conforme ementa da questão de ordem 3211/DF:

Questão de ordem. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. Ministro do Supremo Tribunal Federal. Impossibilidade. Competência da Corte para processar e julgar seus membros apenas nas infrações penais comuns. 1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros. 2. Arquivamento da ação quanto ao Ministro da Suprema Corte e remessa dos autos ao Juízo de 1º grau de jurisdição no tocante aos demais (Pet-QO3211/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 13.03.2008, apud TOURINHO, 2013).

Percebe-se que o tema aqui examinado é polêmico, com entendimentos diversos. A análise que se pretende desenvolver mediante várias opiniões divergentes sobre o tema é que o subgrupo de agente político, pertencente ao grupo de agente público, é sujeito ativo dos atos de Improbidade Administrativa, devendo esse agir com lealdade e probidade perante a Administração, sem prejuízo da sanção penal cabível.

Importante ainda se faz mencionar que não se têm garantias de que as considerações aqui explanadas confirmem-se na jurisprudência, até porque os Ministros podem mudar sua compreensão a qualquer momento, ainda, pode haver um processo de desligamento de ministros, como aposentadorias, como aconteceu com os Ministros Joaquim Barbosa e Carlos Ayres Britto, bem como a falta de unanimidade do presente julgado (6 votos contra 5), daí defende-se a importância de se unificar o entendimento nos Tribunais Superiores.

4.9.2 Recurso Extraordinário com Agravo 683235/PA

Na origem processual, trata-se de ação civil pública por ato de improbidade ajuizada pelo Ministério Público Federal (MPF) contra ex-prefeito de Eldorado dos Carajás (PA), sob alegação de aplicação indevida e desvio de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). A sentença de procedência dos pedidos formulados da ação foi mantida em acórdão do Tribunal

Regional Federal da 1ª Região (TRF-1), para condenar o ex-prefeito nas sanções dos artigos 9º, incisos X e XI; 10 e 11, inciso I, da Lei 8.429/92 (BRASIL, 2013). Ou seja, o TRF-1, julgando a apelação contra a condenação imposta ao Prefeito Municipal em autos de ação de improbidade administrativa, entendeu que agentes políticos, como o ex-prefeito no caso em tela, submetem-se à Lei 8.429/92.

Manifesta-se, ademais, no sentido de que a reclamação 2.138/DF não deve interferir no processo e julgamento desta ação civil, sobretudo porque nela figura como interessado um Ministro de Estado, que ostenta condição jurídica distinta daquela de ex ocupante do cargo de Prefeito Municipal. Ainda, ressaltou que mesmo que os prefeitos sejam agentes políticos, estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, bem como à ação penal por crime de responsabilidade (decreto Lei 201/67), em decorrência do mesmo fato (BRASIL, 2013).

Tal entendimento é contrário àquele que sustenta o recorrente, que segue a defesa com base na tese da Reclamação 2.138/DF, que prefeito, por ser agente político, estaria sujeito a crimes de responsabilidade somente, criticando a decisão, por permitir *bis in idem* (BRASIL, 2013).

O recorrente alega, em síntese, ter ocorrido *bis in idem* porque as condutas atribuídas a ele devem ser julgadas somente com base na Lei de Responsabilidade (Decreto-Lei 201/67), não se submetendo os agentes políticos à Lei de Improbidade. Ele aduz, ainda, ofensa aos artigos 5º, inciso II, XXXV, LIV e LV, da Constituição Federal (BRASIL, 2013).

O Recurso Extraordinário, então proposto na origem, no TRF-1, foi rejeitado, mencionando que, no julgamento da Reclamação 2138/DF, o STF decidiu haver distinção entre o regime de responsabilidade dos agentes políticos e o regime dos demais agentes públicos, ainda ressaltou que a decisão da reclamação já mencionada não tem efeito vinculante nem eficácia *erga omnes*. À época, os ministros do Supremo entenderam que os agentes políticos, por serem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante a Corte, nos termos do artigo 102, inciso I, alínea c, da CF (BRASIL, 2013).

Sendo assim, o Recurso Extraordinário com Agravo 683235 foi admitido pelo relator do agravo subsequente, momento em que foi reconhecida a repercussão geral da questão constitucional suscitada, qual seja, o processamento e julgamento de prefeitos por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei 8.429/92.

Ao reconhecer repercussão geral sobre o presente tema constitucional, os ministros do Supremo, salientaram que as causas versam sobre autoridades públicas diferentes (ministros de Estado e prefeitos), com normas específicas de regência dos crimes de responsabilidade (Lei 1.079/50 e Decreto-Lei 201/67) e regramento constitucional próprio de cada autoridade. Também acrescentaram que têm sido frequentes na Corte recursos acerca da mesma matéria, que apresenta interesse político e social (BRASIL, 2013).

Ademais, no acórdão do reconhecimento da repercussão geral, ficou ressaltado o fato relevante de que a Reclamação nº 2.138 foi decidida por escassa maioria de um voto, sem que cinco dos atuais Ministros da época do reconhecimento da repercussão geral, Ayres Britto, Ricardo Lewandowski, Dias Toffoli, Luiz Fux e Rosa Weber, tenham votado sobre o mérito, em razão de já o terem feito os antecessores.

Importante mencionar que o Ministro Ayres Britto já se aposentou, permanecendo os demais Ministros citados acima, na composição atual do STF.

Essa questão constitucional ainda será decidida pelo STF, quando será concluído se o Chefe do Executivo Municipal é passível de ser processado por atos de improbidade. Ocorrida tal decisão, ela terá efeito vinculante e *erga omnes*. Até a presente data os autos estão conclusos ao relator (BRASIL, 2013).

4.2.9.1 Manifestação da Procuradoria Geral da República 2323/2014 PGGB ao Recurso Extraordinário com Agravo 683235/PA

Do presente recurso extraordinário, no dia 06 de junho de 2014, houve manifestação por parte da Procuradoria Geral da República, assinada pelo Subprocurador-geral Paulo Gustavo Gonet Branco, o qual se manifestou pelo desprovimento do Recurso, alegando que não há obstáculo jurídico a que o Prefeito que responde por crime de responsabilidade, nos termos do Decreto-Lei nº 201/67, seja processado e punido segundo a Lei nº 8.429/91.

O Decreto-Lei nº 201/67 situa os delitos associados à ideia de improbidade administrativa em campo penal incoincidente com o versado na Lei nº 1.079/50. O Prefeito sofre, nesses casos, processo penal que pode resultar em pena de reclusão de dois a doze anos. Por isto mesmo, enquanto a Lei nº 1.079/50, da mesma forma que a Lei nº 8.429/91, expressamente ressalva a possibilidade de se somarem castigos criminais aplicados em processos penais específicos, às sanções que cominam, disso não cogita o Decreto-Lei nº 201, o qual, já vincula as condutas que descreve a penas estritamente criminais (BRASIL, 2014).

Deve ser registrado que o Decreto-Lei referido, ao lado dos crimes de responsabilidade, também dispõe sobre casos de cassação de mandato do prefeito pelo

Legislativo local por infração político-administrativa propriamente dita, mas nenhuma dessas hipóteses capitula comportamento afinado com a noção constitucional de improbidade administrativa (BRASIL, 2014).

Neste cenário, não cabe enxergar caso de cumulação de sanções da mesma espécie, quando se admite que o Prefeito possa ser processado tanto por improbidade administrativa como por crime de responsabilidade. Não há o *bis in idem* na propositura de ambas as ações, dada a incoincidência de natureza no que tange – e é o que interessa aqui – ao regime de responsabilidade do Chefe do Executivo municipal.

Fica, assim, estremado o caso do Prefeito - cujo regime de responsabilidade política é marcado pelas peculiaridades do Decreto-Lei nº 201/67 - daquele do Ministro de Estado - a quem se dirige a Lei nº 1.079/50 -, amostrar que a máxima de julgamento extraída do precedente apontado como paradigma, a Reclamação 2.138 não tem, aqui, pertinência.

A submissão do Chefe de Executivo municipal às normas que regulam os crimes de responsabilidade cominados pelo Decreto-Lei nº 201/67, portanto, não é incompatível com a sua condenação, de ordem civil, por fatos descritos na Lei nº 8.429/91.

Repare-se que foi possível alcançar essa solução pelo só exercício de estremar as situações normativas do Prefeito e do Ministro de Estado.

A mesma conclusão torna-se ainda mais necessária, se for seguida a orientação que o eminente relator deste feito sustentou em julgamento, no Superior Tribunal de Justiça, na Reclamação 2.790, recordada e aplaudida na decisão do Ministro Celso de Mello proferida na AC 3585 MC, datada de 2 de junho deste ano.

O Ministro Teori Zavascki afirma, na outra alta Corte:

(...) 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.

(...)

O que se conclui, em suma, é que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (sujeitos, por força da própria Constituição, a regime especial), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria igualmente incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse

imunidade dessa natureza. O que há, inegavelmente, é uma situação de natureza estritamente processual, que nem por isso deixa de ser sumamente importante no âmbito institucional, relacionada com a competência para o processo e julgamento das ações de improbidade, já que elas podem conduzir agentes políticos da mais alta expressão a sanções de perda do cargo e à suspensão de direitos políticos. Essa é a real e mais delicada questão institucional que subjaz à polêmica sobre atos de improbidade praticados por agentes políticos. Ora, a solução constitucional para o problema, em nosso entender, está no reconhecimento, também para as ações de improbidade, do foro por prerrogativa de função assegurado nas ações penais (BRASIL, 2014).

Portanto, da presente manifestação não há obstáculo jurídico de que o prefeito responda por crime de responsabilidade e seja, também, processado e punido segundo a Lei de Improbidade Administrativa.

5 CONCLUSÃO

A elaboração deste trabalho contribui para a ampliação de conhecimentos na área Constitucional, Cível, Administrativa e Penal. Sendo assim, pode-se avaliar o resultado desta pesquisa de forma positiva, pois se alcançaram todos os objetivos, gerais e específicos, estabelecidos para a pesquisa. Ademais, também colaborou para um debate importante, que há tanto tempo é travado no país, sem a devida solução: a gerência honesta e competente da vida pública.

O serviço público é essencial para o desenvolvimento da sociedade. Sua eficiência potencializa muitos outros segmentos, públicos e privados. Para tanto, exige-se, por parte de todos os agentes públicos, atuação administrativa pautada nos princípios que regem a Administração Pública, seja qual for a finalidade desejada. Pretende-se uma administração moral, fundamentada nos valores da lealdade, boa fé, honestidade e justiça. Deseja-se uma administração ponderada, que observe a proporcionalidade entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por ela auferidos.

O dever de probidade dos agentes públicos, em especial os agentes políticos, envolve muito mais do que razões morais, envolve o dever de seguir princípios constitucionais e um conjunto normativo severo que, quando violado, acarreta medidas repressivas rigorosas de natureza política, civil, administrativa e penal, como a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao erário, multa e proibição de contratar.

Entretanto, a sociedade tem acompanhado casos espantosos de corrupção no funcionalismo público, bem como é visível, em alguns casos, a falta de seriedade de agentes políticos que se envolvem em atos de improbidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa, que regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da CF/88, é dispositivo legal completo no combate à corrupção, pois estabelece os tipos de improbidade, sanções cabíveis sem o prejuízo da ação penal, o rol de agentes públicos para fins legais, alguns aspectos referentes à investigação administrativa, normas concernentes à tramitação da ação de improbidade, e algumas das medidas cautelares cabíveis no âmbito da referida ação.

Mesmo que o mencionado diploma legal estabeleça os sujeitos ativos dos atos de improbidade, quais sejam, todos os agentes públicos, há divergências sobre sua aplicação a alguns agentes políticos.

O STF, na reclamação 2.138/DF, na época do julgamento, decidiu que os agentes políticos, em especial aos Ministros de Estado (responsabilizados pela Lei 1.079/50) não se

submetem ao regime instaurado pela Lei de Improbidade Administrativa. Em outros momentos, manifestou-se em sentido contrário, prevendo a possibilidade de agentes políticos serem julgados perante a Lei de Improbidade Administrativa, sem que haja foro especial por prerrogativa de função.

O STJ reitera seu entendimento, em diversas decisões de que, salvo a figura do presidente da República, os agentes políticos respondem por improbidade administrativa, sem foro especial por prerrogativa de função. Ainda no mesmo entendimento, o TRF-1, manifestou-se no sentido que o agente político, na figura de prefeito (já responsabilizado pelo Decreto-lei 201/67), deve se submeter também à Lei 8.429/92. Mencionou, ainda, que a reclamação 2.138/DF não deve interferir no processo e julgamento desta ação civil, pois figura como interessado ministro de Estado, que ostenta condição jurídica distinta de prefeito. Ademais, ressaltou que, mesmo que os prefeitos sejam agentes políticos, estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, bem como à ação penal por crime de responsabilidade (decreto Lei 201/67) em decorrência do mesmo fato.

Ressalta-se o fundamento desta tese, haja vista que a Lei de Improbidade Administrativa tem natureza civil, o que não impede a propositura da ação penal específica, conforme expressa a Carta Magna de 1988.

Sendo assim, ao Recurso Extraordinário com Agravo 683235/PA foi reconhecida a repercussão geral da questão constitucional suscitada, qual seja, o processamento e julgamento de prefeitos por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei 8.429/92.

Porém, essa questão constitucional ainda não foi decidida pelo STF, que deverá analisar se o Chefe do Executivo Municipal é passível de ser processado por atos de improbidade, tornando tal decisão com efeito vinculante e *erga omnes*.

Aqui se declara o entendimento de que tanto a Lei de Improbidade Administrativa quanto os Crimes de Responsabilidade apresentam um viés Constitucional, podendo conviver de forma harmônica no ordenamento jurídico. Apesar das aludidas leis mencionarem, por vezes, condutas idênticas, nada impede que o mesmo agente político responda pelas duas coisas, já que uma apresenta natureza cível e a outra natureza político-administrativa, não caracterizando o *bis in idem*.

Reconhecida a repercussão geral da matéria, aguarda-se a decisão do STF frente ao Recurso Extraordinário com Agravo 683235/PA, para uniformização da jurisprudência nos Tribunais, a fim de que seja apreciado o direito aplicável à hipótese concreta, ficando, assim,

os julgados vinculados a esta determinação, respeitando o princípio da isonomia, de forma a não transformar os julgamentos das ações em meros eventos aleatórios, pautados na sorte.

Portanto, espera-se que a Suprema Corte acolha a aplicabilidade da ação de improbidade administrativa a todos agentes políticos, sem o prejuízo da ação penal, uma vez que todos os agentes políticos sujeitos a crime de responsabilidade (nos termos da Lei 1.079/50, Lei 7.106/83 e Decreto-lei 201/67) não estão imunes às sanções do art. 37, § 4.º da Constituição, pois qualquer ato de improbidade está sujeito às sanções nela estabelecidas.

Vale ressaltar que o presente estudo não tem a pretensão de esgotar o assunto, visto tratar-se de tema polêmico, amplo, com entendimentos diversos sobre a matéria, podendo e devendo ser aprofundado. Ainda assim, demonstra que todos os agentes públicos precisam ser probos, suas condutas precisam ser fundadas em respeito aos princípios constitucionais presentes no artigo 37 da CF/88 como, também, devem agir com honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade à Administração.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, M.L.M. **Análise das práticas de responsabilidade e cidadania das organizações reconhecidas pelo Prêmio da qualidade do governo Federal do Brasil**, PQGF, nos anos de 1998 a 2001-um estudo de caso. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Centro Universitário Capital – UNICAPITAL, 2003.

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito Administrativo**. 4. ed. Res. e atual. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2009.

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de; PAVIONE, Lucas dos Santos. **Improbidade Administrativa**. Salvador: Editora Juspodivm, 2010.

BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. **Agentes políticos não estão sujeitos à lei de improbidade administrativa**. In: BOLZAN, Fabrício; MARINELA, Fernanda. **Leituras complementares de direito administrativo**. Salvador: Editora Juspodivm, 2008.

BARTINE, Caio; SPITZCOVSKY, Celso. **Elementos do Direito - Direito Administrativo - Vol.2**. 1. ed., Editora Revista dos Tribunais, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional n.º 72 de 2 abr. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial AgRg no REsp 1260737 RJ 20110070750-5**. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153363199/agravo-regimental-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1260737-rj-2011-0070750-5>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial AgRg no REsp 23443 SP 20110084800-4**. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22208366/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-23443-sp-2011-0084800-4-stj>>. Acesso em: 28 nov. 2014.

_____. **Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilado.htm>. Acesso em: 16 fev. 2014.

_____. **Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto_lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. **Lei n.º 10.628 de 24 de dezembro de 2002**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10628.htm>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria Geral da União. **Perguntas frequentes/agentes públicos e políticos**. 2014. Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Correicao/PerguntasFrequentes/Agentes_Publicos_Politicos.asp#2>. Acesso em: 15 fev. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Notícias**. Julgamento de prefeitos por atos de improbidade tem repercussão geral. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=227950>>. Acesso em: 22 out. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Processo: ARE/683235/PA**. Julgamento de prefeitos por atos de improbidade tem repercussão geral. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=227950>>. Acesso em: 22 out. 2014.

CARVALHO, Antonio. **Gotas de Inteligência**: Fortalecendo o potencial humano. São Paulo: Livro Pleno, 2006.

CAPEZ, Fernando. **Legislação especial**: Lei dos crimes ambientais, tutela dos interesses difusos e coletivos, improbidade administrativa. 2. ed. São Paulo: Editora Damásio de Jesus, 2004.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil**. 8. ed. – 2. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

CENTRAL JURÍDICA. **A evolução do conteúdo jurídico**. 2008. Disponível em: <www.centraljuridica.com>. Acesso em: 10 jan. 2014.

COSTA, Werton Magalhães. **Improbidade no Estatuto da Cidade**. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (Org.). *Improbidade Administrativa*: 10 Anos da Lei n. 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 485-497.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Direito Administrativo do Brasil**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Jurídico Atlas, 2001.

_____. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2004.

FARIAS JÚNIOR, Carlos Olivar de. **Improbidade Administrativa**. 2011. Disponível em: <<http://cofjunior.blogspot.com.br/2011/11/improbidade-administrativa.html>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

FIGUEIREDO, Lucia Vale. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: 40 Malheiros, 2000, p. 60.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2011.

GARCIA, Mônica Nicida. **Responsabilidade do agente público**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

GOMES, Luiz Flávio. **Prefeito. Foro especial por prerrogativa de função. Competência do tj do seu estado, ainda que outro seja o local do crime.** 2012. Acesso em: <<http://professorlfg.jusbrasil.com.br/artigos/121928384/prefeito-foro-especial-por-prerrogativa-de-funcao-competencia-do-tj-do-seu-estado-ainda-que-outro-seja-o-local-do-crime>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

GUEDES, Cássio Jorge Tristão. **A aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 18 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.36497&seo=1>>. Acesso em: 14 ago. 2014.

HERDT, Mauri Luiz; LEONEL, Vilson. **Metodologia científica.** 2. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2005.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles; FRANCO, Francisco Manoel de Mello. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa.** p. 1553 (verbetes: probidade), 2009.

JESUS, Damásio. **Tutela dos direitos difusos e coletivos: improbidade Administrativa, Lei 8.429, de 02 de junho de 1992.** São Paulo, 2012.

_____. **Direito Constitucional: Princípios Constitucionais.** São Paulo, 2012.

_____. **Direito Administrativo: Princípios da Administração Pública.** São Paulo, 2012.

JUSBASIL. STF. **Reclamação Rcl 2138 DF.** 2007. Disponível em <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/756839/reclamacao-rcl-2138-df>>. Acesso em 20 nov. 2014.

LEITE, Rodrigo. **Foro por prerrogativa de função e ações de improbidade.** Atualidades do Direito. Disponível em: <<http://www.estudodirecionado.com/2012/08/foro-por-prerrogativa-de-funcao-e-acoes.html>>. Acesso em 20 out. 2014.

LOPES, Jefferson Renosto. **Reclamação 2138/DF: a divergência de interpretação entre o Supremo Tribunal Federal e os Tribunais Regionais Federais e Estaduais.** Jus Navigandi, Teresina, ano 14, n. 2085, 17 mar. 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/12474>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

LUHMANN, Niklas. **Legitimação pelo Procedimento.** Brasília, Editorial Universitária de Brasília, 1980.

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

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro.** 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro.** 21. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

_____. **Prestação de Serviços Públicos e Administração Indireta**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1979.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIRABETE, Julio Fabbrini. **Processo Penal**. 10ª Ed., São Paulo: Atlas, 2000.

MIRANDA, Gustavo Senna Miranda. **Princípio do juiz natural e sua aplicação na lei de improbidade administrativa**. São Paulo: RT, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, Cléber Gomes de. **Princípios da Administração Pública**. Fundação De Ensino Superior De Goiatuba – FESG. 2008. Disponível em: <WWW.amigonerd.net/humanas/direito/principios-da-administraçãopublica>. Acesso em: 15 jan. 2014.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**. São Paulo: RT, 2007.

PAULO, Vicente. **Você pensou que sabia, mas...** Disponível em: <<https://www.facebook.com/professorvicentepaulo/posts/516903545040112>>. Acesso em: 22 out. 2014.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal Regional Federal. 5ª região. **Rcl. 2138, Rel. Acórdão: Min. Gilmar Mendes**. Tribunal Pleno. Julgado em 13/06/2007. Disponível em <http://www.trf5.jus.br/data/2014/06/ESPARTA/200784000083054-02_20140613_5503357.pdf>. Acesso em: 20 out. 2014.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas. Ciclo de estudos de controle público da administração municipal**. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2013.

SOUSA SEGUNDO, Lino Osvaldo Serra. **A axiologia de moralidade administrativa tendo por base sua posição no sistema jurídico brasileiro**. Jus Navegandi, Teresina, a. 5, n.48, dez. 2000. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina>>. Acesso em: 02 jan. 2014.

TAVARES, Livia Benetti; ADEMILSON, Ferreira de Araujo. **As relações de trabalho do servidor público: regime estatutário x regime celetista**. Revista científica eletrônica de ciências contábeis. a. 6, n.11, Maio de 2008. Periódicos Semestral.

TÁVORA, Nestor; ANTONNI, Rosmar. **Curso de Direito Processual Penal**. 3. ed. Bahia: JusPODIVM, 2009.

TOURINHO, Rita. **Dispensa, inexigibilidade e contratação irregular em face da Lei de improbidade administrativa**. Anhanguera-Uniderp, rede LFG, 2013.

_____. **Os golpes aplicados contra a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e a proposta de criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa. Interesse Público.** Anhanguera-Uniderp, rede LFG, 2013.

VASCONCELOS, Edson Aguiar de. **Controle Administrativo e Parlamentar.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris 1954.

VILAR, Eduardo Franco. **Estabilidade x Estágio Probatório.** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF. 2009. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.23112>>. Acesso em: 01 fev. 2014.

VINCI JUNIOR, Wilson José. 8/11/2005. **O servidor público estatutário e a nova ordem de competência da Justiça do Trabalho estabelecida pela E.C. nº 45/04.** Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos>>. Acesso em: 05 jan. 2014.

ANEXOS

ANEXO A – Lei Nº 8.429, de 2 de junho de 1992

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.

Texto compilado

(Vide Lei nº 13.019, de 2014) (Vigência)

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I Das Disposições Gerais

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

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

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

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

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

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

CAPÍTULO II Dos Atos de Improbidade Administrativa

Seção I Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Seção II

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

Seção III

Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

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

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

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

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

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

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

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

CAPÍTULO III

Das Penas

~~Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:~~

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

CAPÍTULO IV Da Declaração de Bens

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Regulamento)

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo .

CAPÍTULO V Do Procedimento Administrativo e do Processo Judicial

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 2º A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

~~§ 3º No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica interessada integrará a lide na qualidade de litisconsorte, devendo suprir as omissões e falhas da inicial e apresentar ou indicar os meios de prova de que disponha.~~

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996)

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, **caput** e § 1º, do Código de Processo Penal. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

CAPÍTULO VI Das Disposições Penais

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

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

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Art. 21. A aplicação das sanções previstas nesta lei independe:

~~I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;~~

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

CAPÍTULO VII

Da Prescrição

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

CAPÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Ficam revogadas as Leis nºs 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 2 de junho de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

FERNANDO COLLOR

Célio Borja

Este texto não substitui o publicado no DOU de 3.6.1992

ANEXO B – Lei Nº 1.079, de 10 de abril de 1950

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950.

Vide texto Atualizado

Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta eu sanciono a seguinte Lei:

PARTE PRIMEIRA**Do Presidente da República e Ministros de Estado**

Art. 1º São crimes de responsabilidade os que esta lei especifica.

Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República.

Art. 3º A imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União:

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;

IV - A segurança interna do país;

V - A probidade na administração;

VI - A lei orçamentária;

VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

TÍTULO I**CAPÍTULO I****DOS CRIMES CONTRA A EXISTÊNCIA DA UNIÃO**

Art. 5º São crimes de responsabilidade contra a existência política da União:

1 - entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República;

2 - tentar, diretamente e por fatos, submeter a União ou algum dos Estados ou Territórios a domínio estrangeiro, ou dela separar qualquer Estado ou porção do território nacional;

3 - cometer ato de hostilidade contra nação estrangeira, expondo a República ao perigo da guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade;

4 - revelar negócios políticos ou militares, que devam ser mantidos secretos a bem da defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação;

5 - auxiliar, por qualquer modo, nação inimiga a fazer a guerra ou a cometer hostilidade contra a República;

6 - celebrar tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação;

7 - violar a imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no país;

8 - declarar a guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional.

9 - não empregar contra o inimigo os meios de defesa de que poderia dispor;

10 - permitir o Presidente da República, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente;

11 - violar tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras.

CAPÍTULO II

DOS CRIMES CONTRA O LIVRE EXERCÍCIO DOS PODERES CONSTITUCIONAIS

Art. 6º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos poderes legislativo e judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados:

1 - tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir a reunião ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras;

2 - usar de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagí-lo no modo de exercer o seu mandato bem como conseguir ou tentar conseguir o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção;

3 - violar as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembléias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais;

4 - permitir que força estrangeira transite pelo território do país ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional;

5 - opor-se diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças;

6 - usar de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício;

7 - praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo;

8 - intervir em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

CAPÍTULO III

DOS CRIMES CONTRA O EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS, INDIVIDUAIS E SOCIAIS

Art. 7º São crimes de responsabilidade contra o livre exercício dos direitos políticos, individuais e sociais:

1- impedir por violência, ameaça ou corrupção, o livre exercício do voto;

2 - obstar ao livre exercício das funções dos mesários eleitorais;

3 - violar o escrutínio de seção eleitoral ou inquirar de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material;

4 - utilizar o poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral;

5 - servir-se das autoridades sob sua subordinação imediata para praticar abuso do poder, ou tolerar que essas autoridades o pratiquem sem repressão sua;

6 - subverter ou tentar subverter por meios violentos a ordem política e social;

7 - incitar militares à desobediência à lei ou infração à disciplina;

8 - provocar animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis;

9 - violar patentemente qualquer direito ou garantia individual constante do art. 141 e bem assim os direitos sociais assegurados no artigo 157 da Constituição;

10 - tomar ou autorizar durante o estado de sítio, medidas de repressão que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

CAPÍTULO IV

DOS CRIMES CONTRA A SEGURANÇA INTERNA DO PAÍS

Art. 8º São crimes contra a segurança interna do país:

1 - tentar mudar por violência a forma de governo da República;

2 - tentar mudar por violência a Constituição Federal ou de algum dos Estados, ou lei da União, de Estado ou Município;

3 - decretar o estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa;

4 - praticar ou concorrer para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal;

5 - não dar as providências de sua competência para impedir ou frustrar a execução desses crimes;

6 - ausentar-se do país sem autorização do Congresso Nacional;

7 - permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública;

8 - deixar de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessário a sua execução e cumprimento.

CAPÍTULO V

DOS CRIMES CONTRA A PROIBIDADE NA ADMINISTRAÇÃO

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

1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;

2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;

3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;

4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;

5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;

6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagí-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;

7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

CAPÍTULO VI

DOS CRIMES CONTRA A LEI ORÇAMENTÁRIA

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

1- Não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa;

2 - Exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento;

3 - Realizar o estorno de verbas;

4 - Infringir , patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

CAPÍTULO VII

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

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

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

CAPÍTULO VIII

DOS CRIMES CONTRA O CUMPRIMENTO DAS DECISÕES JUDICIÁRIAS;

Art. 12. São crimes contra o cumprimento das decisões judiciais:

- 1 - impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário;
- 2 - Recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo;
- 3 - deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral;
- 4 - Impedir ou frustrar pagamento determinado por sentença judiciária.

TÍTULO II

DOS MINISTROS DE ESTADO

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado;

- 1 - os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados;
- 2 - os atos previstos nesta lei que os Ministros assinarem com o Presidente da República ou por ordem deste praticarem;
- 3 - A falta de comparecimento sem justificação, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto previamente determinado;
- 4 - Não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade.

PARTE SEGUNDA

PROCESSO E JULGAMENTO

TÍTULO ÚNICO

DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA E MINISTROS DE ESTADO

CAPÍTULO I

DA DENÚNCIA

Art. 14. É permitido a qualquer cidadão denunciar o Presidente da República ou Ministro de Estado, por crime de responsabilidade, perante a Câmara dos Deputados.

Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Art. 16. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados, nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco no mínimo.

Art. 17. No processo de crime de responsabilidade, servirá de escrivão um funcionário da Secretaria da Câmara dos Deputados, ou do Senado, conforme se achar o mesmo em uma ou outra casa do Congresso Nacional.

Art. 18. As testemunhas arroladas no processo deverão comparecer para prestar o seu depoimento, e a Mesa da Câmara dos Deputados ou do Senado por ordem de quem serão notificadas, tomará as providências legais que se tornarem necessárias legais que se tornarem necessárias para compeli-las a obediência.

CAPÍTULO II

DA ACUSAÇÃO

Art. 19. Recebida a denúncia, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial eleita, da qual participem, observada a respectiva proporção, representantes de todos os partidos para opinar sobre a mesma.

Art. 20. A comissão a que alude o artigo anterior se reunirá dentro de 48 horas e, depois de eleger seu Presidente e relator, emitirá parecer, dentro do prazo de dez dias, sobre se a denúncia deve ser ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias ao esclarecimento da denúncia.

§ 1º O parecer da comissão especial será lido no expediente da sessão da Câmara dos Deputados e publicado integralmente no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, juntamente com a denúncia, devendo as publicações ser distribuídas a todos os deputados.

§ 2º Quarenta e oito horas após a publicação oficial do parecer da Comissão especial, será o mesmo incluído, em primeiro lugar, na ordem do dia da Câmara dos Deputados, para uma discussão única.

Art. 21. Cinco representantes de cada partido poderão falar, durante uma hora, sobre o parecer, ressalvado ao relator da comissão especial o direito de responder a cada um.

Art. 22. Encerrada a discussão do parecer, e submetido o mesmo a votação nominal, será a denúncia, com os documentos que a instruem, arquivada, se não fôr considerada objeto de deliberação. No caso contrário, será remetida por cópia autêntica ao denunciado, que terá o prazo de vinte dias para contestá-la e indicar os meios de prova com que pretenda demonstrar a verdade do alegado.

§ 1º Findo esse prazo e com ou sem a contestação, a comissão especial determinará as diligências requeridas, ou que julgar convenientes, e realizará as sessões necessárias para a tomada do depoimento das testemunhas de ambas as partes, podendo ouvir o denunciante e o denunciado, que poderá assistir pessoalmente, ou por seu procurador, a todas as audiências e diligências realizadas pela comissão, interrogando e contestando as testemunhas e requerendo a reinquirição ou acareação das mesmas.

§ 2º Findas essas diligências, a comissão especial proferirá, no prazo de dez dias, parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia.

§ 3º Publicado e distribuído esse parecer na forma do § 1º do art. 20, será o mesmo, incluído na ordem do dia da sessão imediata para ser submetido a duas discussões, com o interregno de 48 horas entre uma e outra.

§ 4º Nas discussões do parecer sobre a procedência ou improcedência da denúncia, cada representante de partido poderá falar uma só vez e durante uma hora, ficando as questões de ordem subordinadas ao disposto no § 2º do art. 20.

Art. 23. Encerrada a discussão do parecer, será o mesmo submetido a votação nominal, não sendo permitidas, então, questões de ordem, nem encaminhamento de votação.

§ 1º Se da aprovação do parecer resultar a procedência da denúncia, considerar-se-á decretada a acusação pela Câmara dos Deputados.

§ 2º Decretada a acusação, será o denunciado intimado imediatamente pela Mesa da Câmara dos Deputados, por intermédio do 1º Secretário.

§ 3º Se o denunciado estiver ausente do Distrito Federal, a sua intimação será solicitada pela Mesa da Câmara dos Deputados, ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que êle se encontrar.

§ 4º A Câmara dos Deputados elegerá uma comissão de três membros para acompanhar o julgamento do acusado.

§ 5º São efeitos imediatos ao decreto da acusação do Presidente da República, ou de Ministro de Estado, a suspensão do exercício das funções do acusado e da metade do subsídio ou do vencimento, até sentença final.

§ 6º Conforme se trate da acusação de crime comum ou de responsabilidade, o processo será enviado ao Supremo Tribunal Federal ou ao Senado Federal.

CAPÍTULO III

DO JULGAMENTO

Art. 24. Recebido no Senado o decreto de acusação com o processo enviado pela Câmara dos Deputados e apresentado o libelo pela comissão acusadora, remeterá o Presidente cópia de tudo ao acusado, que, na mesma ocasião e nos termos dos parágrafos 2º e 3º do art. 23, será notificado para comparecer em dia prefixado perante o Senado.

Parágrafo único. Ao Presidente do Supremo Tribunal Federal enviar-se-á o processo em original, com a comunicação do dia designado para o julgamento.

Art. 25. O acusado comparecerá, por si ou pêlos seus advogados, podendo, ainda, oferecer novos meios de prova.

Art. 26. No caso de revelia, marcará o Presidente novo dia para o julgamento e nomeará para a defesa do acusado um advogado, a quem se facultará o exame de todas as peças de acusação.

Art. 27. No dia aprazado para o julgamento, presentes o acusado, seus advogados, ou o defensor nomeado a sua revelia, e a comissão acusadora, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, abrindo a sessão, mandará ler o processo preparatório o libelo e os artigos de defesa; em seguida inquirirá as testemunhas, que deverão depor publicamente e fora da presença umas das outras.

Art. 28. Qualquer membro da Comissão acusadora ou do Senado, e bem assim o acusado ou seus advogados, poderão requerer que se façam às testemunhas perguntas que julgarem necessárias.

Parágrafo único. A Comissão acusadora, ou o acusado ou seus advogados, poderão contestar ou argüir as testemunhas sem contudo interrompê-las e requerer a acareação.

Art. 29. Realizar-se-á a seguir o debate verbal entre a comissão acusadora e o acusado ou os seus advogados pelo prazo que o Presidente fixar e que não poderá exceder de duas horas.

Art. 30. Findos os debates orais e retiradas as partes, abrir-se-á discussão sobre o objeto da acusação.

Art. 31. Encerrada a discussão o Presidente do Supremo Tribunal Federal fará relatório resumido da denúncia e das provas da acusação e da defesa e submeterá a votação nominal dos senadores o julgamento.

Art. 32. Se o julgamento for absolutório produzirá desde logo, todos os efeitos a favor do acusado.

Art. 33. No caso de condenação, o Senado por iniciativa do presidente fixará o prazo de inabilitação do condenado para o exercício de qualquer função pública; e no caso de haver crime comum deliberará ainda sobre se o Presidente o deverá submeter à justiça ordinária, independentemente da ação de qualquer interessado.

Art. 34. Proferida a sentença condenatória, o acusado estará, ipso facto destituído do cargo.

Art. 35. A resolução do Senado constará de sentença que será lavrada, nos autos do processo, pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, assinada pêlos senadores que funcionarem como juizes, transcrita na ata da sessão e, dentro desta, publicada no Diário Oficial e no Diário do Congresso Nacional.

Art. 36. Não pode interferir, em nenhuma fase do processo de responsabilidade do Presidente da República ou dos Ministros de Estado, o deputado ou senador;

a) que tiver parentesco consanguíneo ou afim, com o acusado, em linha reta; em linha colateral, os irmãos cunhados, enquanto durar o cunhado, e os primos co-irmãos;

b) que, como testemunha do processo tiver deposto de ciência própria.

Art. 37. O congresso Nacional deverá ser convocado, extraordinariamente, pelo terço de uma de suas câmaras, caso a sessão legislativa se encerre sem que se tenha ultimado o julgamento do Presidente da República ou de Ministro de Estado, bem como no caso de ser necessário o início imediato do processo.

Art. 38. No processo e julgamento do Presidente da República e dos Ministros de Estado, serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, assim os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, como o Código de Processo Penal.

PARTE TERCEIRA

TÍTULO I

CAPÍTULO I

DOS MINISTROS DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:

1- altera, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;

2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;

3 - exercer atividade político-partidária;

4 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;

5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decôro de suas funções.

CAPÍTULO II

DO PROCURADOR GERAL DA REPÚBLICA

Art. 40. São crimes de responsabilidade do Procurador Geral da República:

1 - emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa;

2 - recusar-se a prática de ato que lhe incumba;

3 - ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições;

4 - proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo.

TÍTULO II

DO PROCESSO E JULGAMENTO

CAPÍTULO I

DA DENÚNCIA

Art. 41. É permitido a todo cidadão denunciar perante o Senado Federal, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, pêlos crimes de responsabilidade que cometerem (artigos 39 e 40).

Art. 42. A denúncia só poderá ser recebida se o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

Art. 43. A denúncia, assinada pelo denunciante com a firma reconhecida deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, com a indicação do local onde possam ser encontrados. Nos crimes de que haja prova testemunhal, a denúncia deverá conter o rol das testemunhas, em número de cinco, no mínimo.

Art. 44. Recebida a denúncia pela Mesa do Senado, será lida no expediente da sessão seguinte e despachada a uma comissão especial, eleita para opinar sobre a mesma.

Art. 45. A comissão a que alude o artigo anterior, reunir-se-á dentro de 48 horas e, depois de eleger o seu presidente e relator, emitirá parecer no prazo de 10 dias sobre se a denúncia deve ser, ou não julgada objeto de deliberação. Dentro desse período poderá a comissão proceder às diligências que julgar necessárias.

Art. 46. O parecer da comissão, com a denúncia e os documentos que a instruírem, será lido no expediente de sessão do Senado, publicado no Diário do Congresso Nacional e em avulsos, que deverão ser distribuídos entre os senadores, e dado para ordem do dia da sessão seguinte.

Art. 47. O parecer será submetido a uma só discussão, e a votação nominal considerando-se aprovado se reunir a maioria simples de votos.

Art. 48. Se o Senado resolver que a denúncia não deve constituir objeto de deliberação, serão os papeis arquivados.

Art. 49. Se a denúncia for considerada objeto de deliberação, a Mesa remeterá cópia de tudo ao denunciado, para responder à acusação no prazo de 10 dias.

Art. 50. Se o denunciado estiver fora do Distrito Federal, a cópia lhe será entregue pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado em que se achar. Caso se ache fora do país ou em lugar incerto e não sabido, o que será verificado pelo 1º Secretário do Senado, a intimação farse-á por edital, publicado no Diário do Congresso Nacional, com a antecedência de 60 dias, aos quais se acrescerá, em comparecendo o denunciado, o prazo do art. 49.

Art. 51. Findo o prazo para a resposta do denunciado, seja esta recebida, ou não, a comissão dará parecer, dentro de dez dias, sobre a procedência ou improcedência da acusação.

Art. 52. Perante a comissão, o denunciante e o denunciado poderão comparecer pessoalmente ou por procurador, assistir a todos os atos e diligências por ela praticados, inquirir, reinquirir, contestar testemunhas e requerer a sua acareação. Para esse efeito, a comissão dará aos interessados conhecimento das suas reuniões e das diligências a que deva proceder, com a indicação de lugar, dia e hora.

Art. 53. Findas as diligências, a comissão emitirá sobre o seu parecer, que será publicado e distribuído, com todas as peças que o instruírem e dado para ordem do dia 48 horas, no mínimo, depois da distribuição.

Art. 54. Esse parecer terá uma só discussão e considerar-se-á aprovado se, em votação nominal, reunir a maioria simples dos votos.

Art. 55. Se o Senado entender que não procede a acusação, serão os papéis arquivados. Caso decida o contrário, a Mesa dará imediato conhecimento dessa decisão ao Supremo Tribunal Federal, ao Presidente da República, ao denunciante e ao denunciado.

Art. 56. Se o denunciado não estiver no Distrito Federal, a decisão ser-lhe-á comunicada a requisição da Mesa, pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado onde se achar. Se estiver fora do país ou em lugar incerto e não sabido, o que será verificado pelo 1º Secretário do Senado, far-se-á a intimação mediante edital pelo *Diário do Congresso Nacional*, com a antecedência de 60 dias.

Art. 57. A decisão produzirá desde a data da sua intimação os seguintes efeitos, contra o denunciado:

- a) ficar suspenso do exercício das suas funções até sentença final;
- b) ficar sujeito a acusação criminal;
- c) perder, até sentença final, um terço dos vencimentos, que lhe será pago no caso de absolvição.

CAPÍTULO II

DA ACUSAÇÃO E DA DEFESA

Art. 58. Intimado o denunciante ou o seu procurador da decisão a que aludem os três últimos artigos, ser-lhe-á dada vista do processo, na Secretaria do Senado, para, dentro de 48 horas, oferecer o libelo acusatório e o rol das testemunhas. Em seguida abrir-se-á vista ao denunciado ou ao seu defensor, pelo mesmo prazo para oferecer a contrariedade e o rol das testemunhas.

Art. 59. Decorridos esses prazos, com o libelo e a contrariedade ou sem eles, serão os autos remetidos, em original, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, ou ao seu substituto legal, quando seja ele o denunciado, comunicando-se-lhe o dia designado para o julgamento e convidando-o para presidir a sessão.

Art. 60. O denunciante e o acusado serão notificados pela forma estabelecida no art. 56. para assistirem ao julgamento, devendo as testemunhas ser, por um magistrado, intimadas a comparecer a requisição da Mesa.

Parágrafo único. Entre a notificação e o julgamento deverá mediar o prazo mínimo de 10 dias.

Art. 61. No dia e hora marcados para o julgamento, o Senado reunir-se-á, sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal ou do seu substituto legal. Verificada a presença de número legal de senadores, será aberta a sessão e feita a chamada das partes, acusador e acusado, que poderão comparecer pessoalmente ou pelos seus procuradores.

Art. 62. A revelia do acusador não importará transferência do julgamento, nem perempção da acusação.

§ 1º A revelia do acusado determinará o adiamento de julgamento, para o qual o Presidente designará novo dia, nomeando um advogado para defender o revel.

§ 2º Ao defensor nomeado será, facultado o exame de todas as peças do processo.

Art. 63. No dia definitivamente apazado para o julgamento, verificado o número legal de senadores será aberta a sessão e facultado o ingresso às partes ou aos seus procuradores. Serão juizes todos os senadores presentes, com exceção dos impedidos nos termos do art. 36.

Parágrafo único. O impedimento poderá ser oposto pelo acusador ou pelo acusado e invocado por qualquer senador.

Art. 64. Constituído o Senado em Tribunal de julgamento, o Presidente mandará ler o processo e, em seguida, inquirirá publicamente as testemunhas, fora da presença umas das outras.

Art. 65. O acusador e o acusado, ou os seus procuradores, poderão reinquirir as testemunhas, contestá-las sem interrompê-las e requerer a sua acareação sejam feitas as perguntas que julgar necessárias.

Art. 66. Finda a inquirição, haverá debate oral, facultadas a réplica e a tréplica entre o acusador e o acusado, pelo prazo que o Presidente determinar,

Parágrafo único. Ultimado o debate, retirar-se-ão partes do recinto da sessão e abrir-se-á uma discussão única entre os senadores sobre o objeto da acusação.

Art. 67. Encerrada a discussão, fará o Presidente um relatório resumido dos fundamentos da acusação e da defesa, bem como das respectivas provas, submetendo em seguida o caso a julgamento.

CAPÍTULO III

DA SENTENÇA

Art. 68. O julgamento será feito, em votação nominal pelos senadores desimpedidos que responderão "sim" ou "não" à seguinte pergunta enunciada pelo Presidente: "Cometeu o acusado F. o crime que lhe é imputado e deve ser condenado à perda do seu cargo?"

Parágrafo único. Se a resposta afirmativa obtiver, pelo menos, dois terços dos votos dos senadores presentes, o Presidente fará nova consulta ao plenário sobre o tempo não excedente de cinco anos, durante o qual o condenado deverá ficar inabilitado para o exercício de qualquer função pública.

Art. 69. De acordo com a decisão do Senado, o Presidente lavrará nos autos, a sentença que será assinada por ele e pelos senadores, que tiverem tomado parte no julgamento, e transcrita na ata.

Art. 70. No caso de condenação, fica o acusado desde logo destituído do seu cargo. Se a sentença for absolutória, produzirá a imediata reabilitação do acusado, que voltará ao exercício do cargo, com direito à parte dos vencimentos de que tenha sido privado.

Art. 71. Da sentença, dar-se-á imediato conhecimento ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal e ao acusado.

Art. 72. Se no dia do encerramento do Congresso Nacional não estiver concluído o processo ou julgamento de Ministro do Supremo Tribunal Federal ou do Procurador Geral da República, deverá ele ser convocado extraordinariamente pelo terço do Senado Federal.

Art. 73. No processo e julgamento de Ministro do Supremo Tribunal, ou do Procurador Geral da República serão subsidiários desta lei, naquilo em que lhes forem aplicáveis, o Regimento Interno do Senado Federal e o Código de Processo Penal.

PARTE QUARTA

TÍTULO ÚNICO

CAPÍTULO I

DOS GOVERNADORES E SECRETÁRIOS DOS ESTADOS

Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.

CAPÍTULO II

DA DENÚNCIA, ACUSAÇÃO E JULGAMENTO

Art. 75. É permitido a todo cidadão denunciar o Governador perante a Assembléia Legislativa, por crime de responsabilidade.

Art. 76. A denúncia assinada pelo denunciante e com a firma reconhecida, deve ser acompanhada dos documentos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los com a indicação do local em que possam ser encontrados. Nos crimes de que houver prova testemunhal, conterão rol das testemunhas, em número de cinco pelo menos.

Parágrafo único. Não será recebida a denúncia depois que o Governador, por qualquer motivo, houver deixado definitivamente o cargo.

Art. 77. Apresentada a denúncia e julgada objeto de deliberação, se a Assembléia Legislativa por maioria absoluta, decretar a procedência da acusação, será o Governador imediatamente suspenso de suas funções.

Art. 78. O Governador será julgado nos crimes de responsabilidade, pela forma que determinar a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum.

§ 1º Quando o tribunal de julgamento fôr de jurisdição mista, serão iguais, pelo número, os representantes dos órgãos que o integrarem, excluído o Presidente, que será o Presidente do Tribunal de Justiça.

§ 2º Em qualquer hipótese, só poderá ser decretada a condenação pelo voto de dois terços dos membros de que se compuser o tribunal de julgamento.

§ 3º Nos Estados, onde as Constituições não determinarem o processo nos crimes de responsabilidade dos Governadores, aplicar-se-á o disposto nesta lei, devendo, porém, o julgamento ser proferido por um tribunal composto de cinco membros do Legislativo e de cinco desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local, que terá direito de voto no caso de empate. A escolha desse Tribunal será feita - a dos membros do legislativo, mediante eleição pela Assembléia: a dos desembargadores, mediante sorteio.

§ 4º Êsses atos deverão ser executados dentro em cinco dias contados da data em que a Assembléia enviar ao Presidente do Tribunal de Justiça os autos do processo, depois de decretada a procedência da acusação.

Art. 79. No processo e julgamento do Governador serão subsidiários desta lei naquilo em que lhe forem aplicáveis, assim o regimento interno da Assembléia Legislativa e do Tribunal de Justiça, como o Código de Processo Penal.

Parágrafo único. Os Secretários de Estado, nos crimes conexos com os dos governadores, serão sujeitos ao mesmo processo e julgamento.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 80. Nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado, a Câmara dos Deputados é tribunal de pronúncia e o Senado Federal, tribunal de julgamento; nos crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e do Procurador Geral da República, o Senado Federal é, simultaneamente, tribunal de pronúncia e julgamento.

Parágrafo único. O Senado Federal, na apuração e julgamento dos crimes de responsabilidade funciona sob a presidência do Presidente do Supremo Tribunal, e só proferirá sentença condenatória pelo voto de dois terços dos seus membros.

Art. 81 A declaração de procedência da acusação nos crimes de responsabilidade só poderá ser decretada pela maioria absoluta da Câmara que a preferir.

Art. 82. Não poderá exceder de cento e vinte dias, contados da data da declaração da procedência da acusação, o prazo para o processo e julgamento dos crimes definidos nesta lei.

Rio de Janeiro, 10 de abril de 1950; 129º da Independência e 62º da República.

EURICO GASPAR DUTRA

Honório Monteiro

Sylvic de Noronha

Canrobert P. da Costa

Raul Fernandes

Guilherme da Silveira

João Valdetaro de Amorim e Mello

Daniel de Carvalho

Clemente Mariani

Armando Trompowsky

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 12.4.1950

ANEXO C – Lei Nº 7.106, de 28 de junho de 1983

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

LEI Nº 7.106, DE 28 DE JUNHO DE 1983.

Define os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º - São crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal ou de seus Secretários, quando por eles praticados, os definidos na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, ou ainda quando simplesmente tentados.

Art. 2º - É facultado a qualquer cidadão denunciar o Governador ou Secretário do Governo do Distrito Federal perante o Senado Federal.

Art. 3º - Recebida pelo Presidente do Senado Federal, a denúncia, devidamente acompanhada dos elementos que a comprovem, ou da declaração de impossibilidade de apresentá-los, mas com a indicação do local em que possam ser encontrados, será remetida à Comissão de Constituição e Justiça e às que devam examinar-lhe o mérito, depois do que o Senado Federal, por maioria absoluta, poderá decretar a procedência da acusação e a conseqüente suspensão do Governador de suas funções.

Art. 4º - Declarada a procedência da acusação e suspensão do Governador, a Comissão Especial, constituída por 5 (cinco) Senadores e 5 (cinco) Desembargadores do Tribunal de Justiça, presidida pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, no prazo improrrogável de 90 (noventa) dias, concluirá pela condenação, ou não, do Governador à perda do cargo, com inabilitação até 5 (cinco) anos para o exercício de qualquer função política, sem prejuízo da ação da justiça comum.

Art. 5º - O Governador do Distrito Federal e os Secretários do Governo, nos crimes conexos com os daquele, responderão, até 2 (dois) anos após haverem deixado o cargo, pelos atos que, consumados ou tentados, a lei considere crime de responsabilidade praticados no exercício da função pública.

§ 1º - Aplica-se o disposto neste artigo aos dirigentes de autarquias, órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal.

§ 2º - Na hipótese do parágrafo anterior, a denúncia, a acusação e o julgamento se farão de acordo com a norma do processo administrativo, pelo órgão competente.

Art. 6º - As disposições da presente Lei aplicam-se aos Governadores e Secretários dos Territórios Federais.

Art. 7º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, em 28 de junho de 1983; 162º da Independência e 95º da República.

JOÃO FIGUEIREDO

Ibrahim Abi-Ackel

Mário David Andreazza

Este texto não substitui o publicado no DOU de 29.6.1983

ANEXO D – Decreto-lei Nº 201, de 27 de fevereiro de 1967

**Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

DECRETO-LEI Nº 201, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967.

Texto compilado

Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o parágrafo 2º, do artigo 9º, do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966,

DECRETA:

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

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

VIII - Contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

IX - Conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

X - Alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

XI - Adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

XII - Antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

XIII - Nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;

XIV - Negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

XV - Deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.

XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou; (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei. (Incluído pela Lei 10.028, de 2000)

§1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

Art. 2º O processo dos crimes definidos no artigo anterior é o comum do juízo singular, estabelecido pelo Código de Processo Penal, com as seguintes modificações:

I - Antes de receber a denúncia, o Juiz ordenará a notificação do acusado para apresentar defesa prévia, no prazo de cinco dias. Se o acusado não for encontrado para a notificação, ser-lhe-á nomeado defensor, a quem caberá apresentar a defesa, dentro no mesmo prazo.

II - Ao receber a denúncia, o Juiz manifestar-se-á, obrigatória e motivadamente, sobre a prisão preventiva do acusado, nos casos dos itens I e II do artigo anterior, e sobre o seu afastamento do exercício do cargo durante a instrução criminal, em todos os casos.

III - Do despacho, concessivo ou denegatório, de prisão preventiva, ou de afastamento do cargo do acusado, caberá recurso, em sentido estrito, para o Tribunal competente, no prazo de cinco dias, em autos apartados. O recurso do despacho que decreta a prisão preventiva ou o afastamento do cargo terá efeito suspensivo.

§ 1º Os órgãos federais, estaduais ou municipais, interessados na apuração da responsabilidade do Prefeito, podem requerer a abertura do inquérito policial ou a instauração da ação penal pelo Ministério Público, bem como intervir, em qualquer fase do processo, como assistente da acusação.

§ 2º Se as providências para a abertura do inquérito policial ou instauração da ação penal não forem atendidas pela autoridade policial ou pelo Ministério Público estadual, poderão ser requeridas ao Procurador-Geral da República.

Art. 3º O Vice-Prefeito, ou quem vier a substituir o Prefeito, fica sujeito ao mesmo processo do substituído, ainda que tenha cessado a substituição.

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;

II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;

III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;

IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;

V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,

VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;

VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;

IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;

X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I - A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar *oquorum* de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.

II - De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator.

III - Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas.

IV - O denunciado deverá ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente, ou na pessoa de seu procurador, com a antecedência, pelo menos, de vinte e quatro horas, sendo-lhe permitido assistir às diligências e audiências, bem como formular perguntas e reperguntas às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa.

~~V - Concluída a instrução, será aberta vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de cinco dias, e após, a Comissão processante emitirá parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente da Câmara, a convocação de sessão para julgamento. Na sessão de julgamento, o processo será lido, integralmente, e, a seguir, os Vereadores que o desejarem poderão manifestar-se verbalmente, pelo tempo máximo de quinze minutos cada um, e, ao final, o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de duas horas, para produzir sua defesa oral.~~

V - concluída a instrução, será aberta vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de 5 (cinco) dias, e, após, a Comissão processante emitirá parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente da Câmara a convocação de sessão para julgamento. Na sessão de julgamento, serão lidas as peças requeridas por qualquer dos Vereadores e pelos denunciados, e, a seguir, os que desejarem poderão manifestar-se verbalmente, pelo tempo máximo de 15 (quinze) minutos cada um, e, ao final, o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de 2 (duas) horas para produzir sua defesa oral; (Redação dada pela Lei nº 11.966, de 2009).

VI - Concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia. Concluído o julgamento, o Presidente da Câmara proclamará imediatamente o resultado e fará lavrar ata que consigne a votação nominal sobre cada infração, e, se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de cassação do mandato de Prefeito. Se o resultado da votação for absolutório, o Presidente determinará o arquivamento do processo. Em qualquer dos casos, o Presidente da Câmara comunicará à Justiça Eleitoral o resultado.

VII - O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos.

Art. 6º Extingue-se o mandato de Prefeito, e, assim, deve ser declarado pelo Presidente da Câmara de Vereadores, quando:

I - Ocorrer falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos, ou condenação por crime funcional ou eleitoral.

II - Deixar de tomar posse, sem motivo justo aceito pela Câmara, dentro do prazo estabelecido em lei.

III - Incidir nos impedimentos para o exercício do cargo, estabelecidos em lei, e não se desincompatibilizar até a posse, e, nos casos supervenientes, no prazo que a lei ou a Câmara fixar.

Parágrafo único. A extinção do mandato independe de deliberação do plenário e se tornará efetiva desde a declaração do fato ou ato extintivo pelo Presidente e sua inserção em ata.

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;

II - Fixar residência fora do Município;

III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

§ 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.

~~§ 2º O Presidente da Câmara poderá afastar de suas funções o Vereador acusado, desde que a denúncia seja recebida pela maioria absoluta dos membros da Câmara, convocando o respectivo suplente, até o julgamento final. O suplente convocado não intervirá nem votará nos atos do processo de substituição. (Revogado pela Lei nº 9.504, de 1997).~~

Art. 8º Extingue-se o mandato do Vereador e assim será declarado pelo Presidente da Câmara, quando:

I - Ocorrer falecimento, renúncia por escrito, cassação dos direitos políticos ou condenação por crime funcional ou eleitoral;

II - Deixar de tomar posse, sem motivo justo aceito pela Câmara, dentro do prazo estabelecido em lei;

~~III - Deixar de comparecer, sem que esteja licenciado, a cinco sessões ordinárias consecutivas, ou a três sessões extraordinárias convocadas pelo Prefeito para a apreciação de matéria urgente;~~

III - deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias da Câmara Municipal, salvo por motivo de doença comprovada, licença ou missão autorizada pela edilidade; ou, ainda, deixar de comparecer a cinco sessões extraordinárias convocadas pelo prefeito, por escrito e mediante recibo de recebimento, para apreciação de matéria urgente, assegurada ampla defesa, em ambos os casos. (Redação dada pela Lei nº 6.793, de 13.06.1980)

IV - Incidir nos impedimentos para o exercício do mandato, estabelecidos em lei e não se desincompatibilizar até a posse, e, nos casos supervenientes, no prazo fixado em lei ou pela Câmara.

§ 1º Ocorrido e comprovado o ato ou fato extintivo, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, comunicará ao plenário e fará constar da ata a declaração da extinção do mandato e convocará imediatamente o respectivo suplente.

§ 2º Se o Presidente da Câmara omitir-se nas providências no parágrafo anterior, o suplente do Vereador ou o Prefeito Municipal poderá requerer a declaração de extinção do mandato, por via judicial, e se procedente, o juiz condenará o Presidente omissor nas custas do processo e honorários de advogado que fixará de plano, importando a decisão judicial na destituição automática do cargo da Mesa e no impedimento para nova investidura durante toda a legislatura.

§ 3º O disposto no item III não se aplicará às sessões extraordinárias que forem convocadas pelo Prefeito, durante os períodos de recesso das Câmaras Municipais. (Incluído pela Lei nº 5.659, de 8.6.1971)

Art. 9º O presente decreto-lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as Leis números 211, de 7 de janeiro de 1948, e 3.528, de 3 de janeiro de 1959, e demais disposições em contrário.

Brasília, 24 de fevereiro de 1967; 146º da Independência e 79º da República.

H. CASTELLO BRANCO

Carlos Medeiros Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 27.2.1967 e retificado no DOU de 14.3.1967