

**UNIVERSIDADE POTIGUAR  
CURSO DE DIREITO**

**INGRID PESSOA VIEIRA  
KLINSMANN SOUZA DA SILVA**

**A RESPONSABILIDADE DO AGENTE POLÍTICO, À LUZ DA LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

**NATAL/RN  
2023**

INGRID PESSOA VIEIRA  
KLINSMANN SOUZA DA SILVA

**A RESPONSABILIDADE DO AGENTE POLÍTICO, À LUZ DA LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

Trabalho de conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito à Banca Examinadora da Universidade Potiguar - UNP.

Orientador (a): Me. Ricardo Luiz Muniz de Souza Filho

**NATAL/RN**

**2023**

INGRID PESSOA VIEIRA  
KLINSMANN SOUZA DA SILVA

**A RESPONSABILIDADE DO AGENTE POLÍTICO, À LUZ DA LEI DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de Bacharel e aprovado em sua forma final pelo Curso de Graduação em Direito, da Universidade Potiguar.

**BANCA EXAMINADORA**

Prof. Dr. Ricardo Luiz Muniz de Souza Filho  
Presidente

Profa. Dra. Ana Marília Dutra Ferreira da Silva  
Membro

Prof. Dr. Felipe Macedo Zumba  
Membro

## AGRADECIMENTOS

Klinsmann Souza da silva: A gratidão é uma virtude que deve estar presente em todas as pessoas, sermos gratos por tudo que nos é proporcionado nada mais é que uma forma de reconhecimento da bondade e um impulso para que possamos receber mais do que agradecemos.

Por isso desejo aqui agradecer primeiramente a Deus, que nunca me abandonou que sempre esteve ao meu lado mostrando o caminho da verdade e da vitória, me fortalecendo nos momentos difíceis e levantando nos momentos em que pensei em fraquejar, em Deus solidifico minha fé, recomponho minhas forças e vou a luta novamente.

Agradeço a minha avó mulher guerreira, responsável pela modulação do caráter e da persistência que carrego em meu subjetivo, que sempre dentro de suas limitações intelectuais proporcionou o melhor do aprendizado, a primeira a acreditar que eu seria capaz, mesmo quando eu mesmo cheguei a duvidar.

Ao meu padrasto que muito me ajudou e incentivou a buscar uma profissão e o conhecimento, proporcionando que hoje eu consiga realizar o sonho de infância.

A minha mãe que com seus conselhos matriarcais de proteção ajudou que minha jornada fosse bem mais leve.

Agradeço também ao meu professor e orientador Ricardo Luiz Muniz de Souza Filho, por acreditar no meu potencial, e orientar da melhor forma possível a elaboração deste projeto.

Agradeço a todos que de forma direta ou indireta colaboraram para que este objetivo seja alcançado.

Ingrid Pessoa Vieira: 1. Tessalonicenses 5:18 NVI, diz: “Deem graças em todas as circunstâncias, pois esta é a vontade de Deus para vocês em Cristo Jesus”. Isto posto, gostaria de agradecer primeiramente à Deus por ter me permitido chegar até aqui, mesmo diante de todas as adversidades enfrentadas nos últimos meses, por ter me concedido saúde, sabedoria e força ao longo dos meses mais difíceis da minha vida.

Ao longo da vida, aprendi que ser grato é uma das virtudes mais benéficas ao ser humano, pois, quando agradecemos estamos reconhecendo que até os momentos ruins e difíceis, serviram de grande aprendizado para chegarmos aonde estamos.

Sendo assim, agradeço também aos meus pais por compreenderem meus momentos silenciosos e ausentes, meus inúmeros episódios de ansiedade e segurarem minha mão, me apoiando até a finalização desse projeto.

Sou imensamente grata e dedico esse trabalho como forma dessa gratidão ao meu irmão, por ter tornado possível esse meu último ano na graduação do meu maior sonho, que é ser bacharel em Direito.

Com enorme prazer e vasta admiração, eu agradeço ao meu Professor e Orientador Ricardo Luiz Muniz de Souza filho, que acompanhou meu projeto, abraçou minhas ideias e me orientou para que eu tomasse o melhor caminho possível até aqui, sou imensamente grata por todos os ensinamentos.

E, por fim, agradeço também a todos os amigos e familiares que de forma direta ou indireta contribuíram para que meu objetivo fosse alcançado.

*“Jesus, porém, respondendo, disse-lhes: Em verdade vos digo que, se tiverdes fé e não duvidardes, não só fareis o que foi feito à figueira, mas até se a este monte disserdes: Ergue-te, e precipita-te no mar, assim será feito; E, tudo o que pedirdes em oração, crendo, o recebereis.”*

*Mateus capítulo 21 versículo 22.*

## RESUMO

Este estudo objetivou compreender a responsabilidade do agente político por condutas consideradas ímprobas conforme Lei de improbidade administrativa, mostrando a aplicação de lei de improbidade aos agentes políticos conforme Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, na elaboração da presente pesquisa foi empregado método dedutivo, tendo por base a análise da doutrina relacionada ao direito administrativo ao direito civil a decisões do Supremo Tribunal Federal, afim de elucidar os conceitos de agente político, responsabilidade, e aplicação da lei de improbidade respectivamente, evidenciando modificações e repercussões na aplicação da lei, demonstrando a aplicação da teoria da responsabilidade civil aos agentes políticos por atos cometidos contra a administração pública, diferenciando responsabilidade objetiva e responsabilidade subjetivas, com ênfase na evolução da aplicação da Lei Improbidade Administrativa aos agentes políticos consoante jurisprudências do Supremo Tribunal Federal.

**Palavra-Chave;** Improbidade. Responsabilidade. Agente político. Evolução. Aplicação da lei.

## **ABSTRACT**

This study aimed to understand the responsibility of the political agent for conduct considered improper according to the Law of administrative improbity, showing the application of the law of improbity to political agents according to the Jurisprudence of the Federal Supreme Court, in the elaboration of the present research a deductive method was used, based on the analysis of the doctrine related to administrative law to civil law to decisions of the Federal Supreme Court, in order to elucidate the concepts of political agent, responsibility, and application of the law of improbity respectively, showing changes and repercussions in the application of the law, demonstrating the application of the theory civil liability to political agents for acts committed against the public administration, differentiating objective and subjective liability, with emphasis on the evolution of the application of the Law of Administrative Improbity to political agents, authority of the jurisprudence of the Federal Supreme Court.

**Keywords;** Misconduct. Responsibility. Political agent. Evolution. Law enforcement.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>RESPONSABILIDADE .....</b>	<b>10</b>
<b>2.1</b>	<b>Responsabilidade Civil .....</b>	<b>11</b>
<b>2.2</b>	<b>Responsabilidade Subjetiva e Responsabilidade Objetiva. ....</b>	<b>12</b>
<b>2.3</b>	<b>Responsabilidade conforme a Lei de Improbidade administrativa. ....</b>	<b>13</b>
<b>3</b>	<b>IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1</b>	<b>Hipóteses de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.....</b>	<b>14</b>
<b>3.2</b>	<b>Agentes Públicos na Lei de Improbidade Administrativa. ....</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS DE ACORDO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ....</b>	<b>18</b>
<b>4.1</b>	<b>Diferença na aplicação da Lei de Responsabilidade e da Lei de Improbidade....</b>	<b>18</b>
<b>4.2</b>	<b>Mudança Legislativa na aplicação da Lei de Improbidade .....</b>	<b>20</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>20</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>21</b>

## **1 INTRODUÇÃO**

As discussões a respeito dos atos de Improbidade Administrativa cometidos por agentes políticos no exercício de suas funções públicas vêm obtendo um maior destaque em debates a respeito da aplicação das leis cabíveis à tais ações cometidas por esses agentes. Não obstante, esse assunto trouxe diversas controvérsias e alterações quanto às suas aplicações e entendimentos, a importância da aplicabilidade da lei adequada vinculada ao caso concreto, apresentando caráter cível e com sanções por meio da aplicação ou da lei de Responsabilidade ou da lei Improbidade Administrativa.

Nesse contexto, cabe ponderar que o gestor público, em regra, sabe de suas responsabilidades e das consequências dos seus atos praticados na gestão pública, entretanto, mesmo diante de todo conhecimento sobre as consequências, ocorrem diversos casos ditos como ímprobos, dessa forma, como objetivo geral do presente estudo, após surgir o questionamento a respeito de quais sanções estão sendo impostas aos atos cometidos contra a administração pública, promovendo uma análise de como está sendo estabelecida essa aplicação e quais suas modificações, ante a jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, apontaremos a evolução da Lei de Improbidade Administrativa para os agentes políticos.

Em termos estruturais, o artigo será composto pela apresentação da definição de responsabilidade na esfera civil, diferenciando a teoria objetivo e subjetivo da responsabilidade, enfatizando a responsabilidade conforme a Lei de Improbidade Administrativa, examinada quais são as suas hipóteses de aplicação, estabelecendo também, a definição do conceito de Improbidade Administrativa, definindo e diferenciando agente público e agente político, denotando a aplicação da Lei Improbidade Administrativa aos agentes políticos de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, e por fim, a mudança Legislativa na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, consoante entendimento conforme o Supremo Tribunal Federal.

## **2 RESPONSABILIDADE**

Responsabilidade termo de origem do latim, *respondere*, que denota a capacidade de responder pelos atos praticados, em razão de suas próprias ações, a sociedade se organizou conforme parâmetros de hierarquia social, se submetendo a regras de convívio harmônico e respeito aos mandamentos pré-estabelecidos, quando ocorre a violação dessas regras surge o dever de responsabilizar quem violou, respondendo perante a justiça pela violação, a responsabilidade está relacionada com a liberdade e com a racionalidade, devendo ser livre para

realizar suas próprias escolhas e também ter a livre consciência dessas escolhas realizadas, é plenamente possível a responsabilização por atos que ocorreram sem a livre consciência, são casos que a responsabilidade será imposta, mesmo agindo com descuido.

Gonçalves (2020 n.p) ensina que o direito francês aperfeiçoando as ideias do direito romano, estabeleceu o princípio geral da responsabilidade civil, abandonando a ideia de aplicação da responsabilidade somente nos casos expressamente previstos na antiga *lex aquilia*, aos poucos foram estabelecidos princípios que tiveram grande influência na separação das espécies de responsabilidade, sendo a civil, aquela perante a vítima, a responsabilidade penal, aquela perante o estado, a existência de uma culpa contratual, aquelas que descumprem uma obrigação, evidenciando o estudo dos aspectos subjetivos quanto ao culpa gerando o dever de indenizar.

Portanto, configura-se a responsabilidade quando o agente viola o dever jurídico e atinge direito de outrem, esta violação seguida do dano causado gera o dever de indenizar e reparar o prejuízo causado.

No conceito sobre responsabilidade apresentado por Silvio Venosa (2013, p.558):”E no campo da teoria objetiva que se coloca a teoria do risco, pela qual cada um deve suportar os riscos da atividade a que se dedica, devendo indenizar quando causar dano”.

Seguindo o mesmo entendimento e também lecionando na mesma linha, apresenta  
Diniz (2012 p.603).

O Código Civil, ao prever as hipóteses de responsabilidade civil por atos ilícitos, consagrou a teoria objetiva em vários momentos, como, p. ex., nos arts. 927 parágrafo único, 929, 931, 933, 938, substituindo a culpa pela ideia de risco-proveito. Quando a responsabilidade é determinada sem culpa, o ato não pode ser considerado ilícito. Apesar dos progressos dessa teoria, a necessidade de culpa para haver responsabilidade, preconizada pela teoria subjetiva, continua a ser a regra geral.

Logo a responsabilidade nada mais é que o dever de reparação do dano causado dentro de uma relação jurídica voluntária ou não.

## 2.1 Responsabilidade Civil

Nos primórdios da organização social era preponderante a ideia da vingança privada, momento em que a justiça era feita pelos próprios homens, amparados pela chamada lei do Talião, ensina Gonçalves (2020 n.p), que a forma utilizada era primitiva e até mesmo selvagem, porem era a forma que a sociedade achava correta de fazer justiça em face do mal sofrido, Gonçalves (2020 n.p) explica que não era naquele momento posto em questão o fator culpa, mas tão somente o dano provocado, fazendo surgir de forma imediato a reação brutal do

ofendido, sem qualquer critério ou limitação.

A constituição federal de 1988 e seu art. 5 inciso XLV estabeleceu que nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a reparação do dano e a perda dos bens, ser estendidas aos seus sucessores e contra eles executado até o limite do valor do patrimônio transferido, o código civil no seu Artigo 927 preceituou que “Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.” O artigo 186 do código civil apresenta em seu texto que aquele que violar direito e causar dano a outrem, por ação ou omissão, mesmo que exclusivamente moral, agindo com negligencia ou imprudência, comete ato ilícito.

## **2.2 Responsabilidade Subjetiva e responsabilidade Objetiva**

Dependendo da forma que se configure a responsabilidade o elemento culpa será ou não analisado para a obrigação de indenizar.

Ensina Gonçalves (2020 n.p), para o teoria clássica da responsabilidade também chamada teoria subjetiva ou teoria da culpa, a culpa será analisada como fundamento da responsabilidade civil, o elemento culpa será analisado e não existindo culpa não existe a responsabilidade, nesta situação é subjetiva a responsabilidade quando se comprovado a ideia de culpa, provar a culpa do agente passa a ser pressuposto necessário para obrigação de reparação do dano, dentro deste prisma a responsabilidade do agente somente se configura se comprovado sua atuação com dolo ou culpa.

Com fundamento em manter a ordem social harmônica, existem situações em que a responsabilidade restara configurada sem a necessidade de análise de culpa ou dolo, nas palavras de Gonçalves (2020 n.p) “quando isto acontece, diz-se que a responsabilidade é legal ou objetiva, por que prescinde da culpa e se satisfaz apenas com o dano e o nexo de causalidade.”.

Aduz Gonçalves (2020 n.p): esta teoria é conhecida como objetiva também chamada de teoria do risco, apresenta como postulado primário que todo dano é indenizável, logo o dano deve ser reparado independente de culpa, sendo necessário apenas o liame entre a conduta e o nexo de causalidade que ensejou o resultado, nos casos de responsabilidade objetiva o dever de indenizar se funda no risco, o que se analisa na teoria do risco é a relação de causalidade, entre a conduta e o resultado, pois por mais que a análise da culpa seja dispensada, não se pode responsabilizar quem não tem relação com o evento.

O código cível brasileiro de 1916 manteve o classicismo e filiação a teoria “subjetiva”

assim ensina Gonçalves (2020 n.p): “é o que se pode verificar no art. 186, que erigiu o dolo e a culpa como fundamentos para a obrigação de reparar o dano”, Gonçalves (2020 n.p) explica que a responsabilidade subjetiva existe no ordenamento jurídico brasileiro como regra necessária, mas sem prejuízo em casos específicos e positivados da adoção da responsabilidade objetiva, isto quer dizer que não existe exclusão de teorias sobre a responsabilidade, mas sim uma limitação as suas circunstancias, prevalecendo a regra da subjetividade, e reconhecendo a objetividade em casos particulares.

### **2.3 Responsabilidade conforme a Lei de Improbidade Administrativa**

A problemática levantada acerca da responsabilidade pelos atos de improbidade administrativa é bastante debatida existindo relevantes controvérsias sobre o tema.

Nos ditames da (LIA) lei de improbidade administrativa no seu art. 12 que traz em seu texto legal a previsão de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, perda da função pública, ressarcimento integral do dano e multa cível, subentende-se que o próprio diploma especial prever uma responsabilidade de natureza cível para os atos praticados.

De acordo com o art. 37 §4 da constituição da república federativa do Brasil:

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

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. (BRASIL, constituição federal, 1988)

A partir da análise da parte final do art. 37 §4 da norma constitucional sobre a dimensão da responsabilidade dos atos de improbidade administrativa, é de natura cível, uma vez que disciplina que a ação penal é cabível se o ato configurar-se nos moldes da lei penal assim ensina Pinca (2021, n.p)

Para nós a primeira grande distinção a ser feita é com relação à dimensão penal e civil. Nitidamente, pelas disposições iniciais constantes no corpo da Lei nº 8.429/92, no sentido de que “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 da outras providências”, deixa claro que as disposições não se referem à área penal, pois as disposições penais, por serem sempre restritivas, devem ser expressas, ou seja, deveria haver menção expressa

a crimes de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, o que, efetivamente, não ocorreu.

Portanto as disposições contidas na lei de improbidade administrativa têm como objetivo principal a recuperação e ressarcimento do prejuízo causado ao erário público, sem apresentar em nenhuma passagem legal, no corpo da lei especial, previsão de pena privativa de liberdade ou restritiva de direito.

O objetivo da lei 8.429/92 é a imposição de uma responsabilidade civil, e a reparação em decorrência de ato de improbidade administrativa.

### **3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

O estudo do tema moralidade e improbidade administrativa é antigo, remetendo ao início das civilizações organizadas, neste período já existia a discussão sobre os meios adequados para alcançar determinado fim, surgindo as primeiras indagações sobre moral o conceito de improbidade administrativa é relacionado com o fator do enriquecimento ilícito assim aduz Pinca (2021, n.p): “a improbidade é aquela ação desonesta, indigna, injusta, que além de causar prejuízo ao estado também ofensiva a moral administrativa e à ética”, a ação improba é a ação desonesta que atinge o patrimônio público e viola os princípios constitucionais atingindo o estado e a sociedade.

#### **3.1 Hipóteses de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa**

A Lei de Improbidade Administrativa estabeleceu de forma detalhada quais seriam as hipóteses de improbidade administrativa, a saber: atos que importam em enriquecimento ilícito do agente público, atos que causam prejuízo ao erário, atos que atentam contra os princípios da administração pública.

Da leitura simples do parágrafo 4º do art. 37 da CRFB/88, que existe três sanções básicas para e sua aplicação, atenderá o critério de gravidade da conduta conforme ensina Pinca (2021 n. p):

Basicamente, o sistema instituído divide-se em três conjuntos de sanções, precisos em razão do tipo de ato improbo, obedecendo ao seguinte roteiro: a) no caso do ato de improbidade administrativa que conduza ao enriquecimento ilícito de agente público esculpido no art. 9º, as cominações são as previstas no artigo 12, inciso I; b) no caso do ato de improbidade administrativa ser catalogado nos termos do artigo 10, que

caracterizam lesão ao erário público, as cominações são as previstas no artigo 12 inciso II; c) já nos casos de ato de improbidade previstos no artigo 11, aqueles configurem atentados aos princípios da administração pública, as cominações são as previstas no artigo 12, inciso III.

O artigo 20 da lei 8.429/92 apresenta que a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória, tal previsão e exigência de trânsito em julgado da sentença condenatória fazem-se em razão da gravidade imposta, especificamente da perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, garantindo assim uma segurança jurídica no processo.

Não há que se falar em ressarcimento ao erário se não houver ocorrido o prejuízo ao patrimônio público desta maneira ensina Pinca (2021 n.p)

É claro que não poderá ocorrer a pena de ressarcimento se não houver dano ao patrimônio público, assim como o inciso II do artigo 21 realça o caráter autônomo e independente da ação de improbidade no que se refere a aprovação ou rejeição das contas pelo tribunal de contas, pois se não houvesse essa disposição haveria uma tentativa de vinculação dos atos ímprobos com sua rejeição pelo tribunal de contas.

A artigo 9 da lei de improbidade administrativa Lei nº 8.429/92 conceitua em seu texto legal a hipótese de enriquecimento ilícito quando o agente de forma dolosa auferir vantagem patrimonial indevida, em razão do exercício de cargo, de mandato, de função de emprego ou de atividade que exerça dentro da administração pública, na análise do art. 9º em todos os seus incisos pode-se constatar o uso do verbo sempre denotando a subjetividade do agente em receber/perceber/usar/incorporar vantagem patrimonial indevida, em razão do cargo que ocupa.

O artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa apresenta o ato de improbidade administrativa que cause lesão ao erário, em ação ou omissão dolosa, que enseje efetiva e comprovada perda do patrimônio, desvio, apropriação ou dilapidação dos bens públicos, o erário público pode ser resumido em conjunto de bens e direitos de valor econômico de propriedade do Estado.

Relacionados aos atos de improbidade que causam prejuízo ao erário ensina Pinca (2021, n.p), nesta situação é analisado os aspectos financeiros do Estado, referente ao fisco, não sendo aqui analisado o dano material aos valores estéticos, históricos turísticos ou artísticos.

De acordo com o Pinca (2021, n.p) para configurar o ilícito previsto no art. 10 é necessário a ilegalidade da ação ou omissão do agente público é necessário resta configurado o dolo e a efetiva comprovação do prejuízo ao erário público, logo temos a conduta ilegal, seja ela comissiva ou omissiva, portanto a consciente e livre intenção de agir ou omitir-se, mais uma vez presente o elemento dolo na conduta, necessitando ainda o efetivo prejuízo ao erário

público, não podendo falar em prejuízo moral ou presumido.

Os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, por ação ou omissão que viole os deveres de honestidade imparcialidade e legalidade, objetivando zelar pela moralidade administrativa, o art. 11 da lei 8.429/92 tem como principal objetivo proteger os princípios da administração pública, essa proteção diz respeito aos atos dos agentes públicos, para que a administração não seja usada de forma a favorecer quem está no poder assim aduz Pinca (2021 n.p):

A moral administrativa é definida pela finalidade pública de todo ato praticado pelo agente público, por toda ação administrativa visar o bem comum, assim como ela é definida também pelos meios lícitos e proporcionais que serão usados na concretude das ações administrativas.

O agente político é um servidor da população, não podendo utilizar do aparelhamento público para seu benefício pessoal, pois o interesse público é indisponível, não tem uma destinação específica, é aplicado a todas as pessoas.

Nos casos de improbidade previstos no art. 11 da lei nº 8.429/92, não necessita que ocorra o prejuízo ao erário público, pois o objeto protegido pelo mencionado artigo é a moralidade pública.

De acordo com os ensinamentos do professor Pinca (2021, n.p) cabe destacar que as hipóteses previstas nos Arts. 9, 10, 11 da Lei 8429/92 não se trata de hipóteses taxativas, podendo outros atos serem enquadrados como atos de improbidade administrativa, tal conclusão se deduz da expressão “notadamente” empregada nos artigos, portando devendo a análise ser no caso em concreto.

### **3.2 Agentes Públicos na Lei de Improbidade Administrativa**

Após a análise sobre conceito de responsabilidade utilizando doutrinas relacionadas ao direito civil, e apresentando sobre qual responsabilidade estar vinculada a lei de improbidade administrativa, analisando os polos ativo e passivo da relação jurídica, focando o estudo no polo ativo qual seja em regra o agente público. Para definir o conceito de agente público devemos nos debruçar a analisar o art. 2º da lei 8.429/92, que apresenta o conceito de agente público, o agente político o servidor público e todo aquele que exerça, ainda que de forma transitória, mesmo sem remuneração algum serviço público não importando sua forma de ingresso.

O conceito de agente público é bastante amplo, incluindo assim pessoas transitórias e até mesmo os que exerçam função pública sem remuneração, seja qual for a forma de investidura no serviço público, nessa ótica leciona Meirelles (2015, p. 79) “São todas as pessoas

físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal”.

Apresentando mesmo entendimento sobre o tema, doutrina o professor Carvalho Filho (2020, não paginado) “Agente público significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública, como preposto do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita”

A administração pública exerce sua atividade típica por meio de pessoas que são responsáveis por tomar decisões administrativas e políticas, a essas pessoas dar-se o nome de agentes públicos, no qual seus atos são vinculados a lei por força do princípio da legalidade nesta ótica ensina De Mello (2015, p.251):

Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.

Para uma análise mais didática do conceito de agente público, temos que agentes públicos é gênero que comporta algumas espécies, exemplo, empregados públicos, servidores públicos, estagiários e outros, nos ensinamos de Meirelles (2015, p.79)

Servidores públicos são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. Os agentes normalmente desempenham funções em órgãos, distribuídas entre os cargos de que são titulares, mas excepcionalmente podem exercer funções sem cargo.

Em primazia apresentamos o conceito a de agente político elaborado por De Mello (2015 p. 253 -254)

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado, são agente políticos apenas o presidente da república, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos chefes do executivo, isto é, ministros e secretários das diversas pastas, bem como os senadores deputados federais e estaduais e os vereadores.

Em um pensamento mais simples e voltado para a análise do cotidiano comum, podemos dizer que agente político imediato são aqueles legitimados e eleitos que passaram pelo processo eleitoral e representam o povo, e agentes políticos mediatos são os escolhidos que ocupam cargos de alta gestão e de primeiro escalão com poder de decisão dentro da cúpula administrativa nos ensinamentos de Meirelles (2015, p. 82)

Nesta categoria encontram-se os chefes de executivo (Presidente da República, Governador e Prefeito), seus auxiliares imediatos ( Ministros e Secretários de estado e de municípios); os membros das corporações legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder judiciário (Magistrados em geral); os membros do ministério público (Procuradores da república e da justiça Promotores e Curadores públicos); os membros do tribunal de contas (ministros e conselheiros); os representante diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência

funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro de serviço público.

O conceito de agente político é amplo, abarcando uma gama que envolve o poder executivo, legislativo e também o judiciário, envolvendo também instituições que são constitucionalmente autônomas e funcionais com independência administrativas e orçamentaria, mas que estão amplamente sujeitos as consequências impostas pela Lei 8.429/92, nesse exemplo citamos o Ministério Público, instituição responsável pela guarda da lei e proteção ampla.

#### **4 APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS DE ACORDO COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

No que tange à possibilidade de aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, nesta baila, serão analisadas as aplicações das Leis 8.429/92, a qual se refere à Improbidade Administrativa e a 1.079/50, chamada Lei de Responsabilidade, que utiliza como fundamento a jurisprudência formada pelo Supremo Tribunal Federal.

##### **4.1 Diferença na aplicação da Lei de Responsabilidade e da Lei de Improbidade**

Existiu uma controvérsia jurídica a respeito da aplicação da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, tal controvérsia ocorreu no julgamento do Supremo Tribunal Federal na Reclamação constitucional 2.138-6/DF, no qual foi discutida a responsabilidade do ex-ministro de Estado da ciência e tecnologia, Ronaldo Mota Sardemberg, no caso em concreto o ministério público federal o denunciou por esta utilizando avião da força aérea brasileira para uso particular, no primeiro momento decidiu pela não aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, nº 8.429/92 nos casos em que o sujeito ativo é agente político, aplicando-se a lei 1079/50, apresentando vários fundamentos, dentre eles usurpação da função do STF, princípio da especialidade da lei e outros mais.

Em 03 de dezembro de 2020, o Supremo Tribunal Federal (STF) em análise ao Recurso Extraordinário (RE) 976566/PA no caso em concreto o Prefeito da cidade de Eldorado dos Carajás/PA praticou fraude na aplicação de valores do Fundo De Manutenção E Desenvolvimento Do Ensino Fundamental E Valorização Do Magistério (FUNDEF) em resumo a sentença condenou o prefeito as sanções dos Arts. 9º, X e XI, 10 e 11, I, da Lei 8.429/1992, interposta apelação ao Tribunal Regional Federal da 1ª região o tribunal desproveu com fundamento, na reclamação nº 2.138, alegando que somente respondem por crime de

responsabilidade perante o STF os agentes políticos com prerrogativas positivadas no art. 102, I, c, da CF. informando que a decisão na reclamação nº 2.138, não possuía efeitos vinculantes nem eficácia erga omnes, somente surtindo efeito para aquele que foi parte no processo, evidenciando que os prefeitos municipais ainda que agentes políticos estão sujeitos as regras da Lei de Improbidade.

Interposto recurso extraordinário, alegando art. 102, III, a, da Constituição Federal, alegando de maneira preliminar a existência de repercussão geral, apontando ofensa ao 5º, II, XXXV e LI, argumentando que a Lei de Improbidade não se aplica a agentes políticos, os quais somente podem ser responsabilizados nos termos do Decreto-lei 201/196 defendendo a existência de um regime único de responsabilização sendo os elencados no decreto lei 201/1967, sendo o mais adequado a responsabilização dos chefes de governo em sessão virtual no dia 31/08/2012 foi reconhecido a repercussão geral levantado em questão.

“Recurso extraordinário com agravo. 2. Administrativo. Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 a prefeitos. 3. Repercussão Geral reconhecida. (ARE 683235 RG, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator (a p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Dje 22-04-2013 REPUBLICAÇÃO: DJe 28-06-2013) “(STF 2019, n.p)

Remetido os autos a procuradoria-geral da república apresentou o seguinte parecer opinando pelo desprovimento do recurso nos seguintes termos:

“Recurso extraordinário com repercussão geral. Prefeito e improbidade administrativa. 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.”(STF 2019, n.p)

Na análise do voto do relator Ministro Alexandre de morais, (RE 976566/PA) aduz que:

“Importante salientar, inicialmente, que as condutas catalogadas no art. 1º do DL 201/67 possuem natureza de lei penal especial, sendo consideradas crimes de responsabilidade perpetrados por prefeito municipal, punidos com pena de detenção e reclusão” (STF 2019, n.p)

O ministro Alexandre de Moraes, nos fundamentos do (RE 976566/PA) informou que independentemente de a conduta dos prefeitos e vereadores serem tipificadas como infração penal ou administrativa, a responsabilidade por ato de improbidade administrativa é autônoma deve ser apurada em instancia diversa salientou que a constituição federal inovou no campo civil, com a finalidade de punir mais severamente o agente público corrupto, aquele que utilizado do cargo ou função pública para enriquecer ou causar prejuízo ao erário, violando os princípios da legalidade e da moralidade, independentemente se já existe a reponsabilidade penal e político administrativa, incluindo prefeitos e vereadores.

Nas palavras de Alexandre de Moraes no (RE976566/PA)

“A natureza civil dos atos de improbidade administrativa é essencial para a análise da presente questão e decorre do comando constitucional, que é bastante claro ao consagrar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal ou política, derivadas da mesma

conduta, ao utilizar a fórmula "sem prejuízo da ação penal cabível". (STF 2019, n.p)  
Ao analisar o mérito contido no Recurso Extraordinário 976566/PA o eminente ministro Alexandre de Moraes salientou que por se tratar de hipóteses absolutamente diversas, não se aplica ao caso o entendimento formado pelo plenário Supremo Tribunal Federal na reclamação constitucional nº 2138, para fins de acolhimento da pretensão recursal.

Em julgamento foi negado o provimento do Recurso Extraordinário, e para aplicação em repercussão geral foi firmado a seguinte tese "O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias".

#### **4.2 Mudança Legislativa na aplicação da Lei de Improbidade**

Mais recentemente o Supremo Tribunal Federal no ARE 843.989 (Tema 1199 da Repercussão Geral) fixou entendimento no sentido de que será aplicada a lei de improbidade administrativa, somente nos casos em que o agente tiver agido com dolo em sua conduta, segue teses fixadas:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo;
- 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;
- 3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.
- 4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

Analisando o elemento subjetivo do dolo, extrai grande estudo do próprio art. 1º § 2º da lei nº 8.429/92, no qual expressamente configura como dolo a vontade livre e consciente do agente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10, 11 da LIA.

Diante a análise superficial do § 2º do Art. 1º da Lei 14.230/21, fica a priori, estabelecido que o elemento subjetivo do dolo, tornou-se condição intrínseca para a configuração da responsabilização do agente político por seus atos de improbidade administrativa, não bastando apenas a conduta que ensejou no resultado final, devendo ser comprovado que o agente agiu de forma consciente e voluntária.

## **5 CONCLUSÃO**

A presente pesquisa teve como objetivo conceituar e distinguir as responsabilidades, as Leis e os agentes e analisar as alterações na Lei de Improbidade Administrativa e sua aplicação aos agentes políticos de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a partir dos estudos realizados, foi possível verificar que, existia entendimentos divergentes, concernentes a aplicação da Lei Improbidade Administrativa e da Lei de Responsabilidade, na análise dos julgamentos do Supremo Tribunal Federal a respeito da divergência na aplicação de tais leis, auferimos do entendimento de que ambas as leis podem ser aplicadas, analisando o caso em concreto e a figura do agente infrator.

Após entendimento e tese fixada com aplicação em repercussão geral, o processo e julgamento de um agente político específico (prefeito e vereadores) por crime de responsabilidade da Lei 1.079/50 não isenta sua responsabilização por atos de improbidade administrativa, nos moldes da Lei 8.429/1992, não gerando uma dupla responsabilização e incorrendo no fenômeno chamado *bis in idem*.

Com efeito, o Supremo Tribunal Federal, após mudança legislativa promovida pela promulgação da lei 14.230/2021 fixou entendimento no sentido de aplicação Lei Improbidade Administrativa somente aos casos em que o agente tiver agido com dolo em sua conduta, sendo necessária também a comprovação da responsabilidade subjetiva.

De maneira final, entendemos que, de acordo com entendimento mais recente do Supremo Tribunal Federal, o elemento subjetivo do dolo, tornou-se uma condição específica para configurar a responsabilização do agente político por seus atos de improbidade administrativa, além da conduta que ensejou seu resultado, deverá ser comprovado que o agente agiu de forma consciente e voluntária na prática de seus atos.

## REFERÊNCIAS

ALBERTO PINCA, Eduardo. **O agente político como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa: aplicação da Lei 8.429/92 e possíveis consequências jurídicas advindas de sua condenação**. Editora Dialética, 2021. 1ª edição.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: [2023] Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 abr. 2023.

BRASIL. **lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992**. Rio de Janeiro, 02 de junho de 1992; 171º da Independência e 104º da República. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm). Acesso em abril de 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2.138-6 Distrito Federal**. Reclamação. Usurpação da competência do supremo tribunal federal. Improbidade administrativa. Crime de responsabilidade. Agentes políticos. I. Preliminares. Questões de ordem. I. 1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de estado que posteriormente assumiu cargo de chefe de missão diplomática permanente do Brasil perante a organização das nações unidas. Recorrente: União. Reclamado: juiz federal substituto da 14ª vara da seção judiciária do distrito federal, relator da AC nº 1999.34.00.016727-9 do tribunal regional federal da 1ª região, relator: Min. Gilmar Mendes julgado em 13/06/2007, publicação em 18/04/2008. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur90264/false>. Acesso em 6 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 976.566 Pará**. Constitucional. Autonomia de instâncias. Possibilidade de responsabilização penal e política administrativa (dl 201/1967) simultânea à por ato de improbidade administrativa, devidamente tipificada na lei 8.429/92. Inexistência de bis in idem. Reclamante: Domiciano Bezerra Soares. Reclamado: Ministério Público Federal, relator: Min. Alexandre de Moraes julgado em 13/09/2019, publicação em 13/09/2019. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur411759/false> Acesso em 6 jun. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, Atlas, 34ª Edição, 2020.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade civil**. Saraiva Educação, 2020.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal, parte geral, vol. 1**. Niterói, RJ: Impetus, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2015.

VENOSA, Silvio de Salvo. **Direito Civil**. 13. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.