UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS

DEPARTAMENTO DE DIREITO

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS

Alan de Vargas Martins

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos Cancellier de Olivo

Florianópolis, 02 de dezembro de 2011.

A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS

Alan de Vargas Martins

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

Orientador: Prof. Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo

Florianópolis, 02 de dezembro de 2011.

Autor: ALAN DE VARGAS MARTINS

Título: A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito, aprovado com ____.

Florianópolis – SC, 02 de dezembro de 2011.

_____
_____
Prof. Dr. Luis Carlos Cancellier de Olivo

_____
_____
Prof. Thiago André Marques Vieira

_____
Dr. Mauro Antonio Prezotto

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus que sempre me deu forças e me conduziu nessa jornada. Ao meu Pai e minha Mãe pela cobrança diária e apoio incondicional. Ao meu irmão, pela preocupação de um adulto e amor de uma criança. A toda minha família que sempre torceu e acreditou muito em mim. A minha namorada Jully, pelo amor e companheirismo, antes, durante e principalmente nos momentos finais deste trabalho. Aos meus amigos – especialmente Sun e Flávia – agradeço pelo apoio e pelo ombro amigo de sempre, e peço desculpas pelo meu aparente sumiço nesses meses que passaram. Ao Dr. Mauro Prezotto e ao Dr. Antônio Derli, pelos conhecimentos transmitidos nesses últimos dois anos, os quais em grande parte permeiam as páginas deste trabalho. Por último, agradeço ao Professor Luis Carlos Cancellier de Olivo, por ter me orientado, antes e durante a composição deste trabalho.

EPÍGRAFE

“E chamando a si a multidão, com os seus discípulos, disse-lhes: Se alguém quiser vir após mim, negue-se a si mesmo, e tome a sua cruz, e siga-me.

Porque qualquer que quiser salvar a sua vida, perdê-la-á, mas, qualquer que perder a sua vida por amor de mim e do evangelho, esse a salvará.

Pois, que aproveitaria ao homem ganhar todo o mundo e perder a sua alma?

Ou, que daria o homem pelo resgate da sua alma?

Porquanto, qualquer que, entre esta geração adúltera e pecadora, se envergonhar de mim e das minhas palavras, também o Filho do homem se envergonhará dele, quando vier na glória de seu Pai, com os santos anjos.”

Marcos 8:34-38

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo tratar da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. Para tanto, inicialmente passamos pelo histórico da improbidade administrativa e da corrupção no Brasil, bem como a evolução do ordenamento jurídico quanto à improbidade administrativa. No segundo capítulo trazemos o conceito de improbidade administrativa, a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, bem como os aspectos da referida Lei. No terceiro capítulo encontra-se a uma rápida abordagem constitucional no que diz respeito ao foro por prerrogativa de função, bem como uma análise pormenorizada do julgamento da Reclamação n. 2138-6/DF, no qual o STF entendeu pela incompetência dos juízes de primeiro grau para o julgamento de Ministro de Estado com base na LIA, bem como a sua inaplicabilidade para este tipo, entre outros, de agente político, o que ocorreu por maioria, refazendo-se a análise dos votos que conduziram ao resultado do julgamento, bem como daqueles que se posicionaram de forma vencida, frisando-se que o julgamento final teve o escore de 6 votos pela procedência da Reclamação, sendo 5 os Ministros vencidos. Debateu-se intensamente acerca da aplicação da prerrogativa de foro privilegiado para os agentes políticos processados por atos de improbidade administrativa, o que deslocaria a competência do julgamento para ser originária do Supremo Tribunal Federal. Ainda, muito se discute com relação a própria aplicação da Lei de Improbidade, mormente em relação a sua natureza jurídica, se penal, civil, administrativa, político-administrativa. Ademais, há intensa preocupação com relação ao princípio da moralidade administrativa, bem como com relação a redução de sua importância com o esvaziamento do rol de agentes sujeitos as suas sanções.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Lei n. 8.429/92. Agentes Públicos. Agentes Políticos. Reclamação 2.138/DF.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....8
1. HISTÓRICO.....11
1.1 Corrupção e Improbidade Administrativa no Brasil.....11
1.2 A evolução do ordenamento jurídico brasileiro quanto à improbidade administrativa.....15
2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....21
2.1. Conceito.....21
2.2. Natureza Jurídica do Ato de Improbidade Administrativa.....24
2.2.1 Ilícito Penal.....24
2.2.2 Crimes de Responsabilidade.....28
2.2.3 Ilícito Administrativo.....31
2.2.4 Ilícito Civil.....32
2.3 Aspectos da Lei de Improbidade Administrativa.....35
2.3.1 Sujeitos Passivos.....35
2.3.2 Sujeitos Ativos.....36
2.3.3 Atos de Improbidade Administrativa.....37
2.3.4 Sanções.....39
3. AGENTES POLÍTICOS E A LEI 8.429/92.....47
3.1 Aplicabilidade da LIA aos Agentes Políticos.....49
3.1.1 Limitação Constitucional a aplicação de Sanções aos Agentes Políticos.....49
3.1.2 Foro por Prerrogativa de Função.....51
3.2 Aplicabilidade da LIA aos Agentes Políticos de acordo com o entendimento do STF – Reclamação 2.138/DF.....55
3.2.1 Síntese e aspectos da Reclamação 2.138-6/DF.....55
3.2.2 Posicionamentos pela Procedência da Reclamação 2.138/DF.....57
3.2.3 Posicionamentos pela Improcedência da Reclamação 2.138/DF.....63
4. Conclusões.....74
5. Referências.....76

INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico pátrio prevê a aplicação de diversas e severas sanções, tendo na Lei n. 8.429/92 o seu referencial no que diz respeito a Improbidade Administrativa, tudo isso a fim de coibir os atos ditos ímprobos. A lei prevê, desde seu início a sua aplicação, a todos os agentes públicos, mesmo que o sejam apenas transitoriamente, sem remuneração, ou seja, firmando o maior rol de sujeitos possíveis que tenham a possibilidade de agir de forma contrária aos princípios da moralidade administrativa, seja enriquecendo de forma ilícita ou apenas auferindo vantagens, mesmo que não sejam estas patrimoniais.

A improbidade administrativa, embora tecnicamente distinta da corrupção propriamente dita, aos olhos do público leigo, encerra dilemas semelhantes em relação à proteção da coisa pública. Deste modo, procurar-se-á, no primeiro Capítulo, trazer um panorama geral e histórico da corrupção e da improbidade administrativa no Brasil, bem como a evolução do nosso sistema normativo na tentativa de combater esses males que cada dia mais aflige o Estado e interesse público.

Feito esse histórico geral da corrupção e da improbidade administrativa, passaremos no segundo capítulo a esmiuçar a Lei de Improbidade Administrativa, trazendo os diversos conceitos postos pela doutrina ao termo “improbidade administrativa”, a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, bem como os aspectos gerais da LIA: sujeitos passivos, ativos, atos de improbidade administrativa, sanções e procedimentos cabíveis. E ainda uma definição concisa do conceito de agente público, para fins de aplicação da LIA, certo de que nele está inserido o agente político, por ser este espécie daquele, e ainda, analisar as sanções da Lei de Improbidade.

Debatida a abrangência do conceito de improbidade administrativa, bem como os aspectos gerais da Lei n. 8.429/92, passaremos no terceiro capítulo, ao estudo da aplicação da LIA aos agentes políticos, num contraponto com a decisão proferida pelo STF na Reclamação n. 2136-8/DF.

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar procedente a Reclamação 2.138, por maioria de votos, abriu um precedente nessa questão, pois afastou a aplicação da LIA a determinado ministro de Estado, de modo que nenhum outro juízo, senão o próprio STF, teria competência para aplicar algum tipo de sanção política a certos agentes políticos.

No cerne do julgamento, o qual esmiuçou o mérito da questão, não se atendo somente a competência processual da questão levantaram-se, argumentos para afastar a aplicabilidade da Lei 8.429/1992 a alguns agentes políticos, sob um pretenso *bis in idem* que confere caráter político e penal ao ato de improbidade administrativa, confundindo-o.

Os debates com relação ao caso foram intensos, bem como a margem de votação que finalizou de forma bastante apertada, sendo que seis foram os Ministros que votaram pela procedência da Reclamação, entendendo que a competência para o julgamento de Ministro de Estado seria originária do Supremo Tribunal Federal, bem como que os agentes políticos não estariam sujeitos às aplicações das sanções previstas na LIA, em razão de estes responderem exclusivamente por crimes de responsabilidade, de acordo com a Lei n. 1.079/50.

No entanto, cinco foram os Ministros da Suprema Corte que tiveram um posicionamento divergente, entendendo que se aplica a Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, embora com pequenas ressalvas, sendo que a competência para o julgamento das ações seria do juiz singular, não havendo que se falar em prerrogativa de foro em razão da função exercida.

Os argumentos dos dois lados são despedidos de forma exaustiva, a fim de apurar as razões que fundamentaram cada um dos votos, claro, com maior enfoque com relação aos votos do Ministro Nelson Jobim e Gilmar Mendes com relação a procedência da Reclamação e dos Ministros Carlos Velloso e Joaquim Barbosa com relação à improcedência da mesma, por terem sido os que mais aprofundaram-se na matéria debatida.

Destarte, o objetivo principal é trazer uma reflexão sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, fazendo um contraponto com o posicionamento do STF com relação ao tema, o qual, embora seja pela não aplicação, possui natureza *inter partes* em razão da ação utilizada ter o condão de definir a competência somente para o caso em tela, sendo que diversos Tribunais do País seguem a julgar os agentes políticos com base na Lei de Improbidade Administrativa.

1. Histórico

1.1 Corrupção e Improbidade Administrativa no Brasil

Quando se fala em improbidade administrativa, é de certo modo natural, lembrar-se do termo corrupção, em seu sentido lato. Entretanto, aprendemos no Direito que a responsabilidade por improbidade administrativa, não é de natureza penal, conforme estabelecido no §4º do art. 37 da Constituição Federal[1], que fez a ressalva da possibilidade de eventual ação penal, pelo mesmo fato, se for cabível.

Por outro lado o Código Penal Brasileiro traz no seu bojo, figuras típicas de corrupção passiva e corrupção ativa, nos artigos 317 e 333, respectivamente. A corrupção, equivalente a improbidade administrativa, é mais ampla

[1] Art. 37. [...] §4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

e toma por base não apenas a conduta corrupta, mas sim um comprometimento para com os princípios que circundam a administração pública.

Na obra de Adriano Soares da Costa, encontramos um entendimento esclarecedor acerca do tema:

> Improbidade administrativa é o termo técnico para designar atos de corrupção na esfera pública, os quais podem ou não ter consequências patrimoniais[2]

Complementando, Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior, entendem que a improbidade administrativa é:

> [...] o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano)[3]

A má gestão pública, relacionada à corrupção no Poder público, é uma preocupação antiga. Enfrentamos tais acontecimentos há várias gerações, não só pelo Brasil, mas por todos os países ao redor do mundo.

Já na Grécia antiga, mais especificamente na obra de Aristóteles, vemos a contraposição entre as formas boas de governo e às formas corrompidas ou deturpadas. Em "*A Política*", tem-se a explicação de que existem formas ideais de governo, que seriam a monarquia, a aristocracia e a democracia, que independente de serem governadas por um só indivíduo ou por muitos, no fim o interesse público prevalece. Por outro lado existem as formas corrompidas de governo, quais sejam, a oligarquia, tirania e demagogia, formas de governo

---

[2] COSTA, Adriano Soares da. Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral. Belo Horizonte:Del Rey, 1998, p. 85.

[3] PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando & FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed., São Paulo: Atlas,1999, p. 39.

que ensejam somente a satisfação de um único individuo ou um grupo de pessoas, em detrimento do interesse público[4].

Vemos que Maquiavel no século XVI encarava a corrupção como algo "natural", que afeta o sistema como um todo. Porém, denota-se o surgimento das primeiras reflexões no sentido de que a corrupção pode afetar um dos agentes políticos ou toda uma cidade. A corrupção começou a ser vista também como o desrespeito às leis e às instituições, cujo efeito pode ser nefasto para o Estado[5]. Desse modo, temos a ideia de que o indivíduo se corrompe ao violar o interesse público e não o sistema como um todo.

Já no século XVIII, as considerações a respeito da corrupção avançaram ainda mais com o pensamento de Montesquieu. A corrupção é vista como qualquer forma de uso arbitrário ou usurpação do poder, apontando que, no plano jurídico, não se cuida apenas de imoralidades e sim de ilegalidades[6]. Ela é gerada, nessa linha, pela perda do equilíbrio dos apetites políticos e pela incapacidade de as instituições políticas executarem suas responsabilidades.

É certo que a corrupção se faz presente com a mesma desenvoltura em governos democráticos ou autoritários, sejam eles de direita ou esquerda. Não se importando ainda com o sistema econômico adotado, se capi-

---

[4] ARISTÓTELES. Política. São Paulo: Martin Claret, 2004, p. 90: "Entres os Estados, em geral, se dá o nome de realeza ao que tem por finalidade o interesse coletivo, e o governo de um pequeno número de homens, ou de muitos, contanto que não o seja de um apenas, denomina-se aristocracia – ou porque a autoridade está nas mãos de várias pessoas de bem, ou porque essas pessoas dela se utilizam para o maior bem do Estado. Por fim, quando a multidão governa no sentido do interesse coletivo, denomina-se esse governo República, que é um nome comum a todos os governos. (...) Os governos viciados são: a tirania para realeza, a oligarquia para a aristocracia, a demagogia para republica. A tirania constitui uma monarquia sem outra finalidade senão o interesse do monarca; a oligarquia apenas vê o interesse dos ricos; a demagogia apenas vê o dos pobres. Nenhum de tais governos cuida do interesse coletivo."

[5] ADVERSE. Helton. Maquiavel. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARAES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p.37-47.

[6] MONTESQUIEU. Do espírito das leis. São Paulo: Nova Cultural, 1997, p.153 e ss.

talista ou estatal. Como disse Caio Tácito, "a corrupção tem raízes seculares na história dos costumes políticos, aqui e alhures."[7]

Diversos autores, em suas pesquisas históricas sobre a corrupção no Brasil, atribuem parcela de culpa por nossa cultura corruptível ao Período Colonial, demonstrando que a administração das colônias era eivada de vícios e de condutas corruptas, que foram herdadas de nossos colonizadores portugueses, como aponta *Raymundo Faoro*:

> [...] os vícios que a colônia revela nos funcionários portugueses se escondem na contradição entre os regimentos, leis e provisões e a conduta jurídica, com o torcimento e as evasivas do texto em favor do apetite e da avareza.[8]

Ainda nesse mesmo escopo, segundo Carlos Alberto Ortiz:

> "Da mistura dos nobres governantes com os degredados enviados por Portugal nos primórdios de nossa colonização, sobrou-nos a tradição das vestes talares e a corrupção."[9]

Para Carmen Lúcia Antunes Rocha, fica evidente a nossa herança corrupta da colonização:

> os políticos brasileiros herdaram da colonização portuguesa, dentre outras coisas, esta sífilis política que é a voluntarização do seu desempenho no espaço governamental, a particularização do poder e a conversão dos palácios em suas casas sem lei que não a do seu próprio interesse e a da sua própria vontade[10]

---

[7] TÁCITO, Caio. Moralidade administrativa, *in:* MARTINS, Ives Gandra (coord.). Ética no direito e na economia. São Paulo: Pioneira: Academia Internacional de Direito e Economia, 1999, p. 40.

[8] FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato brasileiro. Vol. 1. Rio de Janeiro: Globo, 1989, p. 172.

[9] ORTIZ, Carlos Alberto. Improbidade administrativa. Cadernos de direito constitucional e eleitoral. Vol. 7. n. 28. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p. 21. out./nov./dez. de 1994.

[10] ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática. Boletim de direito administrativo, n. 8, ago./1998, p. 499, (p. 495 – 503).

O sistema imperial também foi acusado de corrupto e despótico pelos republicanos. Porém, o início do "Brasil-República" não passaria impune à leitura dos historiadores: a política dos governadores e o coronelismo são elementos sempre destacados como abuso de poder.

Em meados dos anos 60, Francisco Bilac Moreira Pinto, já dizia em sua obra que:

> A corrupção, em numerosos e importantes setores governamentais do nosso país assumiu tal intensidade e extensão que, desgraçadamente, parece ter sido institucionalizada[11]

Comentando sobre a situação do Brasil da década de 80, José Carlos de Assis, afirma que, "os braços operacionais do Estado vergam ao peso dos interesses particulares, do tráfico de influência, do apaniguamento de protegidos"[12]

Em se tratando de corrupção, não há como não lembrar a famosa expressão *"jeitinho brasileiro",* que conforme afirma Sérgio Habib[13], é uma modalidade de descumprimento da lei e de corrupção, que de certa forma já estaria institucionalizada no Brasil, sendo assim uma forma de contornar a intransigência e a impessoalidade de algumas normas, inclusive a própria lei, quando há a presença de interesse.

No que diz respeito à corrupção e sua relação com a probidade, o ceticismo das palavras de Ruy Barbosa, ainda que articuladas há muito tempo atrás, nos parecem mais atuais do que nunca:

---

[11] PINTO, Francisco Bilac Moreira. Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 43.

[12] ASSIS, José Carlos de. A dupla face da corrupção. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p.15.

[13] HABIB, Sérgio. Brasil: quinhentos anos de corrupção. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 111.

> De tanto ver triunfar as nulidades, de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça, de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar da virtude, a rir-se da honra, a ter vergonha de ser honesto.[14]

1.2 A evolução do ordenamento jurídico brasileiro quanto à improbidade administrativa

De fato, a corrupção sempre afligiu o Estado brasileiro, sendo o histórico da improbidade administrativa paralelo ao da corrupção. Pode-se afirmar que a linha evolutiva de combate de ambos os elementos se confundem. Os institutos de controle se fortaleceram com o passar dos anos, na tentativa de acompanhar a intensificação da máquina pública e das competências estatais.

Todavia, na história do sistema normativo do Brasil, até o ano de 1988 nenhuma outra Constituição brasileira, citava expressamente o termo improbidade administrativa. De tal modo que, na Constituição de 1988, tal abordagem semântica, aparece como uma novidade em nosso ordenamento jurídico.

Em 1824, a Carta do Império, mesmo isentando o imperador (visto como figura sagrada) de qualquer responsabilidade, estabeleceu a responsabilidade dos Ministros de Estado, por Corrupção ativa e passiva.[15]

---

[14] Brasil. Senado Federal, RJ. Obras completas de Rui Barbosa. V. 41, t. 3, 1914, p. 86.

[15] Para Pedro Roberto Decomain, a corrupção ativa e passiva, à época, era nomeada de "peita". A peita vinha disciplinada pelos art. 130 do Código Criminal do Império, com a seguinte redação: "*art. 130. Receber dinheiro, ou outro algum donativo; ou aceitar promessa directa, e indirectamente para praticar, ou deixar de praticar algum acto de officio contra, ou segundo a lei*". DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade administrativa. São Paulo: Dialética, 2007, p.2.

As Constituições de 1891[16], de 1934[17] e de 1937[18] previram como crime de responsabilidade cometido pelo Presidente da República os atos que atentassem contra a probidade administrativa e a guarda e emprego de bens público.

As Constituições de 1946 e 1967 se limitaram, tão somente a prever o sequestro e perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito e dano ao erário, fossem eles por influência, com abuso de cargo ou função pública, ou até mesmo através do emprego de entidade autárquica.

As leis infraconstitucionais contemporâneas da época eram a Lei n. 3.164/57 (Lei Pitombo-Godoy Ilha), revogada posteriormente, pela Lei n.3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

A primeira lei submete a sequestro e perda, em favor da Fazenda Pública, os bens adquiridos pelo servidor público por influência ou abuso do cargo ou função pública ou de emprego em autarquia.

A segunda lei prevê igual sanção ao servidor público ou empregado em autarquia, sociedade de economia mista e fundação pública, beneficiário de enriquecimento ilícito, definindo-se, no art. 2º, seis tipos de infrações dessa natureza.

Maria Sylvia Zanella di Pietro, aponta as principais inovações da Lei n.3.502/58, que manteve a natureza civil de suas sanções aplicáveis, contudo, sem prejuízo da ação penal cabível:

---

[16] Art. 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra: 6º) a probidade da administração; 7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos.

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

[18] Art. 85 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: d) a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público.

> [...] (a) deixou claro que o seqüestro e a perda de bens são aplicáveis ao servidor público e ao dirigente ou empregado de autarquia; (b) considerou como servidor público todas as pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado; (c) equiparou a dirigente de autarquia o dirigente ou empregado de sociedade de economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais; (d) definiu, nos artigos 2°, 3° e 4°, os casos de enriquecimento ilícito para os fins da lei; (e) deu legitimidade ativa para pleitear o seqüestro e a perda de bens, a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades que recebem e aplicam contribuições parafiscais, sociedades de economia mista, fundações e autarquias; (f) em caso dessas entidades não promoverem a ação, qualquer cidadão poderia fazê-lo, hipótese em que a pessoa jurídica interessada devia ser citada para integrar o contraditório na qualidade de litisconsorte da parte autora; (g) deixou claro que o seqüestro é medida acautelatória que deveria ser seguida da ação principal, cujo objeto era a perda dos bens sequestrados em favor da pessoa jurídica autora ou litisconsorte, além do ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela entidade.[19]

É inegável o fato de que estas leis demonstraram uma concepção reducionista de corrupção, pois restringiam as infrações aos casos de enriquecimento ilícito, não percebendo as outras formas de improbidade administrativa, que com certeza já ocorriam no meio público.

Um diploma, igualmente infraconstitucional, que cabe aqui ser citado como um avanço no sentido da proteção da probidade administrativa é a Lei n. 4.717/1965, que disciplina o cabimento de ação popular para a anulação de atos lesivos ao patrimônio público. A referida lei tem como principal novidade, a legitimidade instituída a qualquer cidadão para propor tal ação, no intuito de proteger o interesse público.

Destarte, a Constituição de 1988 reforçou a proteção da probidade administrativa ao elencar a ação popular como garantia fundamental (art. 5º, LXXIII) e tipificar expressamente as sanções dos atos de improbidade (art. 37, §4º).

---

[19] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2007. p. 699

O § 4° do art. 37 da CF estabeleceu 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 em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Por sua vez, o art. 15, inciso V, ao relacionar os casos em que se dá a perda ou suspensão dos direitos políticos, expressamente inclui a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4°”. Disciplinado pela Lei n. 8.429/1992, esse dispositivo constitucional inovou em relação à legislação anterior, tendo objetivos mais amplos do que o sequestro e o perdimento de bens ou valores devido ao enriquecimento ilícito do regime anterior.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) foi promulgada no dia 02 de junho de 1992, no intuito de regulamentar o § 4° do art. 37 da Constituição. A LIA “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”[20], revogando expressamente, em seu artigo 25, as citadas Leis n° 3.164/1957 e 3.502/1958.

Sem dúvida alguma, esta lei representou vultoso avanço no sentido de coibir a prática de atos ímprobos cometidos por membros da Administração Pública. Ela apresentou um rol de sanções dotadas de alto teor de rigidez, tais como: a perda do cargo ou função pública, a suspensão dos direitos políticos, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Levando em conta que a Lei de Improbidade Administrativa significou um enorme avanço no conceito de improbidade administrativa, bem como nas sanções aplicadas nos mais diversos casos de corrupção, por vezes nos parece que os escândalos de corrupção são anunciados com maior fre-

[20] Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 09 nov. 2011.

quência nos jornais e noticiários da televisão (como por exemplo, casos famosos como o do “mensalão”). Isso nos leva ao notório dilema: será que houve aumento da corrupção, ou foi o nosso controle e as formas de combater a corrupção, nas suas mais variadas formas, que se ampliaram?

Apesar da quantidade de notícias veiculadas pela mídia, relativas à corrupção, segundo dados da Controladoria Geral da União[21] relativos ao ano de 2010, a “pesquisa feita pelo International Budget Partnership (IBP), classificou o Brasil em 9º lugar em um ranking de 94 países que tiveram o seu grau de transparência do orçamento público analisado pelo IBP. Nesse mesmo ano, o Portal da Transparência foi considerado o melhor site de transparência pela ONG Contas Abertas, que criou um Índice de Transparência (IT) para comparar sites dos governos federal, estaduais e municipais. Para medir a diferença no grau de transparência entre os países, o instituto criou o Open Budget Index, que vai de 0 a 100%. No ranking da IBP, o governo federal brasileiro atingiu 74%, ficando à frente de Alemanha (64%), Índia (60%) e Rússia (68%). O relatório aponta, ainda, que os dados fornecidos aos brasileiros quanto aos gastos públicos são "satisfatórios", elogiando o compromisso do Brasil em divulgar seus dados e a possibilidade da população de acompanhar os gastos e planos anuais de governo.”[22]

Além da Lei de Improbidade Administrativa, tivemos dois atos normativos anteriores a própria LIA, criados com o objetivo de combater a corrupção e o desvio da função pública. Estes dois atos merecem uma atenção no presente trabalho, pois foram dedicados especificamente para regular os atos de determinados agentes políticos.

---

[21] CGU, criada pela Lei n.º 10.683, de 28 de maio de 2003, atua como órgão central das funções de controle interno e correição no Poder Executivo Federal.

[22] Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011. Caderno setorial 2011 (ano-base 2010). Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/AvaliacaoPPA/Arquivos/CadernoSetorial2011.pdf> Acesso em 17 nov. 2011.

A Lei n° 1.079[23], de 10 de abril de 1950, define os chamados "crimes de responsabilidade", e regula o respectivo processo e julgamento. Ela abrange o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários dos Estados. A sanção cabível é a perda do cargo ou função, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal nos casos do artigo 52 da Constituição Federal e pelo Supremo Tribunal Federal nos casos do artigo 102, I, "c", da CF. Apesar do nome, os atos nela caracterizados não constituem crimes e sim infrações político-administrativas, como será discutido posteriormente.

O que nos resta saber é se tais infrações se confundem com os atos ímprobos previstos na LIA, assim como entendeu a maioria do STF no julgamento da reclamação nº 2.138, que será pormenorizada no capítulo final.

O outro instrumento normativo de grande importância nessa discussão é o Decreto-lei n° 201/1967[24], que "dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências". As infrações político-administrativas estão disciplinadas em seu artigo 4º. Essa lei se presta a distinguir os crimes de responsabilidade (artigo 1°), a serem julgados pelo Poder Judiciário, cabendo inclusive pena de detenção e reclusão, e as infrações político-administrativas, a serem julgadas pela Câmara dos Vereadores, cabendo sanções puramente políticas, à semelhança dos crimes de responsabilidade da Lei 1.079/1950.

---

[23] Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm>. Acesso em: 10 nov. 2011.

[24] Decreto-lei nº 201 de 27 de fevereiro 1967. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/gfm/legislacao/Dec_Lei201_1967.pdf> Acesso em: 10 nov. 2011.

2. Improbidade Administrativa

2.1 Conceito

Conceituar improbidade administrativa, com certeza não é uma tarefa fácil. Num primeiro momento, da própria expressão denota-se que ela ocorre quando há violação da probidade administrativa.

O termo “probidade” advém de “probo”, do latim probus, que implica na qualidade de ser honesto, autêntico, virtuoso, honrado. Liga-se também a improbitate: desonestidade. A improbidade, pois, é atributo negativo do caráter de alguém e, no âmbito do direito, o termo está associado à conduta do administrador que comete maus-tratos à coisa pública, no desempenho de sua função.

Percebe-se ainda, certa dificuldade da doutrina em fixar os limites conceituais de “improbidade”. Parte-se do conceito de moralidade administrativa, gênero de onde a probidade despontaria como espécie. A moralidade da Administração é tomada como princípio constitucional que direciona o agente público aos deveres de probidade, honestidade, lealdade às instituições, prestação de contas, eficiência, economicidade etc. A imoralidade, por conseguinte, representa uma agressão a esta principiologia.

Não há como se falar em probidade administrativa, sem se ater ao princípio da moralidade. De acordo com Maria Sylvia Zanella di Pietro, a inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação da sociedade com a ética na Administração Pública e com o

combate a corrupção e à impunidade no setor público. Ainda de acordo com di Pietro:

> "[...] com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito."[25]

Entretanto, não se deve confundir a improbidade com a imoralidade, nas linhas doutrinárias dominantes, percebe-se que há diferença entre esses dois termos. Nesse sentido, introduz Pedro Roberto Decomain:

> O conceito de improbidade, todavia, pode ter alcance mais amplo, abrangendo não apenas atos atentatórios ao princípio constitucional da moralidade administrativa [...][26]

Ainda que a observância ao princípio da moralidade se constitua num elemento de extrema importância para a aferição da probidade, ele não é o único. Assim, de certo modo podemos dizer que a probidade absorve a moralidade, jamais tendo a sua amplitude estremada por esta.

Ainda na tentativa de diferenciar improbidade de imoralidade, Wallace Paiva Martins Júnior completa:

> [...] o ato imoral afronta a honestidade, a boa-fé, o respeito à igualdade. As normas de conduta aceitas pelos administrados, o dever de lealdade, a dignidade humana e outros postulados éticos e morais, enquanto o ato ímprobo significa a má qualidade de uma administração pela prática de atos que implicam enriquecimento ilícito do agente ou prejuízo ao erário ou ainda, violação dos princípios que orientam a administração pública, sendo que todo ato contrário à moralidade administrativa é ato configurador de improbidade. Porém nem todo ato de improbidade administrativa representa violação à moralidade administrativa[27].

---

[25] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2007. p. 696

[26] DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade administrativa. São Paulo: Dialética, 2007, p. 24.

[27] MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. 4ª ed . São Paulo: Saraiva,2009, p. 111.

Com toda certeza, a inserção do princípio da moralidade na Constituição Federal resultou na evolução do princípio jurídico da legalidade, passando este a ser acrescido por valores como a razoabilidade e a boa fé, já que o princípio da legalidade determina que os atos administrativos sejam sempre praticados com estrita observância dos pressupostos legais.

Diante disso, fica claro para nós que a atividade de administração pública deve ser cercada pelos deveres éticos de probidade, como a honestidade, boa fé, legalidade, impessoalidade, transparência, entre outros.

Assim começamos a delinear um conceito de improbidade administrativa nas palavras de André Carvalho Ramos:

> [...] De fato, a improbidade administrativa é a designação técnica da chamada corrupção administrativa, pela qual é promovido o desvirtuamento dos princípios basilares de uma administração eficiente, transparente e equânime, em prol quer de vantagens patrimoniais indevidas, quer para beneficiar, de modo ilegítimo, servidores ou mesmo terceiros.[28]

Complementando esse conceito, vemos o seguinte:

> [...] a corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano) revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo 'tráfico de influência' nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.[29]

Em outras palavras, a improbidade administrativa corresponde à má gestão da coisa pública, configurando-se num fenômeno com um rol mais

---

[28] RAMOS, André de Carvalho. O combate Internacional corrupção e a lei da improbidade. In.: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). Improbidade administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 19.

[29] PAZZAGLINI FILHO, Marino; ELIAS ROSA, Márcio Fernando & FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed., São Paulo: Atlas,1999, p. 39.

amplo de abrangência, não envolvendo apenas casos de corrupção, mas sim qualquer ilícito que afronte a probidade da Administração Pública, afetando sobremaneira a persecução do bem estar social. Fechamos assim o conceito de improbidade administrativa, na doutrina de André de Carvalho Ramos, que diz o seguinte:

> O conceito de improbidade administrativa que, além de abarcar os casos de corrupção em sentido estrito, prescinde do prejuízo patrimonial do Estado, englobando atos atentatórios aos princípios básicos da administração pública, como o da publicidade, impessoalidade, legalidade e eficiência. Ou seja, pode um ato de improbidade ao determinar despesa supérflua e desnecessária, atentando contra o princípio da eficiência.[30]

2.2 Natureza Jurídica do Ato de improbidade Administrativa

Já vimos que a improbidade administrativa consiste em suma, na violação à probidade administrativa que abrange os princípios da administração pública, como a moralidade administrativa e os deveres éticos de probidade.

Destarte, passamos agora a correta compreensão da natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, seu cerne e classificação na esfera do Direito Administrativo.

2.2.1 Ilícito Penal

---

[30] RAMOS, André de Carvalho. O combate Internacional corrupção e a lei da improbidade. In.: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). Improbidade Administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 5

A grande maioria da doutrina rechaça qualquer hipótese de confusão entre o ilícito penal e o ato de improbidade administrativa.

Porém no sentido contrário à doutrina majoritária encontramos um novo entendimento, extraído do voto do Ministro Nelson Jobim, a época da votação da Reclamação 2.138, citando Arnald Wald e Gilmar Mendes, que entendem o seguinte:

> [...] Em verdade, a análise das consequências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa "ação civil de improbidade" somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de forte conteúdo penal. Essa observação parece dar razão àqueles que entendem que, sob a roupagem da "ação civil de improbidade", o legislador acabou por elencar, na Lei nº 8.429/92, uma série de delitos que, teoricamente, seriam crimes de responsabilidade e não crimes comuns.[31]

Este entendimento do Supremo Tribunal Federal – que será tratado mais afundo no terceiro capítulo – de que a LIA contém "forte conteúdo penal", apresenta uma controvérsia em tema que era pacificado em todos os outros Tribunais: a natureza de sanção civil ou administrativa da Lei de Improbidade Administrativa (inclusive no que tange ao foro de processo e julgamento das ações perante os foros civis)[32].

No entendimento da doutrina dominante nessa questão, e baseando-se no texto constitucional, no que diz respeito à improbidade administrativa, fica claro no art. 37, § 4º, que após indicar as medidas sancionatórias

---

[31] WALD & MENDES *apud* BRASIL, RCl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Arquivo PDF, p. 127

[32] Como referências, neste sentido, são várias as decisões do STJ para caracterizar a natureza civil do processo de improbidade administrativa: Resp 757194/SP, 1.º Turma, rel. Min. José Delgado (14.11.2005); Resp 319009, 2ª Turma, rel. Min. Eliana Calmon (04.11.02); HC 8491, 5.ª Turma, rel. Min. Félix Fischer (14.08.2000); Reclamação nº 591, Corte Especial, Rel. Min. Nilson Naves (15.05.2000)

cabíveis aos atos de improbidade, acrescenta de forma expressa, que a lei estabelecerá sua forma de gradação "sem prejuízo da ação penal cabível". Nesse escopo Maria Sylvia Zanella di Pietro, entende que os ilícitos definidos em lei como atos de improbidade podem perfeitamente corresponder a um crime definido em lei penal, "sendo claramente possível a coexistência de uma ação criminal e uma ação de improbidade administrativa".[33]

Para que possamos firmar tal entendimento, vamos adentrar de forma superficial, porém suficiente, na teoria geral do delito, observando os aspectos mais importantes, para distinguir de forma concisa e clara o ato de improbidade administrativa do ilícito penal.

De acordo com Francisco Assis Toledo, para que o comportamento humano (ação ou omissão) possa realmente caracterizar um crime, "é necessário submetê-lo a uma tríplice ordem de valoração: tipicidade, ilicitude e culpabilidade".[34]

Para o ato de improbidade administrativa, fica clara a falta de tipicidade, atributo inerente ao ente penal. Por outro lado, não se discute que o ato de improbidade seja um ilícito e seja culpável.

Citando ainda nesse sentido, Francisco Assis de Toledo, vemos a importância atribuída a tipicidade no conceito de crime:

> Ao estudar o conceito dogmático de crime, salientamos que a tipicidade é uma de suas notas essenciais. Para que uma conduta humana seja considerada crime, é necessário que dela se possa, inicialmente, afirmar a tipicidade, isto é, que tal conduta se ajuste a um tipo legal de crime.[35]

---

[33] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2007. p. 702

[34] TOLEDO, Francisco de Assis. Princípios básicos de direito penal. 5.ed., São Paulo: Saraiva, 2002. p. 80

[35] TOLEDO, *Op. cit.* p. 125

Assim, para a configuração de um delito, não basta que suas sanções tenham qualquer tipo de conotação penal, mas sim que o fato esteja expressamente previsto em lei como tal.

Nos ensinamentos de Zaffaroni e Pierangeli, encontramos o suficiente para exaurir essa questão:

> O tipo é logicamente necessário, porque sem o tipo nos poríamos a averiguar a antijuridicidade e a culpabilidade de uma conduta que, na maioria dos casos, resultaria sem relevância penal alguma. Assim, por exemplo, se tivéssemos que averiguar se é delito a falta de pagamento de uma parcela do preço de compra de uma máquina de lavar roupas, e não dispuséssemos do conceito do tipo penal, primeiro veríamos que se trata de uma conduta; depois comprovaríamos que a conduta é antijurídica – porque o não cumprimento de uma obrigação civil é contrário ao direito –; em seguida comprovaríamos que é culpável, porque o devedor podia pagar e lhe era exigível que o fizesse, e, por último, após todas estas etapas, resultaria que esta conduta antijurídica e culpável não é delito, porque não é sancionada com uma pena pelo direito penal. Nisto reside a nossa afirmação de que o tipo é logicamente necessário para uma averiguação racional da delituosidade de uma conduta.[36]

Tais ensinamentos nos levam ao entendimento de que pelo simples fato de ser ausente ao ato de improbidade administrativa a tipicidade, este não tem um conteúdo penal, ou seja, não se configura um ilícito penal.

Além disso, o caráter penal da Lei de Improbidade Administrativa traria problemas de aplicabilidade e adequação, visto que os artigos 9.º, 10 e 11 que designam os tipos legais de improbidade administrativa são "tipos abertos", cuja interpretação depende do caso concreto o que inviabiliza a sua adequação ao sistema penal brasileiro. Neste sentido, colhe-se a lição de Nilo Batista:

> Adverte com propriedade Everardo da Cunha Luna que 'o maior perigo atual para o princípio da legalidade, em virtude da forma com que se apresenta, são os chamados tipos penais abertos ou amplos.[37]

---

[36] ZAFFARONI, Raúl Eugenio; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro – Parte Geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

[37] BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. Editora Revan, 1990, p. 81 - 82.

Tudo na LIA aponta para seu “não caráter penal”, desde a forma como a lei foi criada até os tipos de proteção e sanção estabelecidos por ela.

Tendo em vista que o Direito Penal não inaugura condutas e não cria a antijuridicidade: apenas apõe àquilo que já era ilícito, baseado em valores nascidos em outros ramos do direito, uma sanção específica que a caracteriza como coerção penal (caráter predominantemente sancionador do direito penal). Na lei de improbidade administrativa, ao contrário do que é estabelecido pela norma penal, há descrição de normas de caráter eminentemente constitutivo. Exemplos claros disto são condutas que, ainda que não causem prejuízo ao erário público, possuem dano presumido (v.g. art. 10, VIII e IX da Lei 8429/92), condutas que são consideradas ilícitas apenas por desrespeitarem princípios subjetivos como o da honestidade.

Consequentemente, não se pode atribuir aos atos de improbidade administrativa um conteúdo penal que não lhes é inerente, por conta de certas consequências jurídicas previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

2.2.2 Crimes de Responsabilidade

Do mesmo modo que não se pode confundir um ilícito penal com um ato de improbidade administrativa, também prevalece o entendimento de que os atos elencados pela Lei 1.079/50 configuram infrações político administrativas, não se confundindo com os expressos pela Lei 8.429/92.

O crime de responsabilidade tem natureza estritamente política, mantendo relação apenas com o exercício da função pública. Paulo Brossard de Souza Pinto exemplifica bem essa questão citando o *impeachment:*

> Entre nós [...] como no direito norte-americano e argentino o *impeachment* tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos – julgamento que não exclui, antes supõe, é obvio, a adoção de critérios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas, porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário. [...] Não visa a punir delinqüentes, mas proteger o Estado. [...] tem por objeto separar a autoridade do cargo, independentemente de considerações de ordem criminal.[38]

A Lei 1.079/50 e o Decreto Lei 201/67 disciplinam o processo e julgamento dos agentes políticos por infrações de natureza político administrativa, a primeira lei enquadra no seu bojo as responsabilidades do *Presidente da República*, dos *Ministros de Estado*, do *Procurador Geral da República*, dos *Ministros do Supremo Tribunal Federal*, dos *Governadores dos estados* e seus *Secretários*, no segundo decreto encontramos as responsabilizações dos prefeitos e vereadores.

É evidente o caráter eminentemente político das sanções de ambas as leis. Estando os agentes públicos que incorrerem nas infrações político administrativas ali descritas, sujeitos a perda do cargo ou função, e até mesmo a inabilitação, por até cinco anos para o exercício de qualquer função pública.

As infrações praticadas pelo Presidente da República (e todas aquelas que forem conexas a elas) serão processadas e julgadas pelo Senado Federal. Os Ministros de Estado, o Procurador-Geral da República e os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão julgados pela Corte Suprema. Os Governadores de Estado, do Distrito Federal ou de Territórios serão julgados pela res-

---

[38] PINTO, Paulo Brossard de Souza. O *impeachment*: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992. p. 76-78

pectiva Assembleia Legislativa. Por sua vez, o julgamento dos Prefeitos será realizado pela Câmara de Vereadores.

Observa-se que a intenção do legislador foi de afastar do cenário político aquele agente que se mostrou incapaz de exercer a função para qual foi designado, ou seja, visando sempre o interesse público.

Paulo Brossard de Souza Pinto assevera que as sanções previstas na referida lei "não atingem nem a pessoa nem seus bens, mas simplesmente deveste a autoridade de sua capacidade política."

Desse modo é impossível sustentar uma possível coincidência entre os referidos dispositivos e a LIA, mesmo considerando – os em sua natureza político administrativa.

Pois fica claro que o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa é proteger o patrimônio público e revestir a Administração Pública de probidade e ética, enquanto que a finalidade daqueles é a extirpação política daquele que lesionar o interesse público. Tanto é assim que numa primeira análise vemos que as sanções da Lei de Improbidade Administrativa, visam essencialmente a recomposição de danos ao erário, por aquele agente que tenha de alguma forma causado o dano.

Assim, quando já houver previsão constitucional atribuindo competência a órgãos diversos do juiz de primeira instância para o afastamento do cargo do agente político, em procedimento específico para tanto, haverá duas ações: uma de improbidade administrativa, para que se restabeleça o patrimônio público, impondo-se sanção pecuniária ao agente faltoso, de modo que o Estado se recomponha e o interesse público seja protegido, e outra, de conotação política, para que se possa analisar a hipótese de perda do cargo ou função, determinada constitucionalmente.

No entanto, quando não houver qualquer previsão de competência específica para que se retire do cargo o agente de que trata a ação de improbidade, poderá fazê-lo o próprio juiz singular designado para apreciar a ação de improbidade, de acordo com o que determina a própria Constituição em seu artigo 37, § 4°.

O entendimento do STF na Reclamação 2.138/DF é de que há sim coincidência de tipificação entre as duas leis.

O juízo estabelecido no julgamento se baseia no artigo 9º da Lei 1.079/1950 que dispõe sobre os crimes de responsabilidade que atentam contra a probidade na Administração Pública. Contudo, os sete incisos do referido artigo, ponderados em sua vagueza e com base na doutrina majoritária, em nada coincidem com os tipos legais da Lei 8.429/1992, como veremos no capítulo seguinte.

Da Exposição de Motivos que acompanhava a Lei 1.079/50 extraímos o seguinte:

> [...] ao conjunto de providências e medidas que o constituem, dá-se o nome de processo, porque este é o termo genérico com que se designam os atos de acusação, defesa e julgamento, mas é, em última análise, um processo 'sui generis', que não se confunde e se não pode confundir com o processo judiciário, porque promana de outros fundamentos e visa outros fins.[39]

Assim verifica-se em sua justificação, que o caráter político do instituto já era evidenciado, tanto pela sua origem constitucional, quanto pela sua finalidade.

Reforçando ainda tal entendimento, colhemos nesse sentido os ensinamentos de Fabio Osório Medina:

---

[39] GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 3. ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 436

> No tocante aos agentes políticos, repita-se, não se vê em que medida possam estar descartados do raio de incidência da LGIA, conquanto o STF possa decidir em sentido contrário, acolhendo a tese de que tal diploma legal consagraria crimes de responsabilidade para determinados agentes políticos. [...]. Em realidade, a discussão que se há de admitir é sobre os ritos punitivos endereçados a certas autoridades. As prerrogativas de foro, repita-se, são ou podem ser válidas, do ponto de vista jurídico, considerando a aproximação entre direito penal e direito administrativo sancionador. Não obstante, não se pode aceitar a criação de inconstitucional imunidade a determinada classe de agentes políticos, não prevista nem na Magna Carta nem nas leis, diante do alcance irrestrito da LGIA. A aplicação da LGIA independe, por óbvio, do concurso de outras legislações específicas, de natureza e alcance distintos, como a Lei dos Crimes de Responsabilidade, porque a lei posterior, ainda que disso se tratasse, derrogaria a lei anterior, no que coubesse. Deve-se dizer, em realidade, que se trata de legislações distintas, a Lei de Crimes de Responsabilidade e a LGIA, como objetos diversos, [...].[40]

Assim, por todas as consequências, não se pode conceber como instrumentos jurídicos equânimes, as Leis 1.079/50 e 8.429/92, porque possuem diferenças de ordem formal e material. Além do mais, são instrumentos jurídicos trazidos ao ordenamento para finalidades diferentes, de modo que um complementa ao outro, num esforço de eficácia no combate à corrupção e no mau trato ao dinheiro público.

2.2.3 Ilícito Administrativo

De acordo com Francisco Octavio de Almeida Prado, as sanções previstas na LIA não se confundem com sanções disciplinares, nem ao menos tem mesma natureza e fundamento destas.

No próprio artigo 12 da lei vemos que somente o Judiciário poderá aplicar as sanções nela contidas: “Na fixação das penas previstas nesta lei,

---

[40] OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 208-209

o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente", além de esclarecer que o responsável pelo ato estará sujeito a suas cominações "independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica"[41]

De acordo com Di Pietro, quando praticado por servidor público, o ato de improbidade corresponde também a um ilícito administrativo já previsto na legislação estatutária de cada ente da federação (Estatutos dos Servidores), o que obriga a autoridade administrativa competente a instaurar procedimento adequado para apuração da responsabilidade (Processo Administrativo Disciplinar- PAD), sem prejuízo da ação de improbidade.

A autora lembra ainda que, as medidas sancionatórias em pauta podem ser aplicadas a particulares, que não se enquadram no conceito de servidores ou de agentes públicos e sobre os quais a Administração Pública não poderia exercer poder disciplinar.

Desse modo, numa primeira análise da Lei 8.112/90[42], temos por certo que o ato de improbidade administrativa não caracteriza ilícito administrativo quando considerado como aquele ato punível pela pessoa jurídica lesada, da qual pertencer o agente, por meio de sindicância ou processo administrativo disciplinar.

Entretanto, o agente que cometeu o ato ilícito administrativo, poderá responder também pela sua improbidade perante a Lei de Improbidade Administrativa, podendo os dois processos coexistirem.

---

[41] Lei n° 8.429, de 02 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em: 18 nov. 2011.

[42] Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm> Acesso em: 18 nov. 2011.

2.2.4 Ilícito Civil

É certo que a doutrina e a jurisprudência são divergentes no que tange a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa. No entanto, é majoritária a compreensão de que tais atos não se encaixam na esfera penal, nem tampouco na esfera das infrações político-administrativas, embora possam ter consequências em tais esferas

Apesar de se pautar somente nas sanções previstas aos atos de improbidade administrativa para definir sua natureza – o que é arriscado visto que, muitas vezes, os ramos do Direito se misturam quanto a elas, a exemplo da prisão civil por débitos alimentares – a definição de Maria Sylvia Zanella di Pietro para um ato de improbidade administrativa, parece encontrar equilíbrio em suas medidas:

> [...] um ilícito de *natureza civil* e *política*, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.[43]

A LIA tem como objetivo principal, porém não exclusivo, a tutela do patrimônio público. Desse modo, um ato de improbidade administrativa configura, fundamentalmente, uma ofensa a bens jurídicos civilmente tutelados.

Causar prejuízo ao erário, ou seja, ao conjunto de bens tutelados pelo Estado, gera o dever de ressarcir, de acordo com a Teoria Geral da Responsabilidade Civil do Código Civil Brasileiro (art. 927: "Aquele que por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.")[44]. O enriquecimento ilícito também é um fenômeno punível no âmbito civil, gerando a necessidade de restituição do que haja sido indevidamente auferido (art.

---

[43] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2007. p. 703

[44] Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 18 nov. 2011.

884: “Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.”)[45]

As sanções destinadas a quem atentar contra os princípios da Administração, visam a proteção ao bom andamento da administração Pública de uma forma geral, e abrangem todos os outros atos ímprobos que não necessariamente gerem enriquecimento ilícito ou causem prejuízo ao erário. Os princípios da Administração têm guarida no Direito Administrativo, o que nos leva a concluir que tais atos também são vinculados a esse ramo do Direito.

Podemos inferir então que a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa é de ilícito civil e administrativo.

Como citado anteriormente[46], há vários precedentes jurisprudenciais pacificando a natureza de ilícito civil ou administrativo dos atos de improbidade administrativa. O próprio STF demonstrou tal entendimento no julgamento da ADI 2.797, firmando a inconstitucionalidade da Lei 10.628/02, que acrescentava dois parágrafos ao art.

> EMENTA: [...] De outro lado, pretende a lei questionada equiparar a ação de improbidade administrativa, de natureza civil (CF, art. 37, § 4º), à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies.[47]

Pode-se ainda questionar se as duas sanções políticas previstas aos atos de improbidade (perda de cargo ou função política e suspensão dos direitos políticos) afastariam o caráter primordialmente civil do ato ilícito, visto que o direito civil não enquadra estas espécies de sanção.

---

[45] Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em 18 nov. 2011.

[46] Vide nota de rodapé nº 32

[47] BRASIL. ADI 2797/DF. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 15 de setembro de 2005. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/imprensa/pdf/adi2797celso.pdf> Acesso em: 18 nov. 2011.

No entanto, a existência de sanções de natureza diversa do ilícito praticado não o desnatura, uma vez que, como já mencionado, a natureza de um ilícito é determinada pelas características intrínsecas a ele e não pelas sanções a ele impostas – a exemplo do que ocorre com o referido ilícito civil praticado pelo devedor de alimentos.

Destarte, ao analisarmos a natureza jurídica do ato de improbidade administrativa podemos passar agora a uma apreciação mais apurada dos aspectos da Lei de Improbidade Administrativa, levando em conta as diferenças aqui vistas, principalmente entre os crimes de responsabilidade (natureza político administrativa) e os atos de improbidade administrativa (natureza civil e administrativa).

2.3 Aspectos da Lei de Improbidade Administrativa

A promulgação da Lei 8.429/92, editada para regulamentar o art. 37, §4º da Constituição Federal, foi sem dúvida alguma um avanço inegável no combate a corrupção administrativa e defesa do patrimônio público.

Nas palavras de Fábio Medina Osório ela é:

> [...] um Código Geral de Conduta, com normativa jurídica, força coercitiva cogente, alcance nacional e balizador de todo o setor público, em suas vertentes fundamentais.

Passemos agora a um exame um pouco mais aprofundado do referido instrumento normativo.

2.3.1 Sujeitos Passivos

O artigo 1° da lei elenca os sujeitos passivos do ato de improbidade, ou seja, todos aqueles que podem sofrer os danos causados pelos atos de improbidade administrativa constantes da lei. São eles:

> [...] 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 cinqüenta por cento do patrimônio ou da receita anual [...][48]

O parágrafo único acrescenta ainda:

> 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 cinqüenta 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.[49]

Notamos, assim, que o rol de pessoas jurídicas passíveis de sofrer atos de improbidade administrativa se faz bastante notável, abrangendo, inclusive, aquelas que não compõem a Administração, mas que a ela estejam vinculadas.

2.3.2 Sujeitos Ativos

---

[48] Lei n° 8.429, de 02 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm> Acesso em 18 nov. 2011.

[49] Ibid.

São sujeitos ativos os agentes públicos (artigo 2°) e os terceiros que eventualmente induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta e indireta (artigo 3°).

Agente público, na acepção da lei é:

> [...] 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.[50]

Existem ainda algumas peculiaridades em relação à aplicação da LIA aos agentes políticos, as quais serão abordadas com maior profundidade no capítulo seguinte.

2.3.3 Atos de Improbidade Administrativa

A Lei n. 8.429/1992, em linhas gerais, positivou três espécies de improbidade administrativa, a primeira decorrente de ato ilícito, a segunda de lesão ao erário e a terceira de atos ou omissões que atentem contra nos princípios da administração.

Ressalte-se que o rol de atos de improbidade encontrados na lei é exemplificativo, sendo o elenco previsto nos arts. 9º, 10 e 11 e detalhado nos incisos seguintes a partir da enumeração das hipóteses mais frequentes.

---

[50] Ibid.

A primeira espécie decorre do enriquecimento ilícito, obtido por meio de uma vantagem patrimonial indevida praticada por agentes públicos ou terceiros que concorreram para a prática do ato, e está prevista de forma genérica no *caput* do art. 9º e mais detalhadamente nos incisos I a X do mesmo artigo.

Alguns juristas vêem o enriquecimento ilícito como o mais grave tipo de improbidade, já que revela manifestamente um comportamento do agente público ou do terceiro beneficiado direcionada a afrontar a coisa pública.[51] Algumas hipóteses previstas nos incisos do art. 9º demonstram exatamente isso, por exemplo, a aquisição de bens em montante superior à renda (art. 9º, VII) e incorporação ou uso de rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades públicas (art. 9º, XI e XII).

A segunda, hipótese de improbidade administrativa, está prevista no artigo 10 da mesma Lei – a lesão ao erário público.[52] Esta lesão pressupõe a perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades da Administração direta ou indireta. Nesse sentido Marino Pazzaglini Filho explica:

> Dentro do contexto da norma, perda patrimonial quer dizer decréscimo, privação, desfalque de bens e haveres públicos. Desvio significa descaminho, desvirtuamento do destino legal de coisa pública. Apropriação consiste no assenhoramento, tomar como própria (apoderar-se de) coisa pública. Malbaratamento expressa a dissipação, a venda por preço irrisório de bem público. Dilapidação é desperdício, esbanjamento, debarate de recursos públicos.[53]

---

[51] FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. 6º ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 82. GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p.285.

[52] O art. 21, I, da Lei de Improbidade Administrativa dispensa a efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público para a aplicação das sanções previstas no art. 12, da mesma Lei. Pela sistemática do art. 10, tal dispensa não se aplica, pois é necessária a efetiva violação ao patrimônio público-financeiro ao erário. Nesse sentido, V. PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada. São Paulo: Atlas, 2007, p.78

[53] PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada. São Paulo: Atlas, 2007, p.78

Temos 13 espécies que causam lesão ao erário, previstas nos incisos. Nota-se que as condutas do art. 9º, causadoras de enriquecimento ilícito, em sua maioria, levam a um dano ao patrimônio público. Afinal, o agente público obtém vantagens econômicas à custa do patrimônio público, cuja perda, prejuízo ou retirada deverá ser recomposta, sem prejuízo das demais sanções.[54]

Um exemplo de enriquecimento ilícito que não traga dano ao erário, seria o caso de um servidor que recebe propina para realizar ou agilizar certo pedido ou processo feito pelo administrado. Nesse caso ocorre enriquecimento ilícito, sem um dano econômico direto ao erário.

A terceira espécie de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, decorre de atos ou omissões que atentem contra os princípios da administração, discriminados igualmente no *caput* do art. 37, CF/1988. Esta ultima hipótese deve ser interpretada com cautela visto que sua aplicação pode ser muito abrangente, devendo ser analisada precipuamente no caso concreto, verificando assim a intenção do agente.

Um aspecto importante a ser levantado é a técnica utilizada pelo legislador na formulação desses artigos. Nos incisos ele nomeou determinadas condutas, tidas como atos mais comuns de improbidade, e nos *caputs* deixou aberta a possibilidade de enquadramento de outros atos administrativos. Segundo Emerson Garcia:

> [...] no caput dos dispositivos tipificadores da improbidade, tem-se a utilização de conceitos jurídicos indeterminados, apresentando-se como instrumento adequado ao enquadramento do infindável número de ilícitos passíveis de serem praticados, os quais são frutos inevitáveis da criatividade e do poder de improvisação humanos.[55]

---

[54] FIGUEIRDO, Marcelo. Probidade administrativa: comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. 6º ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.95.

[55] GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 4ª ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 230.

Ainda de acordo com o autor, a prova de ocorrência do ato de improbidade administrativa depende da demonstração de incompatibilidade de conduta com os "princípios regentes da atividade estatal."[56]

Esgotados os atos de improbidade administrativa previstos pela LIA, passemos agora à análise das sanções encontradas no diploma.

2.4 Sanções

A Lei de Improbidade Administrativa traz em seu Capítulo III as penas que serão aplicadas no caso de para os atos de improbidade insculpidos nos arts. 9°, 10 e 11 da mesma. Entretanto, a utilização da expressão "Das Penas" não alude a uma sanção de natureza penal, vez que mesmo no direito civil encontramos tal expressão, utilizada que é não somente para a sanção daquele que transgride uma conduta penal típica e culpável.

No caso de cometimento de tos de improbidade que impliquem em enriquecimento ilícito, consoante o art. 9°, estabelece o art. 12, inciso I:

> I - na hipótese do art. 9°, 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;

Já no caso de descumprimento das hipóteses previstas no art. 10

---

[56] GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Op. Cit. p. 283

da Lei 8.429/92, qual seja, gerar lesão ao erário, favorecendo terceiros, sem que haja enriquecimento ilícito, incidirá nas sanções previstas no inciso II, do art. 12, que dispõe:

> 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;

Por fim, no caso de prática dos atos previstos no art. 11 da legislação analisada, as sanções aplicadas serão as previstas no art. 12, inciso III, que assevera:

> 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.

Após esta breve análise, percebe-se que há sanções comuns a todos os casos de improbidade administrativa previstos pela Lei n. 8.429/92, quais sejam: perda da função pública; suspensão dos direitos políticos; multa civil; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios.

Com relação à aplicação das penalidades previstas, discute-se a possibilidade ou a obrigatoriedade da cumulação de todas as sanções previstas, a fim de punir um mesmo ato praticado.

Neste sentido, percebemos os ensinamentos de Wallace Paiva Martins Júnior:

> É possível a cumulação do fundamentos jurídicos da demanda, e

> presentes num mesmo fato atos que importem improbidade administrativa de qualquer das espécies cogitadas nos arts. 9° a 11 da Lei Federal n. 8.429/92. Com efeito, um mesmo ato, ou uma série de atos, de improbidade administrativa pode comportar enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atentado aos princípios da Administração Pública.[57]

Embora muitos dos atos praticados possam redundar em aplicação de várias sanções, percebe-se a necessidade de aplicação proporcional das sanções, razão pela qual deve a petição inicial conter detalhadamente os atos praticados, vez que cada um pode ter como consequência a diferenciação nas causas de pedir do requerimento final.

Wallace Paiva defende ainda a cumulação das sanções:

> As sanções são cumulativas justamente para censurar gravemente a improbidade administrativa, agindo nos mais diversos sentidos e direções de relacionamento do agente público com a Administração Pública e o particular que se aproveita do art. 3°.[58]

Por outro lado, Marcelo Figueiredo sustenta a tese de que as penas devem ser aplicadas de forma alternativa, dando margem de manobra ao Juiz, de acordo com cada caso concreto que se apresenta.

> De fato, é de se afastar a possibilidade da aplicação conjunta de penas em bloco, obrigatoriamente.[59]
>
> [...]
>
> Como sabemos, o agente pode sofrer cominações nas três "esferas", penal, civil e administrativa. Agora, também por improbidade. Assim, é claro que, se punido com a perda do cargo na esfera administrativa e a decisão já se tornou definitiva, não se cogitará de aplicá-la no processo judicial por improbidade.[60]

---

[57] JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. Probidade administrativa. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 327.

[58] JÚNIOR, Wallace Paiva Martins, *Op cit*, p. 337.

[59] FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 135

[60] FIGUEIREDO, Marcelo. *Op cit*, p. 136.

Os defensores desse segundo entendimento sustentam que a permissão ao Juiz para aplicar as penas que lhe parecerem mais condizentes com o caso apresentado reforçam uma melhor adequação das sanções aos fatos concretamente ocorridos e apresentados ao Judiciário.

Desta forma, estar-se-ia garantindo a segurança jurídica, em razão das penas mais adequadas ao caso concreto, reduzindo-se as injustiças cometidas, vez que a aplicação de todas as sanções previstas na Lei cumulativamente poderia acarretar em penas extremamente rígidas para casos que não se apresentam tão prejudiciais, moderando-se o excesso de rigor previsto pela legislação.

Desse modo, apesar da posição doutrinária adotada por alguns autores no sentido da aplicação em bloco das penas, parece que conferir discricionariedade ao Magistrado na aplicação das mesmas gera um maior grau de justiça, vez que poderá haver gradação das penas de acordo com o ato praticado.

A sanção de *multa civil* revela nitidamente a natureza civil da sanção por ato de improbidade, sendo exigida em qualquer ato ímprobo cometido pelo agente, independente de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, aplicando-se o princípio da proporcionalidade no seu cálculo, em razão da ausência de outros parâmetros suficientes, limitando-se a pena ao valor do acréscimo patrimonial auferido pelo agente ímprobo.[61]

De acordo ainda com Wallace Paiva:

> O pressuposto da multa é a configuração da ilegalidade, ofensa à moralidade, independentemente de ocorrência ou não de prejuízo ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito do réu. A Lei Federal n. 7.347/85 expressamente tutela a ação de responsabilidade também por

---

[61] BARBOSA, João Batista Machado. Os agentes políticos e as sanções da lei de improbidade administrativa, 1999. Disponível em: <http://www.jfrn.jus.br/jfrn/biblioteca/docs/doutrina90.doc> Acesso em: 19 nov. 2011.

> danos morais, sendo a multa civil destinada a coibir a afronta ao princípio da moralidade ou probidade administrativa, exigível para sua imposição enriquecimento ilícito por parte do agente público, mas apenas a ofensa aos princípios insertos no art. 11 da Lei n. 8.429/92.[62]

As limitações impostas pela legislação federal são: a) na hipótese do art. 9°, qual seja, a prática de ato de improbidade administrativa que importe em enriquecimento ilícito, o valor da multa é de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial do agente; b) na hipótese do art. 10, por atos de improbidade que causem lesão ao erário, o valor é limitado a duas vezes o valor do dano; c) na hipótese do art. 11, por atos atentatórios aos princípios da administração pública, o valor limite da multa é de cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente ímprobo.

Em relação à multa civil, Fábio Medina Osório sustenta que o valor da multa deve acompanhar, entre outros, a capacidade econômico-financeira do agente, a natureza do cargo que ocupa na administração e as responsabilidades dele decorrentes, levando em consideração a natureza e a gravidade do fato praticado.

A *perda de função pública* é aplicável em todos os níveis de atos de improbidade administrativa previstos na lei, devendo ser compreendida em sentido amplo, alcançando as várias espécies de vínculo, funcional ou não, do agente público com a Administração Pública.[63]

Função pública, em sua acepção universal, compatível com o conceito de agente público adotado pela LIA (art. 2°), é toda atividade exercida por pessoa física, ainda que transitoriamente e sem remuneração, investida na categoria de agente público por eleição, nomeação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função, na administração pública direta, indireta ou fundacional dos entes da Federação e dos poderes estatais, em empresas incorporadas ao patrimônio

---

[62] JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. *Op cit*, p. 372.

[63] JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. *Op cit*, p. 363.

público ou em entidades para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.[64]

A função pública perdida pelo condenado é aquela que ele exerce ao tempo da condenação, mesmo que os atos de improbidade tenham sido praticados quando o mesmo exercia qualquer outra função ou cargo, sob pena de se tornar inócua a aplicação da sanção, pois muitas vezes os cargos exercidos são temporários.

Nessa seara, ensina Marino Pazzaglini Filho:

> Registre-se que essa sanção não incide apenas sobre a função pública exercida pelo agente público condenado à época em que praticou o ato de improbidade administrativa reconhecido na sentença judicial, mas sobre a função pública que ele esteja exercendo ao tempo da condenação irrecorrível.[65]

No que diz respeito a suspensão dos direitos políticos, vemos que é uma sanção própria da Constituição Federal, sendo aplicada gradualmente, de acordo com o critério adotado pelo juiz, observando a gravidade do ato de improbidade administrativa. Consiste numa forma de privação da cidadania, ou seja, a pessoa se torna impedida de praticar qualquer ato para o qual se exija pleno gozo desses direitos, como por exemplo, a capacidade eleitoral passiva e ativa. Contudo, essa privação não gera perda do cargo que já esteja sendo exercido.[66]

Os direitos políticos estão previstos na Constituição Federal de 1988, no capítulo IV, sob o título II, integrando a categoria de direitos fundamentais do ser humano não podendo o mesmo ser cassado, havendo a previsão apenas para sua perda ou suspensão, dentre os casos previstos no art. 15, que dispõe:

---

[64] PAZAGLINNI FILHO, Marino. *Op cit*, p. 150.

[65] PAZAGLINNI FILHO, Marino. *Op cit*, p. 150.

[66] PRADO, Francisco Octavio de Almeida. Improbidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

> Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
>
> I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
>
> II - incapacidade civil absoluta;
>
> III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
>
> IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;[67]
>
> V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Percebe-se assim, uma natureza político-civil na suspensão dos direitos políticos por condenação que advenha de ato de improbidade administrativa, sendo necessária sempre a condenação judicial, bem como o trânsito em julgado da decisão que tolheu os direitos políticos para que a mesma tenha eficácia.

De acordo com Wallace Paiva Martins Junior:

> Essa sanção é variável conforme a espécie de improbidade administrativa praticada, como revelam os incisos I a III do art. 12, tendo o juiz arbítrio para a fixação do mínimo e do máximo legais previstos, considerando o disposto no parágrafo único desse artigo. A finalidade da suspensão dos direitos políticos, punitiva da inabilitação moral do sujeito, é suprimir por prazo certo seus direitos políticos, evitando que adquira outra ou nova função pública.[68]

Assim, percebe-se a suspensão dos direitos políticos em razão do desrespeito às instituições públicas e à sociedade civil, pois ligada à participação do cidadão na vida política do país e de sua região, sendo ainda

---

[67] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da república federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm> Acesso em 19 nov. 2011

[68] JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. *Op cit*, p. 369.

graduada em razão dos atos praticados serem mais ou menos gravosos.

O *ressarcimento integral do dano causado* à entidade em decorrência de ato de improbidade praticado pelo agente público, em verdade, não tem natureza de sanção, e sim de indenização.

O ressarcimento do dano é obrigatório na hipótese de prejuízo ao erário e condicionado à sua efetiva prova nos casos de enriquecimento ilícito e atentado aos princípios da Administração.

Não se repõe o dano hipotético ou presumido, mas tão somente o dano concretamente comprovado pelo autor da ação civil por ato de improbidade administrativa, devendo-se reverter o total do *quantum* indenizatório em favor da pessoa jurídica prejudicada.

Com relação à *perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio*, embora a regra constitucional não contemple o perdimento dos mesmos, decorrente de ato de improbidade administrativa, limitando-se a prever a indisponibilidade dos bens do agente público ou de terceiro que auferiu vantagem indevida ou lesionou o erário, não há que ser falar em inconstitucionalidade ou inaplicabilidade dessa medida punitiva, haja vista a necessidade de restituição à Administração Pública daquilo que lhe foi retirado ilicitamente.

Para reforçar tais noções, colhemos mais uma vez a doutrina de Wallace Paiva:

> A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio é sanção de natureza ressarcitória, inspirada por um componente preponderantemente moral. Ela encerra uma indenização pelo dano moral sofrido pela entidade da Administração Pública (art. 18), cujo agente público violou os preceitos éticos elementares à instituição para se enriquecer ilicitamente.[69]

Por fim, no que diz respeito à *proibição de contratar com a Administração Pública ou receber os benefícios fiscais e creditícios*, vemos que

---

[69] JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. *Op cit*, p. 372.

tais sanções são aplicadas aqueles que em negócios com a Administração Pública incorreram em desvios éticos e morais de condutas, configurados como atos de improbidade administrativa, sendo esta sanção prevista para todos os casos de improbidade abrangidos pela LIA. Observa-se ainda que essa sanção se estende a pessoa jurídica da qual o agente da improbidade seja sócio majoritário, e até mesmo ao cônjuge, se casado em comunhão de bens.[70]

Marcelo Figueiredo, por sua vez, entende que há necessidade de uma análise mais aprofundada do caso concreto, para avaliar o grau de influência e participação do agente ímprobo na empresa em que trabalha, não podendo se ater a formalidade do mesmo ser o sócio majoritário

Sobre esta sanção, Marino Pazzaglini Filho entende o seguinte:

> Essas medidas punitivas administrativas devem constar expressa e motivadamente graduadas na sentença que julgar procedente a ação civil por improbidade administrativa, e sua extensão extrapola o âmbito do ente lesionado, estendendo-se a todos os entes da Federação, seus Poderes e seus organismos da administração direta e indireta.[71]

E ainda acerca desse tipo de sanção:

> Tem singular eficácia contra o particular beneficiário da improbidade administrativa, mesmo que não tenha causado dano ao erário, o que é muito significativo, na medida em que dele exige a observância dos princípios éticos e jurídicos da Administração Pública nas relações jurídicas entre eles mantidas.[72]

Ressaltamos ainda que, o ressarcimento do dano causado não afeta a eficácia da sanção de proibição de contratação ou recebimento de incentivos fiscais e creditícios, vez que é tida como sanção autônoma, bem como ligada intimamente à ausência de bom trato da coisa pública, desvios que devem ser penalizados de forma veemente, a fim de dar maior eficiência à

---

[70] OSÓRIO, Fábio Medina. *Op. cit, p.* 476

[71] PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Op cit*, p. 152.

[72] JÚNIOR, Wallace Paiva Martins. *Op cit*, p. 372.

legislação em comento.

Na fixação de todas as penas das sanções aqui descritas, o juiz deve sempre atentar a extensão do dano causado, e ao proveito patrimonial obtido (art. 12, parágrafo único, da LIA).

Por fim, destaca-se que um mesmo ato pode configurar qualquer das hipóteses de atos de improbidade administrativa (e em alguns casos, até mesmo todos eles), sendo que suas sanções podem ser aplicadas independentemente das sanções administrativas, civis e penais cabíveis.

3. Agentes Políticos e a Lei 8.429/92

A Lei n. 8.429/92 estabelece que todos os agentes políticos, independentemente de serem servidores ou não, que praticarem atos de improbidade administrativa, estarão sujeitos às punições previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

A referida legislação conceitua o entendimento de "agente público" para os efeitos da mesma, asseverando, *in verbis*:

> Art. 2° 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.

Entretanto, para analisar a aplicação da LIA aos agentes públicos, passemos agora a definição de acordo com a doutrina dessa espécie

de agente público.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello agentes políticos são:

> [...] os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado, e, portanto, o esquema fundamental do Poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado.[73]

Hely Lopes Meirelles inclui na sua classificação os membros da Magistratura, do Ministério Público, Tribunais de Contas:

> [...] 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, e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário.[74]

Maria Sylvia Zanella di Pietro tem opinião semelhante à de Celso de Mello, apontando como agentes políticos apenas:

> [...] os Chefes dos Poderes Executivo federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos mediante nomeação.[75]

O vínculo que esses agentes possuem com o Estado é de natureza política, pela simples razão de serem cidadãos da República Federativa do Brasil, podendo ser votados, bem como indicados pelo Chefe do Executivo, no caso dos Ministros e Secretários, tanto estaduais, quanto os municipais, independente de suas habilidades profissionais e técnicas.

---

[73] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 229

[74] MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2004. p. 76

[75] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op cit*, p. 433

3.1 Aplicabilidade da LIA aos Agentes Políticos

A aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos encontra-se permeada por algumas particularidades.

Vale lembrar ainda a discussão quanto à extensão do foro por prerrogativa para o processamento de ação de improbidade, na já citada ADI 2.797.

Além disso, é de se reconhecer que a aplicação da LIA sofreu parcial mitigação após o julgamento da Reclamação 2.138, pois tal decisão tornou a lei inaplicável aos agentes políticos submetidos à responsabilização especial direcionada aos chamados crimes de responsabilidade.

3.1.1 Limitação Constitucional a aplicação de Sanções aos Agentes Políticos

Nos artigos 85 e 86 da CF depreende-se que o Presidente da República somente poderá perder o cargo se acusado, ou pela prática de crime comum, sendo então julgado pelo Supremo Tribunal Federal, ou pela prática de infrações político-administrativas, caso em que será julgado pelo Senado Federal.

Tal acusação deverá ser aceita por dois terços da Câmara dos Deputados, quando, então, se realizará o processo de *impeachment* ou o

processo judicial. Por ser essa questão especificamente delimitada pela Constituição, não há que se falar em outras formas de *perda de* função pelo Presidente da República. O professor João Batista Barbosa, esclarece melhor o tema:

> Com efeito, havendo um regramento constitucional específico em relação à perda da função pública do mais alto mandatário do país, cujo objetivo é a estabilidade das relações institucionais da nação, fica expressamente vedada a aplicação dessa sanção cível por ato de improbidade administrativa.[76]

De acordo com o Ministro do STF Joaquim Barbosa, no seu voto proferido na reclamação 2.138/DF, mesmo entendendo que os agentes políticos estão sujeitos a lei de improbidade, ele acredita que não cabe a um juiz de primeiro grau, tampouco numa ação de improbidade, decretar às autoridades que possuem foro de prerrogativa de função a perda do cargo político, tendo em vista que "isso configuraria um fator de desestabilização político-institucional para a qual a lei de improbidade administrativa não foi vocacionada"[77]

No caso dos Senadores e Deputado a aplicação das sanções também encontra restrições. Estes agentes políticos somente serão afastados de suas funções e terão seus direitos suspensos nas hipóteses descritas taxativamente no art. 55 da CF.

Todavia, aos Deputados e Senadores não se aplicam sanções pelos chamados crimes de responsabilidade, sendo pacífico esse entendimento pelo Supremo Tribunal Federal, como demonstra a Ementa do julgado abaixo colacionado:

> EMENTA: Agravo regimental. Reclamação. Ação civil pública. Membro do Congresso Nacional. 1. Os julgados desta Corte apontados como ofendidos, Reclamação nº 4.895/DF e nº 2.138/DF, não tratam da mesma situação destes autos, porquanto cuidaram da competência para o proces-

---

[76] BARBOSA, João Batista Machado. *Op Cit.*

[77] BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649> Acesso em 21 nov. 2011.

> samento de ação de improbidade contra ato praticado por Ministro de Estado (art. 102, I, "c", da Constituição Federal), circunstância diversa da presente, que envolve membro do Congresso Nacional, relativamente ao qual a legislação infraconstitucional não prevê crime de responsabilidade. 2. Agravo regimental desprovido.[78]

Desse modo, aos demais agentes políticos, os quais a Constituição não reservou competência específica para aplicação das sanções de perda de cargo político, da função pública ou a suspensão dos direitos políticos, estas sanções poderão ser aplicadas pelo próprio juiz de primeira instância, que é competente para julgar as ações de improbidade.

3.1.2 Foro por Prerrogativa de Função

Foro é o território dentro de cujos limites o juiz exerce a jurisdição. Nas Justiças dos Estados o foro de cada juiz de primeiro grau é o que se chama de comarca; na Justiça Federal é a seção judiciária. O foro do Tribunal de Justiça de um Estado é todo o Estado; o dos Tribunais Regionais Federais é a sua região, definida em lei, ou seja, o conjunto das unidades da Federação sobre as quais cada um deles exerce jurisdição; o do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e de todos os tribunais superiores é todo o território nacional.[79]

Competência de foro é, por conseguinte, sinônimo de competência territorial.

---

[78] BRASIL, Rcl-AgR 5126/RO – Rondônia. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Menezes Direito. Julgamento: 22.11.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=502956> Acesso em 20 nov. 2011.

[79] CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, DINAMARCO, Cândido Rangel e GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria geral do processo. p. 238.

O constituinte e o legislador às vezes empregam o vocábulo foro em outros sentidos inadequados, mas é preciso fixar com precisão o seu conceito. Considera-se foro comum aquele que corresponde a uma regra geral, que só não vale nos casos em que a própria lei fixar algum foro especial.

Assim, a figura do foro privilegiado – também conhecida como competência por prerrogativa de função – opõe-se ao foro comum, o qual independe das características pessoais das partes, mas segue as regras gerais dispostas nas leis infraconstitucionais.

O foro por prerrogativa de função tem como principal fundamento a utilidade pública e a maior independência dos tribunais superiores, o que, na teoria, aumentaria o grau de imparcialidade do julgamento, bem como minizaria possíveis pressões políticas que tentem influenciar os caminhos do julgamento.

Determinados agentes políticos, possuem como função a tomada de decisões básicas do Estado, e consequentemente, gozam de foro privilegiado.

Nesse sentido cabem os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles:

> Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e de opções políticas. Daí porque os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e decisão, ante o temor da responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados.[80]

Além dos casos expressamente assegurados na Constituição, Presidente, Deputados e Senadores, não se vislumbra no ordenamento jurídico brasileiro a prerrogativa de foro aos agentes políticos pela prática de atos de improbidade.

---

[80] MEIRELLES, Hely Lopes. *Op cit*, p. 78

A Constituição Federal estabeleceu ainda a competência originária de julgamento do STF no art. 102 e do STJ no seu art. 105:

> Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
>
> I - processar e julgar, originariamente:
>
> a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;
>
> b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;
>
> c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;
>
> Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:
>
> I - processar e julgar, originariamente:
>
> a) nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, os dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, os membros dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios e os do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais;

O foro privilegiado tem o objetivo de resguardar a independência dos agentes públicos sujeito a tal prerrogativa em razão da função exercida pelos mesmos, a qual não poderá ser tratada no mesmo plano da de um cidadão comum, justamente em razão da importância da função exercida, a qual demonstra por vezes, a própria vontade do Estado, na manifestação de sua soberania.

Nesse liame, é o ensinamento de Fernando da Costa Tourinho Filho:

> Poderia parecer, à primeira vista, que esse tratamento especial conflitaria com o princípio de que todos são iguais perante a lei, inserto no limiar do capítulo destinado aos direitos e garantias individuais (Magna Carta, art. 5°), e, ao mesmo tempo, entraria em choque com aquele outro que proíbe o foro privilegiado. (...) o que a Constituição veda e proíbe, como consequência do princípio de que todos são iguais perante a lei, é o foro privilegiado e não o especial em atenção à relevância, à majestade, à importância do cargo ou função que essa ou aquela função desempenhe.[81]

Assim, verificando-se a taxatividade que a Constituição Federal atribui ao foro por prerrogativa de função, percebe-se que não é função dos Tribunais Superiores aplicarem interpretações com o escopo de restringir ou ampliar os ditames estabelecidos pela Constituição, nem mesmo é função do legislador – salvo por Emenda Constitucional – modificar as regras estabelecidas pela CF.

No entanto, como veremos de maneira pormenorizada na seção seguinte, não foi este o entendimento do STF, sendo que este realizou uma interpretação ampliativa do rol que se tinha por taxativo, a fim de determinar a competência do Tribunal para o julgamento de ações de improbidade, e mais, foi além, sustentando a não aplicação da LIA aos agentes políticos.

Como consequência do reconhecimento do foro privilegiado por parte do STF, tem-se a possibilidade do surgimento de precedentes que determinem a extinção em massa de ações por atos de improbidade administrativa, quando envolverem agentes políticos, além da paralisação de milhares de investigações civis correspondentes que tenham por fundamento atos tidos como de improbidade.

Destarte, tanto a competência do STF como a do STJ devem

---

[81] FILHO, Tourinho; COSTA, Fernando da. Processo penal, 12ª ed., São Paulo, Saraiva, 1990, p.109

estar previstas constitucionalmente, como se faz, em rol taxativo, a fim de que não haja a oferta de foro por prerrogativa de função que não esteja previsto na CF, dada por uma interpretação ampliativa.

3.2 Aplicabilidade da LIA aos Agentes Políticos de acordo com o entendimento do STF – Reclamação 2.138/DF

3.2.1 Síntese e aspectos da Reclamação 2.138/DF

O Ministério Público Federal propôs Ação de Improbidade Administrativa contra Ronaldo Mota Sardenberg, à época chefe da Missão Diplomática Permanente junto à ONU, então Ministro de Estado de Ciência e Tecnologia, por ter utilizado indevidamente aeronaves da Força Aérea Brasileira (FAB) e pela fruição de Hotel de Trânsito da Aeronáutica. O juízo federal acolheu a denúncia condenando-o a ressarcir o erário público e à perda dos direitos políticos por oito anos, decisão ratificada em segunda instância.

A condenação em primeira instância fundamentou-se nos artigos 9º, IV, XII; 10, IX, XIII e 11, I, todos da Lei 8.429/1992, sendo que no mérito, o ex-ministro de Estado apenas alegou não haver proibição legal para o uso das aeronaves, bem como sua boa-fé, baseada na praxe administrativa, pautando sua defesa prioritariamente na incompetência do juízo.

A União ajuizou, então, uma Reclamação contra o Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal. O intuito da

União era de ver preservada a competência do Supremo Tribunal Federal, para processar e julgar, originariamente, o pedido formulado na Ação de Improbidade Administrativa proposta perante o Juiz singular, reconhecendo-se a ocorrência de usurpação da competência que o STF possui para julgamento de Ministro de Estado por crime de responsabilidade, processando agente político com base na Lei de Improbidade Administrativa nas esferas ordinárias.

Argumentou, ainda, que tal competência é absoluta, estando insuscetível de sofrer modificação, seja pela vontade das partes, seja pelos motivos legais de prorrogação, devendo ser declarada de ofício pelo Juiz da causa. Arguiu ainda que a competência para julgamento de tais delitos é do STF, e que está implícita no art. 102, I, “c” da CF, mediante um confronto deste com a lei de improbidade administrativa.

Apresentou ainda argumentos no sentido de que os agentes políticos exercem funções que os diferenciam dos demais ocupantes do gênero agente público, vez que é característico do agente político a independência na sua atuação e capacidade de tomar decisões que se remetem a uma das mais puras e simples atuações da soberania Estatal. E que por isso, Ministro de Estado não responde por improbidade administrativa com base na Lei n. 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade, ação que somente poderia ser proposta perante o STF.

Ainda, em uma interpretação sistemática da Constituição, somada a uma correta compreensão da natureza dos agentes políticos, chegar-se-ia a conclusão de que esses agentes não estão sujeitos a serem perseguidos por meio da ação de improbidade.

Após efusivas discussões, o STF posicionou-se pela procedência da Reclamação, entendendo que os agentes políticos não estão sujeitos às sanções previstas pela Lei de Improbidade, haja vista a existência de lei específica, Lei n. 1.079/50, Lei dos crimes de responsabilidade, e sendo de

competência do STF o processamento e julgamento das ações que envolvam tal espécie de agente público.

No entanto, entende-se que a procedência da Reclamação não encerra a discussão acerca da responsabilização dos agentes políticos pelos crimes previstos na Lei de Improbidade Administrativa, sobretudo ante a decisão ter sido proferida por maioria de votos, totalizando uma votação de seis votos pela procedência da Reclamação e cinco votos em sentido contrário.

Feita esta apertada síntese dos argumentos e aspectos apresentados na Reclamação 2.138/DF passemos agora a análise dos votos proferidos pelos Ministros do STF durante o julgamento da presente demanda.

3.2.2 Posicionamentos pela Procedência da Reclamação 2.138/DF

O voto do Ministro Nelson Jobim, relator do processo, compôs o entendimento majoritário dos membros do Supremo, baseando-se de modo eminente no parecer do então Vice-Procurador-Geral da República, Haroldo Ferraz da Nóbrega, registrando no cerne de seu parecer que, por estarem submetidos a regime especial de responsabilidade (Lei 1.079/1950) os agentes políticos não seriam abrangidos pela lei de improbidade administrativa, sendo a competência para atos de improbidade atraída pela competência para infrações político-administrativas, por abrangência de tipificação.

Na sua tese o vice Procurador Geral afirma o seguinte:

> [...] a lei dos crimes de responsabilidade, tais como os ilícitos arrolados na Lei 8.429/92, são delitos político-administrativos. Não se mostra plausível, portanto, a incidência de ambos os diplomas legais sobre um mesmo agente. Não se pode desprezar o especial sistema de responsabilização do agente político previsto no ordenamento jurídico.[82]

Assim o relator, começa seu voto afirmando que a questão do foro privilegiado não é um "privilégio brasileiro", refletindo a avaliação que o próprio sistema faz sobre os funcionamentos de suas instituições. No seu entendimento, os agentes políticos têm uma função altamente peculiar dentro do Estado, e que por isso merecem um tratamento diferenciado:

> Não tenho dúvidas de que esses agentes políticos são regidos por normas próprias. Tudo decorre da peculiaridade do seu afazer político. Todos aqueles que têm alguma experiência da vida política conhecem os riscos e as complexidades que envolvem as decisões que rotineiramente são tomadas pelos agentes políticos. Submeter essas decisões aos paradigmas comuns e burocráticos que imperam na vida administrativa de rotina é cometer uma grotesca subversão.[83]

Nelson Jobim segue suas considerações no sentido de que os atos tipificados como de improbidade administrativa pela Lei n. 8.429/92 são muito genéricos, e que a própria Constituição Federal de 1988 definiu os atos que atentem contra a "probidade administrativa" como sendo crimes de responsabilidade, com fulcro no art. 85, inciso V, da Carta Magna.

Explana ainda que a competência por prerrogativa de função é reconhecida em nosso ordenamento jurídico sob o argumento de garantir a melhor aplicação da justiça em razão do maior grau de independência dos Tribunais Superiores

> [...] impedir que se banalizem procedimentos de caráter penal ou de responsabilidade com nítido objetivo de causar constrangimento político aos atingidos, afetando a própria atuação do Governo e, por que não dizer, do próprio Estado.

---

[82] BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. Supremo Tribunal Federal. Relator: Min. Nelson Jobim. Julgamento: 13.06.2007. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649> Acesso em 22 nov. 2011.

[83] Ibid.

Segundo o Ministro, a Lei n. 8.429/92, ao prever entre suas sanções a perda ou afastamento do cargo ou função exercido, mesmo sem o trânsito em julgado de sentença condenatória, vez que em seu art. 20 possibilita o afastamento do cargo para não haver prejuízo da instrução processual, afeta também o livre exercício do mandato popular conferido pelos cidadãos.

Nessa esteira o Ministro Nelson Jobim apresenta algumas situações que ele mesmo define como "absurdas", no caso da aplicação da LIA aos agentes políticos:

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

> e recebida pelo juiz de primeiro grau nas condições dos itens anteriores.[84]

Após expor essas situações o ministro se pergunta sobre a compatibilidade dos dois sistemas, tanto da aplicação das penas previstas pela lei de crimes de responsabilidade, quanto das sanções da Lei de Improbidade Administrativa, fazendo assim alusão a Lei dos Crimes de Responsabilidade (1.079/50), articulando que não há dúvidas que tanto os delitos presentes na Lei 1.079/50, quanto na Lei 8.429/92, são delitos político administrativos:

> Entendo que, aos MINISTROS DE ESTADO, por estarem submetidos a um regime especial de responsabilidade, não se aplicam as regras comuns da lei de improbidade. Há que se afirmar a plena e exclusiva competência do STF para processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Não se cuida de assegurar ao MINISTRO DE ESTADO um regime de imunidade em face dos atos de improbidade. O MINISTRO DE ESTADO há de responder pelos delitos de responsabilidade perante os órgãos competentes para processá-lo e julgá-lo. Ademais, praticamente todos esses delitos político-administrativos configuram igualmente crimes comuns, podendo ser devidamente perseguidos na esfera penal perante os tribunais competentes.[85]

Ao final de seu voto o Ministro frisa o seu receio pelo "denuncismo" em razão das inúmeras ações de improbidade administrativa propostas em face de agentes políticos, pois para ele, muitas delas têm um pano de fundo de perseguição política, que muitas vezes não é visto pelos juízes de primeiro grau, devido a sua inexperiência.

> Tenho pra mim que o amplo modelo de prerrogativa de foro, adotado entre nós, cumpre importante função contra o denuncismo fácil e a politização do judiciário, naquilo que ela pode ter de mais perverso. A experiência dos últimos anos está a indicar que o constituinte de 1988 foi sábio em possibilitar a ampliação da prerrogativa de foro.[86]

E lembra ainda que o foro privilegiado por prerrogativa de função cumpriria papel fundamental contra o dito "denuncismo exacerbado" que é

---

[84] Ibid.

[85] Ibid.

[86] Ibid.

praxe de nossa sociedade

> São muitas as razões que levam não poucos agentes incumbidos da persecução a se esforçar para obter um resultado positivo no julgamento contra autoridade de maior representatividade política.[87]

Desse modo, se for acolhida a competência estipulada pela LIA para julgamento dos agentes políticos, ocorreria uma interpretação ab-rogante da disposição expressa do art. 102, inciso I, “c”, em razão de não ser respeitada a competência do STF para julgamento da espécie de agente público analisada.

O ministro Gilmar Mendes, que também votou pela procedência da reclamação, aduz que a prerrogativa constitucional de foro decorre do significado que a decisão proferida pelo Magistrado tem na esfera político institucional, não em razão de qualquer suspeita acerca da competência do juiz sentenciante que poderá apreciar o caso em primeira instância.

De maneira sucinta, o Ministro Gilmar Mendes denota que os atos tidos como de improbidade administrativa, são na verdade crimes de responsabilidade, e por isso acompanhou o voto do relator.

No mesmo sentido votou a Ministra Ellen Gracie, reforçando a ideia de que não se pode admitir que agentes políticos que possuem o foro privilegiado por prerrogativa de função sejam julgados na primeira instância.

Já o Ministro Maurício Corrêa, inicia seu voto enfatizando que as sanções da LIA sugerem um acentuado conteúdo penal da espécie, que deve ser verificada de forma paralela à sua natureza civil reparatória dos danos causados ao erário pelo agente público.

---

[87] Ibid

Nas palavras de Maurício Corrêa:

> Nessa perspectiva, não se pode tratar esses ilícitos político-administrativos como crimes ordinários, razão pela qual estou em que as regras especiais de competência por infrações penais comuns devam estender-se às ações por improbidade administrativa. Já as normas atinentes aos crimes de responsabilidade, aí sim, atraem a aplicação analógica, com vistas a oferecer razoabilidade, homogeneidade e harmonia ao sistema de apuração de delitos político-administrativos praticados pelos agentes políticos.[88]

Desse modo, o Ministro entendeu que o foro especial por prerrogativa de função deve se estender aos julgamentos dos casos da Lei de Improbidade, pois este se destina a garantir que a autoridade pública seja julgada de maneira mais isenta, livre de pressões que possam ser exercidas caso o julgamento ocorra em instância inferior.

Enfatizou, ainda, que os julgadores das instâncias superiores possuem maiores condições de medir as razões de Estado que levaram os agentes políticos a tomarem essas ou aquelas medidas que possam ser consideradas como ímprobas, pois de acordo com ele:

> [...] o foro especial reflete uma prerrogativa a esses agentes políticos para o pleno desempenho de suas próprias funções, sem que essa condição, ao contrário do que possa admitir, constitua-se em privilégio de índole pessoal.[89]

Acompanhando também o relator, o Ministro Ilmar Galvão, entendeu que a LIA, como colocada, no que diz respeito à competência, “subverte” o sistema hierárquico posto pela Constituição.

Finalizando seu voto, ele acredita ainda que a Lei de Improbidade Administrativa cumpre somente uma função normativa residual:

> Há de concluir-se, portanto, que a Lei nº 8.429 se presta tão-somente,

---

[88] Ibid.

[89] Ibid.

> no meu entendimento, a uma função normativa residual de responsabilizar, por atos de improbidade, os servidores públicos cujas funções não tiverem sido contempladas com foro civil privilegiado.[90]

Fechando a maioria de votos, julgando então procedente a reclamação, votou o ministro Cesar Peluso, alegando que:

> Normalmente a categoria dos agentes políticos é uma categoria especial de servidores públicos que têm, na Constituição, a sede da disciplina dos cargos, das suas atribuições, do sistema de escolha e que por isso mesmo pressupõem um regime funcional específico que está ligado à dignidade destas funções estatais que implicam, de certo modo, certas decisões que são, na verdade, exercício do poder de soberania ou que são expressões do exercício deste poder de soberania. Por isso mesmo, também, essas autoridades são dotadas de autonomia funcional, normalmente não estão subordinadas a nenhuma outra autoridade, isto é, não existe relações hierárquicas, elas também detêm competência de poder decisório importante, e como os parlamentares, as pessoas investidas em funções judicantes, os auxiliares, como os ministeriais etc, todos eles devem ter, a meu juízo, por conseqüência, um sistema próprio de responsabilidade funcional exatamente compatível com a liberdade política que eles devem ter na tomada de suas decisões e segundo o qual eles não podem ser responsabilizados pelos critérios comuns, por exemplo, da culpa comum ou dos erros técnicos que funcionam como critérios de responsabilidade dos demais servidores públicos, e tem também como consectário o foro especial por prerrogativa de função não apenas pelo fato de ter a sua condição posta na mão de órgãos mais qualificados que representariam garantias máximas de completa imparcialidade, mas sobretudo pela repercussões político-sociais dessas decisões a respeito desses agentes políticos.[91]

Assim, o Ministro entende que os agentes políticos estão sujeitos a Lei 1.079/50, devido à peculiaridade de seus atos e a sua função prestada ao Estado. Do mesmo modo que os demais ministros que votaram pela procedência da reclamação, ele acredita que o julgamento desses agentes políticos em primeira instância geraria uma enorme insegurança jurídica.

Como visto, esses foram os seis Ministros que se alinharam a tese defendida pelo relator do processo, o Ministro Nelson Jobim, julgando assim, procedente a reclamação proposta pela União. Em suma, entenderam os ministros, que os agentes políticos não respondem pelos delitos previstos na Lei de Improbidade Administrativa, perante a existência de lei própria que

---

[90] Ibid.

[91] Ibidem.

regem esses agentes, bem como para firmar a competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar tais agentes, com base nas regras insculpidas no art. 102, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal.

3.2.3 Posicionamentos pela Improcedência da Reclamação 2.138/DF

Como bem sabido, a reclamação aqui analisada, não foi decidida por unanimidade, sendo alvo de acaloradas discussões durante o decorrer do processo, bem como de enorme divergência no entendimento dos Ministros do STF, sendo o placar final da votação seis votos a cinco no sentido de declarar procedente a reclamação 2.138/DF.

Com efeito, o Ministro Carlos Velloso é o primeiro a divergir do voto do relator do processo. Assim passemos a análise do seu voto.

O Ministro, de pronto ressalta que:

> [...] a Constituição da República tem em alta conta, pelo que erigiu em princípio constitucional, a moralidade administrativa.[92]

Lembra ainda que, a moralidade administrativa tornou-se princípio constitucional em razão da sua importância para o bom funcionamento do Estado, não se contentando o legislador a perseguir a moralidade na administração dentro dos princípios já consagrados como o da legalidade. Frisa ainda o Ministro que a relação entre o princípio da moralidade administrativa e a probidade administrativa é tênue, sendo esta, espécie

---

[92] Ibid.

daquele, razão pela qual o ato ímprobo do administrador público gera um campo específico de punição por suas atitudes afrontarem, também, o princípio da moralidade administrativa. Nesse sentido, Marcelo Figueiredo esclarece que:

> [...] a improbidade administrativa seria a imoralidade administrativa qualificada, ou seja, a improbidade é exatamente aquele campo específico de punição, de sancionamento da conduta de todos aqueles que violam a moralidade administrativa.[93]

Carlos Velloso aduz ainda que a Constituição de 1988 conferiu ao princípio da moralidade administrativa tal relevância para que seja possível interpretar a LIA de forma que se possa aplicar tal instituto com maior eficácia, visando sempre o interesse público:

> É dizer, a Constituição não entendeu suficiente proclamar o princípio da legalidade, certo que nesta se insere a moralidade administrativa, nem lhe pareceu suficiente a lição da doutrina de que o ato administrativo se compõe de elementos e um deles, da maior relevância, é o da finalidade – o ato administrativo deve ter, sempre, finalidade de interesse público. Foi além a Constituição. O princípio da moralidade administrativa constitui, com a Constituição de 1988, conceito jurídico autônomo.[94]

No seu voto, o Ministro Carlos Velloso faz um contra ponto com o entendimento do Ministro Relator, o qual sustenta que os atos de improbidade tipificados pela Lei n. 8.429/92 se confundem com os crimes de responsabilidade, quando praticados por agentes políticos, ou seja, são abrangidos pela Lei 1.079/50.

Todavia, dispõe a Constituição Federal em seu art. 85:

> Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:
>
> [...]

---

[93] FIGUEIREDO, Marcelo. Ação de improbidade administrativa, suas peculiaridades e inovações. in *improbidade administrativa* – questões polêmicas e atuais. Coord: Cassio Scarpinella Bueno e Pedro Paulo de Rezende Porto Filho. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 285

[94] BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. *Op cit.*

> V - a probidade na administração;
>
> [...]
>
> Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

A Lei que definiu os crimes de responsabilidade a já citada Lei 1.079/50, que definiu em seu art. 9º os crimes de responsabilidade contra a probidade na administração por ato do Presidente da República, dispondo o seguinte:

> Art. 9º São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:
>
> 1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
>
> 2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
>
> 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
>
> 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
>
> 5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
>
> 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
>
> 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.[95]

Já com relação aos Ministros de Estado, a Lei de Crimes de

---

[95] Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950. *Op cit.*

Responsabilidade tratou no Título II, em seu art. 13, que assevera:

> 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.[96]

A partir da análise dos artigos da referida lei, o Ministro conclui que:

> Em suma: os crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, dos Governadores e Secretários de estado-membro e dos Governadores do Distrito Federal e dos Territórios e seus respectivos Secretários estão tipificados, por força do mandamento constitucional, CF, parágrafo único do art. 85, na Lei 1.079, de 1950, e na Lei 7.106, de 1983. Os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais, no Decreto-lei 201, de 1967, artigo 4º, ali denominados de infrações político-administrativas.

Desta forma, entende o Ministro que os agentes políticos respondem por crime de responsabilidade nas condutas tipificadas na legislação especial, sendo que no que não estiver tipificado como tal não deve ser considerado crime de responsabilidade, respondendo o agente político pelos atos tipificados como de improbidade administrativa pela Lei n. 8.429/92, confiante que o conceito de agente público dado pelo art. 2º da LIA abrange os agentes políticos. Porém, o ministro frisa na sua tese que, a aplicação da LIA sofrerá restrições em alguns casos.

---

[96] Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950. *Op cit.*

Com relação ao Presidente da República não seria cabível a aplicação das penas de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos, por caracterizar afronta ao art. 86 da CF:

> Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.
>
> § 1º - O Presidente ficará suspenso de suas funções:
>
> I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;
>
> II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.[97]

No caso dos Deputados Federais e Senadores não haveria que se falar em perda do mandato, em razão do disposto no art. 55 da CF:

> Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
>
> I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
>
> II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
>
> III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
>
> IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
>
> V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

---

[97] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da república federativa do brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Contém as emendas constitucionais posteriores. Brasília, DF: Senado, 1988. *Op cit.*

> VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.[98]

Carlos Velloso ressalva ainda que, as sanções de perda de cargo e suspensão dos direitos políticos, previstas no art. 12, incisos I, II e III da Lei de Improbidade Administrativa, não poderiam ser aplicadas em face do Presidente da República, Senadores, Deputados Federais e Estaduais. Entretanto, no caso dos demais agentes políticos, a aplicação das sanções apenas seria possível após o trânsito em julgado da sentença ou acórdão.

O Ministro frisa ainda que:

> Isentar os agentes políticos da ação de improbidade administrativa seria um desastre para a administração pública. Infelizmente, o Brasil é um país onde há corrupção, apropriação de dinheiros públicos por administradores ímprobos. E isso vem de longe.[99]

Concluindo seu voto, o Ministro Carlos Velloso posicionou-se pela improcedência da reclamação, por entender que nem todas as tipificações da Lei n. 8.429/92 enquadram-se como crimes de responsabilidade. Para ele, os agentes políticos devem responder pelos atos de improbidade administrativa previstos na legislação de regência quando não se configurar crime de responsabilidade, com as ressalvas esclarecidas com relação à perda do cargo e suspensão dos direitos políticos de alguns agentes políticos.

No mesmo sentido, posicionou-se o Ministro Joaquim Barbosa.

O ilustre Ministro entende que vige no Brasil uma duplicidade de legislação no que concerne à matéria de improbidade administrativa, as quais possuem escopos diferentes. Desse modo acredita que a LIA é de tipificação mais cerrada, sendo complementada pela Lei dos Crimes de Responsabilidade:

---

[98] Ibid.

[99] BRASIL, Rcl. 2138/DF – Distrito Federal. *Op cit.*

> Eu entendo que há, no Brasil, uma dupla normatividade em matéria de improbidade, com objetivos distintos: em primeiro lugar, existe aquela específica da lei 8.429/1992, de tipificação cerrada, mas de incidência sobre um vasto rol de, possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham qualquer vínculo funcional com a Administração Pública (lei 8.429/1992, art 3º); e uma outra normatividade relacionada à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao chefe do Poder Executivo e aos ministros de Estado, ao estabelecer no art. 85, inciso V, que constituem crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade da administração. No plano infraconstitucional, essa segunda normatividade se completa com o art. 9º da lei 1.079/1950.

> 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 – têm, porém, objetivos constitucionais diversos.[100]

Para Joaquim Barbosa o objetivo principal da Lei n. 1.076/50 é outro, ela tem natureza flagrantemente política, o que é reforçado pelo fato desta legislação prever apenas duas espécies de pena, quais sejam, a perda do cargo e a inabilitação dos diretos políticos, assim o jurista entende que:

> Cuida-se aí de mais um dentre os inúmeros mecanismos de *checks-and-balances* típicos das relações entre os poderes do Estado no regime presidencial de governo. Tem equivalência, no presidencialismo, aos mecanismos de apuração da responsabilidade política típicos do sistema parlamentarista – como, por exemplo, a moção de censura ou de desconfiança. Aliás, a natureza do instituto e os objetivos constitucionais por ele visados é que explicam por que nessa modalidade especial de responsabilização as penalidades são diferenciadas e podem parecer relativamente brandas, se comparadas às previstas na lei de improbidade. É que o objetivo da punição é lançar no ostracismo político o agente político faltoso, especialmente o chefe de Estado, cujas ações configurem um risco para o estado de Direito, para a estabilidade das instituições, em suma, um Presidente que por seus atos e ações perde a "public trust", isto é, a confiança da Nação.[101]

Frisa ainda que os atos descritos como de improbidade administrativa pela Lei n. 8.429/92 são atos distintos dos previstos pela Lei de Crimes de Responsabilidade:

---

[100] Ibid.

[101] Ibid.

> Com isto quero dizer, parodiando o ministro Brossard, que estamos diante de "entidades distintas e nada mais". Distintas e que não se excluem, podendo ser processadas separadamente, em procedimentos autônomos, com resultados absolutamente distintos, embora desencadeados pelos mesmos fatos.[102]

De acordo com Joaquim Barbosa, não há razões para a impossibilidade de existência concomitante da responsabilização política e por improbidade administrativa, pois entende que um mesmo fato pode ser enquadrado em condutas típicas diversas, aplicando-se ambas as sanções previstas quando o objetivo dos processos de punição for diverso.

> Ora, como afirma Eduardo Bim, se o nosso ordenamento jurídico admite, em matéria de responsabilização dos agentes políticos, a coexistência de um regime político com um regime puramente penal, por que razão haveria esse mesmo ordenamento jurídico de impedir a coabitação entre responsabilização política e improbidade administrativa? Noutras palavras, se a Constituição permite o mais, que é a cumulação da responsabilidade política com a responsabilidade penal, por que haveria de proibir o menos, isto é, a combinação de responsabilidade política com responsabilidade por improbidade administrativa?[103]

O jurista entende que a não aplicabilidade da LIA a esses agentes políticos seria um retrocesso constitucional

> E digo eu: mais do que um desastre, a solução que até este momento vem logrando maioria nesta Corte, caso prevaleça, significará um enorme retrocesso institucional. Significará, nada mais nada menos do que a morte prematura da lei de improbidade, essa inovação relativamente recente que vinha produzindo bons frutos.[104]

O ministro seguiu ainda arguindo sobre a situação que estava sendo criada com a procedência da ação. Para ele tal deslinde geraria "uma situação de absoluta perplexidade, que fere os princípios isonômico e republicano que informam a nossa organização político-jurídica."

Ainda nesse sentido, asseverou o seguinte:

---

[102] Ibid.

[103] Ibid.

[104] Ibid.

> É que, à luz da Constituição Federal e da lei 8.429/1992, todo e qualquer servidor, efetivo ou comissionado, que cometa um ato de improbidade tal como descrito na lei, estará sujeito a ver sua conduta enquadrada numa das drásticas sanções previstas na lei 8.429/1992. Porém, se esse mesmo hipotético servidor, sem se exonerar do cargo efetivo, vier a assumir um posto ministerial e praticar a mesma conduta, a ele não se aplicarão as severas sanções da lei de improbidade, mas sim as duas únicas sanções que a responsabilidade política é suscetível de engendrar: a perda do cargo público (político) e a inabilitação por 8 anos para o exercício de qualquer função pública. Uma tal discrepância contraria, a meu sentir, um dos postulados básicos do regime democrático, aquilo que no direito norte-americano se traduz na elucidativa expressão "accountability", e que consiste no seguinte: nas verdadeiras Democracias, a regra fundamental é: quanto mais elevadas e relevantes as funções assumidas pelo agente público, maior há de ser o grau de sua responsabilidade, e não o contrário, como se propõe nestes autos.[105]

Porém, Joaquim Barbosa faz uma importante ressalva em seu voto. No que concerne à impossibilidade do juiz de primeiro grau decretar a perda do cargo político, do cargo do Ministro de Estado, em razão dessa decisão ser inerente a um quadro de responsabilização política do sistema presidencial de governo, característico do sistema de freios e contrapesos.

> É que, a meu sentir, não cabe a juiz de primeira instância decretar, muito menos em ação de improbidade, a perda do cargo político, do cargo de ministro de Estado, por ser esta uma modalidade de punição que é típica do elenco de mecanismos de controle e aferição da responsabilidade política no sistema presidencial de governo. Trata-se, como já adiantei, de elemento característico de *checks and balances* tal como magistralmente concebido na Convenção de Filadélfia, onde pela primeira vez se institucionalizou o sistema de governo sob o qual vivemos há mais de um século.[106]

Contudo o ministro não exclui a competência do juiz de primeira instancia, com uma ressalva apenas na aplicação das sanções:

> O juiz de primeiro grau pode, sim, conduzir ação de improbidade contra autoridades detentoras de prerrogativa de foro. Em conseqüência, poderá aplicar todas as sanções previstas na lei 8.429/1992, salvo uma: não poderá decretar a perda do cargo político, do cargo estruturante à organização do Estado, pois isto configuraria um fator de desestabilização político-institucional para a qual a lei de improbidade administrativa não é vocacionada.[107]

---

[105] Ibid.

[106] Ibid.

[107] Ibid.

Feitas estas considerações, o Ministro Joaquim Barbosa votou no sentido de julgar improcedente a Reclamação, para declarar a impossibilidade de o ex-Ministro de Estado, então Chefe de Missão Diplomática Permanente, ser penalizado com a perda do cargo político, entendendo que nos demais aspectos deveria a ação de improbidade seguir seu curso normal nas instâncias ordinárias.

Nessa mesma esteira, o Ministro Marco Aurélio, seguiu o entendimento dos votos vencidos, tecendo breves comentários no que diz respeito à competência do STF ter de ser definida pela CF

O ministro Marco Aurélio afirma que é um preconceito o entendimento de que os Juízes de Primeira Instância não estariam preparados para o julgamento de autoridades que exerçam importante papel nas áreas de atuação do Estado, já que assim como outros juízes eles agem como Estado-Juiz.

> Há a referencia que assusta a muitos e, aí, de certa forma, corre um certo preconceito, como se aqueles que estão na pedreira, na primeira instancia, não atuassem como Estado-Juiz. Existe, realmente, a consequência drástica – colocando-se em segundo plano que a parte mais sensível do corpo humano é o bolso – que é a perda da função pública. Mas o legislador comum foi sábio ao dispor, no artigo 20 da Lei nº 8.429, de 1992:
> Art. 20 A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o transito em julgado da sentença condenatória."[108]

No que diz respeito à prerrogativa de foro, o Ministro assevera que esta se encontra ligada exclusivamente à jurisdição penal, não abrangendo a civil, ideia defendida desde a Constituição de 1891, não havendo que se interpretar o art. 102 da constituição a ponto de ampliá-lo para que o mesmo suporte situação que nele não está prevista.

Por fim o Ministro Marco Aurélio segue o voto do Ministro Carlos Veloso, pela improcedência da reclamação, divergindo do voto do Ministro Joaquim Barbosa apenas nas restrições por ele alegadas no caso em questão.

---

[108] Ibid.

Celso de Mello também se colocou do lado vencido, dando inicio ao seu voto arguindo que a expansão de arbítrios e excessos deve ser contida pelo sistema, para que haja uma melhoria na responsabilização dos agentes políticos que exerçam funções no Estado.

Além disso, o Ministro afirma, como um forte argumento, o de que a competência do STF somente será deferida por norma constitucional, não se afigurando correta a interpretação extensiva, bem como frisa a impossibilidade de ampliação ou restrição da mesma por legislação comum.

Celso de Mello assevera que:

> A forma republicana de Governo, analisada em seus aspectos conceituais, faz instaurar, portanto, um regime de responsabilidade a que se devem submeter, de modo pleno, todos os agentes públicos, inclusive aqueles que se qualificam como agentes políticos.[109]

Segundo o Ministro, a declaração do princípio da moralidade administrativa como princípio constitucional está coberta de conteúdo ético, devendo guiar a atuação do agente público, principalmente daquele que regulamenta as atividades do Poder Público, devendo os agentes políticos subordinarem-se à observância de tais postulados, o que refletirá na consagração constitucional do princípio da moralidade administrativa.

Mesmo que atos de improbidade administrativa possam acarretar em uma responsabilidade penal, entende-se que as sanções imponíveis em sede de ação de improbidade não se revestem de natureza penal (como aqui já explicitado anteriormente), e até mesmo porque o próprio art. 37, § 4°, da CF dispõe que não haverá prejuízo da ação penal cabível.

Finalizando seu voto, o Ministro acostou julgados referentes à competência por prerrogativa de foro, assinalando a forma excepcional como deve ser tido esse “privilégio”, o qual vem sendo conferido apenas aos detentores de tal prerrogativa por força do mandamento constitucional, extirpando-se a ampliação desse sistema que viola princípio republicano de que todos são iguais perante a lei. Fazendo menção ao julgamento da

---

[109] Ibid.

Citando o julgamento da ADI 2.797, o Ministro afirma o seguinte:

> Cabe assinalar, por outro lado, que esta Suprema Corte, em tal julgamento, reconheceu a inconstitucionalidade da Lei n. 10.628/2002 também no ponto em que esse diploma legislativo atribuía prerrogativa de foro a ex-ocupantes de cargos públicos e a ex-titulares de mandatos eletivos, sendo indiferente, para esse efeito, que, contra eles, houvesse sido instaurado ou estivesse em curso, quer processo penal de índole condenatória, quer processo resultante do ajuizamento da ação civil pública por improbidade administrativa.[110]

Assim, o que entendeu o Ministro Celso de Mello é que não há competência originária do Supremo Tribunal Federal para julgar ação de natureza estritamente cível, por isso acredita que os magistrados de primeira instância tem competência para julgar as ações de improbidade administrativa instauradas em face dos agentes políticos, ressalvadas apenas os efeitos da aplicação da pena de perda de cargo e da privação de mandato.

Por último, juntando-se também a minoria vencida, votou o Ministro Sepúlveda Pertence.

O Ministro Pertence limitou-se no seu voto apenas a fazer rápidos comentários acerca da competência dos juízes de primeiro grau no julgamento de ações de improbidade, na mesma linha dos demais ministros, entende que a limitação nesse caso só deverá ocorrer na aplicação do art. 20 da LIA.

Assim votou o Ministro Sepúlveda Pertence no sentido de firmar a competência dos juízes de primeira instância para julgar os atos previstos na LIA, declarando assim improcedente a reclamação.

Destarte, esses foram os posicionamentos pela improcedência da reclamação, almejando a declaração de usurpação da competência do STF para o julgamento e processamento dos agentes políticos com base na Lei de Improbidade Administrativa.

---

[110] Ibid.

4. Conclusões

O tema central abordado nesta Monografia discorre acerca da aplicação da Lei de Improbidade Administrava aos agentes políticos, espécie de agente público essencial para o bom funcionamento da máquina estatal, em razão das funções exercidas pelos mesmos, as quais, por vezes, definem a vontade de atuação do próprio Estado, na manifestação clara com relação à sua soberania.

Tal discussão acerca da improbidade administrativa não é recente, muito pelo contrário, como demonstrado no primeiro capítulo, é algo que vem de longe. Entretanto o tema encontra-se mais atual do que nunca, em face da importância dada pela sociedade e pelo Estado no combate a corrupção e improbidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa foi criada a partir do que preconiza o art. 37 § 4 da CF, com o intuito de abranger um grande número de sujeitos, entre agentes públicos ou não, dando conta de que todos devem manter um grande grau de zelo no trato com a Administração Pública, bem como assegurar que seus atos estejam sempre pautados no princípio da moralidade e da probidade administrativa.

Todavia, a sua aplicação restou restringida com a decisão da Reclamação 2.138/DF pela não aplicação da Lei n. 8.429/92 aos agentes políticos, mormente aos Ministros de Estado que estariam sujeitos apenas aos crimes de responsabilidade previstos pela Lei n. 1.079/50, por força da natureza das funções por esses exercidas.

De fato, não se olvida neste trabalho da importância das funções dessa espécie de agente público, todavia, entende-se que quanto maiores as responsabilidades pelas consequências que terão seus atos, maior deve ser o

cuidado desses com relação aos seus atos.

Além disso, a Reclamação, como julgada, possui uma séria afronta à Constituição no que tange ao foro por prerrogativa de função, já que o processo e julgamento dos agentes políticos por ato de improbidade administrativa perante o juízo monocrático - como todos os demais agentes públicos nesta condição - é, não só constitucionalmente admitido, mas decorre da aplicação dos princípios constitucionais da igualdade e da República.

Entretanto, a tese que prevaleceu, tenta demonstrar um caráter penal da LIA, o que atrairia a aplicação do foro por prerrogativa de função, haja vista que os Tribunais Superiores possuiriam maior independência e experiência para não se demonstrarem sensíveis às pressões políticas exercidas pelos detentores dos mais altos cargos políticos da Nação.

No caso da improbidade administrativa, induvidosamente se está falando de uma infração cível e que deve, portanto, ser submetida ao foro cível ordinário, já que a Constituição cala a respeito da competência do Supremo para processar e julgar ações dessa índole. Desse modo, a absorção do ilícito civil no criminal propiciaria um abrandamento das sanções, incompatível com o dever de prestar contas, dado que este gera consequências que não se resumem às sanções penais ordinárias.

Portanto, o acatamento dessas premissas acabaria quase que por esvaziar o objetivo da Lei de Improbidade Administrativa, pois submeter os agentes públicos de menor expressão às sanções da LIA, mas deixar ilesos os de mais alta hierarquia, com toda certeza atentaria aos princípios Constitucionais da isonomia, igualdade, moralidade e probidade, que têm o objetivo de punir com mais rigor os agentes capazes de produzir lesão mais grave aos interesses administrativos igualmente de maior importância.

Assim, espera-se que este trabalho tenha servido para a elucidação de questões atinentes a aplicação da LIA aos agentes políticos,

destacando os fundamentos dos Ministros que integravam a Corte Suprema quando do julgamento da Reclamação proposta pela União, demonstrando não ser correta a aplicação de foro privilegiado para Ministros de Estado, em razão das argumentações vindicadas nesta monografia.

5. Referências

ADVERSE. Helton. Maquiavel. In: AVRITZER, Leonardo; BIGNOTTO, Newton; GUIMARAES, Juarez; STARLING, Heloisa Maria Murgel. (Org.) *Corrupção: ensaios e críticas.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

ASSIS, José Carlos de. A dupla face da corrupção. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6.023: Informação e Documentação – referências – elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. NBR 10.520: Informação e Documentação – citações em documentos – apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

_____. NBR 14.724: Informação e Documentação – trabalhos acadêmicos – apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2005.

ARISTÓTELES. Política. São Paulo: Martin Claret, 2004.

BARBOSA, João Batista Machado. Os Agentes Políticos e as Sanções da Lei de Improbidade Administrativa, 1999. Disponível em <http://www.jfrn.gov.br/docs/doutrina90.doc>. Acesso em: 19 nov. 2011

BATISTA, Nilo. Introdução crítica ao direito penal brasileiro. Editora Revan, 1990

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 17 nov. 2011.

_____. Decreto-lei n° 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Diário oficial da União. Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm>. Acesso em: 17 nov. 2011.

_____. Lei n° 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Diário oficial da União. Rio de Janeiro, 12 abr. 1950. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em: 17 nov. 2011.

_____. Lei n° 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário oficial da União. Brasília, 19 abr. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8112cons.htm>. Acesso em: 16 nov. 2011.

_____. Lei n° 8.429, de 02 de junho de 1992. 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. Diário oficial da União. Brasília, 03 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 19 nov. 2011.

_____. Senado Federal, RJ. Obras completas de Rui Barbosa. V. 41, t. 3, 1914.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade n° 2.797/DF. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Julgado em 15 set. 2005. Diário da Justiça, 19 dez. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710 >. Acesso em: 19 nov. 2011.

_____. Supremo Tribunal Federal. Reclamação n° 2.138/DF. Rel. Min. Nelson Jobim. Julgado em 13 jun. 2007. Diário da Justiça, 18 abr. 2008, p. 94. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador. jsp? docTP=AC&docID=521649>. Acesso em: 21 nov. 2011.

_____, Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental na reclamação – Rcl AgR 5126/RO - Rondônia. Relator: Ministro Menezes Direito. Brasília, 22 de novembro de 2007. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>. Acesso em: 19 nov. de 2011.

BUENO, Cássio Scarpinella. FILHO, Pedro Paulo de Rezende Porto. Improbidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARNEIRO, Athos Gusmão. Jurisdição e competência. São Paulo: Saraiva, 1991.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo, DINAMARCO, Cândido Rangel e GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do processo.

COSTA, Humberto Pimentel, Corrupção e improbidade administrativa. Revista do Ministério Público: Alagoas, n. 15, Jan./Jun. 2005.

_____. Direitos políticos: Conceito e Suspensão por Improbidade Administrativa. Revista do Ministério Público: Alagoas, n° 6, Jul./Dez. 2001.

CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann. Lei de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade. Revista “Temas de Proteção ao Patrimônio Público”, Ministério Público do Estado do Paraná. Março, 2008. P. 65-88.

COSTA, Adriano Soares da. Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral. Belo Horizonte:Del Rey, 1998, p. 85.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Improbidade administrativa. São Paulo: Dialética, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2007.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato brasileiro. Vol. 1. Rio de Janeiro: Globo, 1989.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Corrupção no poder público. São Paulo: Atlas, 2002.

FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2009.

FONSECA, Delson Lyra. A Corrupção como Entrave ao Desenvolvimento. Revista do Ministério Público: Alagoas, n° 11, Jul./Dez. 2003.

GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 3. ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

HABIB, Sérgio. Brasil: quinhentos anos de corrupção. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1994, p. 111.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2009

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

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 29. ed., São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MONTESQUIEU. Do espírito das leis. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

ORTIZ, Carlos Alberto. Improbidade administrativa. Cadernos de direito constitucional e eleitoral. Vol. 7. n. 28. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p. 21. out./nov./dez. de 1994.

OSÓRIO, Fábio Medina. Teoria da improbidade administrativa. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias & FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Improbidade administrativa*:* aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

PAZAGLINNI FILHO, Marino. Lei de improbidade administrativa comentada. São Paulo: Atlas, 2007.

PINTO, Francisco Bilac Moreira. Enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

PINTO, Paulo Brossard de Souza. O impeachment: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. Improbidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2001.

RAMOS, André de Carvalho. O combate Internacional corrupção e a lei da improbidade. In.: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (org.). Improbidade administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

ROCHA, Carmem Lúcia Antunes. O Ministério Público, os movimentos sociais e os poderes públicos na construção de uma sociedade democrática. Boletim de direito administrativo, n. 8, ago./1998.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. São Paulo: Malheiros, 2009.

TÁCITO, Caio. Moralidade administrativa, *in:* MARTINS, Ives Gandra (coord.). Ética no direito e na economia. São Paulo: Pioneira: Academia Internacional de Direito e Economia, 1999.

TAVARES, André Ramos. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009.

TOLEDO, Francisco de Assis. Princípios básicos de direito penal. 5.ed., São Paulo: Saraiva, 2002.

FILHO, Tourinho; COSTA, Fernando da. Processo Penal, 12ª ed., São Paulo, Saraiva, 1990.

ZAFFARONI, Raúl Eugenio; PIERANGELI, José Henrique. Manual de direito penal brasileiro – Parte Geral. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.