

**CENTRO UNIVERSITÁRIO UNICURITIBA
FACULDADE DE DIREITO CURITIBA**

LAÍZA CAMILA MIKOS

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE:
POSSIBILIDADE DE IMPUTAÇÃO CONJUNTA A UM AGENTE POLÍTICO**

CURITIBA

2018

LAÍZA CAMILA MIKOS

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE:
POSSIBILIDADE DE IMPUTAÇÃO CONJUNTA A UM AGENTE POLÍTICO**

**Monografia apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Bacharel em Direito, do
Centro Universitário Curitiba.**

Orientadora: Ana Luiza Chalushak

CURITIBA

2018

LAÍZA CAMILA MIKOS

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE:
POSSIBILIDADE DE IMPUTAÇÃO CONJUNTA A UM AGENTE POLÍTICO**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Faculdade de Direito de Curitiba, pela Banca Examinadora formada pelos professores:

Orientador: _____

Prof. Membro da Banca

Curitiba, de _____ de 2018

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, pelo dom da vida, da saúde e da força concedida para concluir mais uma etapa em minha vida profissional.

Agradeço aos meus pais, Flávia de Miranda Cruz Mikos e Laudir Marcos Mikos, que me incentivaram a buscar sempre mais e não mediram esforços para me proporcionar o acesso à graduação.

Agradeço a professora Ana Luiza Chalushhak, que pacientemente me orientou e instruiu em todo o processo de elaboração deste trabalho de conclusão de curso.

E por fim, agradeço a todos que de alguma forma me apoiaram, confortaram e tiveram uma palavra de incentivo.

“As nuvens mudam sempre de posição, mas são sempre nuvens no céu. Assim devemos ser todo dia, mutantes, porém leais com o que pensamos e sonhamos; lembre-se, tudo se desmancha no ar, menos os pensamentos”. (Paulo Beleki)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso visa analisar as condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992), quem é o sujeito ativo que perpetra tal prática e o sujeito passivo que sofre a consequência do ato ímprobo, bem como quais as respectivas sanções aplicadas a fim de reparar e prevenir a reiteração do comportamento ilícito e prejudicial aos interesses da Administração Pública. Averigua-se ainda, quais são os crimes de responsabilidade previstos na Lei 1.079/1950 e esmiúça-se cada um deles. Após, aborda-se o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a Reclamação 2.138/DF (em 2007) e seus reflexos na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, e por fim, se expõe a evolução da interpretação das legislações supramencionadas e sua atual aplicação pelas Supremas Cortes Brasileira no que tange a imputação conjunta das penas por ato de improbidade administrativa e por crime de responsabilidade, ante a natureza distinta que possuem.

Palavras chaves: improbidade administrativa, crime de responsabilidade, agente público, agente político, sanções.

LISTA DE TABELA

| | |
|---|----|
| TABELA 1 - PENAS APLICADAS PARA OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA | 34 |
|---|----|

LISTA DE SIGLAS

Art. – artigo

CF – Constituição Federal

Inc. – inciso

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TRF 4 – Tribunal Regional Federal da 4ª Região

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 9 |
| 2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA | 11 |
| 2.1 MODALIDADES DE IMPROBIDADE | 12 |
| 2.1.1 Enriquecimento Ilícito | 13 |
| 2.1.2 Prejuízo ao Erário | 17 |
| 2.1.3 Lesão aos Princípios da Administração Pública | 23 |
| 2.2 SUJEITOS | 27 |
| 2.2.1 Sujeito Passivo dos Atos de Improbidade Administrativa – artigo 1º da Lei 8.429, de 1992 | 27 |
| 2.2.2 Sujeito Ativo dos Atos de Improbidade Administrativa – artigo 2º da Lei 8.429, de 1992 | 28 |
| 2.3 SANÇÕES | 30 |
| 2.3.1 Natureza Jurídica das Sanções Aplicadas aos Atos de Improbidade | 35 |
| 3 CRIME DE RESPONSABILIDADE | 38 |
| 3.1 ILÍCITO PENAL E O CRIME DE RESPONSABILIDADE | 39 |
| 3.2 MODALIDADES DE CRIME DE RESPONSABILIDADE | 40 |
| 3.2.1 A Existência da União | 41 |
| 3.2.2 O Livre Exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes Constitucionais dos Estados | 43 |
| 3.2.3 O Exercício dos Direitos Políticos, Individuais e Sociais | 44 |
| 3.2.4 A Segurança Interna do País | 46 |
| 3.2.5 A Probidade na Administração | 48 |
| 3.2.6 A Lei Orçamentária | 50 |
| 3.2.7 A Guarda e o Leal Emprego dos Dinheiros Públicos | 53 |
| 3.2.8 O Cumprimento das Decisões | 54 |
| 3.3. SUJEITOS | 54 |
| 3.4 PENA | 55 |
| 4 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO STF | 57 |
| 4.1 RECLAMAÇÃO 2.138/DF | 57 |
| 4.2 QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 2008/0188380-8 | 60 |
| 4.3 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 683.235/PA | 64 |
| 5 CONCLUSÃO | 68 |
| REFERÊNCIAS | 70 |

1 INTRODUÇÃO

O princípio da moralidade, positivado pela Constituição Federal em seu artigo 37, caput, rege toda a atuação da Administração Pública, estatuidando o dever de observância a norma e aos princípios na execução de seus atos.

Logo, espera-se que todas as pessoas que possuam vínculo com a Administração Pública pratiquem atos probos, que consistem na integridade e honestidade na conduta adotada pelos agentes, sejam públicos ou políticos.

Agentes públicos são aqueles que prestam serviços de qualquer natureza ao Estado, sendo que agente público é o gênero, do qual o servidor público, o empregado público, o terceirizado e o contratado por tempo determinado são espécies.

Por outro lado, os agentes políticos são eleitos para mandatos transitórios, para atuar como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, além de cargos de Ministros de Estado.

Durante suas atividades cotidianas, ambos os agentes supramencionados nem sempre observam os preceitos da moralidade e acabam por incorrer em práticas corruptas.

Emerson Garcia, acerca da corrupção, leciona que:

Especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção.¹

Esta realidade, infelizmente é vivida pela sociedade brasileira, desde os primórdios da colonização até a democracia de hoje.

Deste modo, o presente trabalho acadêmico, haja vista a importância que o tema possui, cuida de averiguar quais são os atos de improbidade administrativa e suas especificidades, os sujeitos que podem incorrer na prática de tais atos e as respectivas sanções.

Após, analisa-se os crimes de responsabilidades, analisando cada conduta típica que se traduza em ofensa a responsabilidade, bem como a sanção prevista.

¹ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva, p. 51

Por fim, aborda-se os posicionamentos das Supremas Cortes Brasileiras acerca da possibilidade ou de não de imputação conjunta de sanções por atos de improbidade administrativa e por crimes de responsabilidades a um agente político.

A improbidade administrativa, segundo extrai-se dos ensinamentos de Silvio Antonio Marques (2010, p. 39) deriva do latim *improbitate*, que significa desonestidade. A probidade é espécie de gênero “moralidade administrativa”.

A probidade é o antônimo de improbidade, sendo aquela definida como honestidade. Na seara administrativa, é o que se espera de todo e qualquer agente público no desempenho das funções que lhe são atribuídas.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, §4º, estatui que, *in verbis*:

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

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.²

Deste modo, resta caracterizada a vontade do poder constituinte originário em reprovar condutas praticadas em desconformidade com o ordenamento legal, bem como os princípios gerais de direito.

Entretanto, a prática de atos de improbidade por aqueles que integram a Administração Pública tornou-se tão corriqueira, ao passo que se fez necessário à criação da Lei 8.429, de 1992 para sancionar os servidores que em tal prática incorre.

Marques ainda leciona que:

Para efeitos legais, improbidade administrativa representa a conduta voluntária culposa ou dolosa, de agente público em sentido amplo e eventuais terceiros coautores, partícipes ou beneficiários, que atente contra a moralidade administrativa e que cause enriquecimento ilícito, prejuízo ao patrimônio público ou infração aos princípios da administração. Ímprobos, por sua vez, são os agentes públicos e eventuais partícipes ou coautores que praticarem atos típicos de improbidade administrativa..³

Assim, a improbidade pode ser caracterizada como uma afronta aos preceitos da Administração Pública, valendo-se o agente ímprobo da máquina estatal para

² BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Último acesso em: 10/09/2017

³ MARQUES, Silvio Antonio, **Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional**, NÃO TEM A EDIÇÃO – São Paulo, Saraiva, 2010, p.41

beneficiar a si próprio ou a outrem em detrimento do interesse público, que rege todos os atos administrativos.

Neste aspecto, imperioso citar o conceito apresentado por Luiz Alberto David Araujo:

Improbidade, em apertada síntese, pode ser conceituada como a ilegalidade qualificada pela finalidade de atribuir situação de vantagem (econômica ou não) a si ou a outrem. É o ato viciado na origem pelo propósito desonesto.⁴

Destarte o aprofundamento do conhecimento neste ilícito, que compromete o Interesse Público, é fundamental para garantir a equidade nas relações travadas com a Administração Pública.

2.1 MODALIDADES DE IMPROBIDADE

A Lei 8.429, de 1992, que versa acerca das sanções cabíveis aos agentes públicos em situações de enriquecimento ilícito no desempenho de mandato, cargo, emprego ou função junto a Administração Pública, prevê três hipóteses de atos ímprobos, sendo eles o enriquecimento ilícito (artigo 9º), o prejuízo ao erário (artigo 10) e a lesão aos princípios da Administração Pública (artigo 11).

Passaremos agora a analisar cada um dos artigos, bem como seus incisos para um aprendizado mais profundo acerca deste tema.

2.1.1 Enriquecimento Ilícito – artigo 9º da Lei 8.429, de 1992

Dispõe o caput artigo 9º⁵ da Lei 8.429, de 1992 que constitui ato de improbidade administrativa obter qualquer tipo de vantagem patrimonial inoportuna que importe em

⁴ ARAUJO, Luiz Alberto David e JUNIOR, Vidal Serrano Nunes, **Curso de Direito Constitucional**, 18ª ed. rev., atual até a EC 76 de 28 de novembro de 2013, São Paulo. Editora Verbatim, 2014, p. 431

⁵ BRASIL, Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na

enriquecimento ilícito decorrente do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º de aludida lei.

Emerson Garcia⁶ ensina que o enriquecimento ilícito consiste na ação ou omissão que venha a proporcionar ao agente público uma vantagem não prevista em lei. E ainda:

Na dicção do art. 9º, caput, da Lei n. 8.429/1992, importa em enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º. A análise desse preceito legal permite concluir que, afora o elemento volitivo do agente, o qual deve necessariamente se consubstanciar no dolo³⁴, são quatro os elementos formadores do enriquecimento ilícito, sob a ótica da improbidade administrativa: a) o enriquecimento ilícito do agente; b) que se trate de agente que ocupe cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades elencadas no art. 1º, ou mesmo o *extraneus* que concorra para a prática do ato ou dele se beneficie (arts. 3º e 6º); c) a ausência de justa causa, devendo se tratar de vantagem indevida, sem qualquer correspondência com os subsídios ou vencimentos recebidos pelo agente público; d) relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício do cargo, pois a lei não deixa margem a dúvidas ao falar em “vantagem patrimonial indevida em razão do cargo...”⁷

Eurico Ferraresi⁸ coaduna com os apontamentos de Garcia, pois esclarece que o enriquecimento ilícito é a forma mais grave de ato de improbidade administrativa, sendo apenado com as sanções mais severas, previstas no artigo 12 de referida lei.

Aponta também, que é indispensável o nexó de causalidade entre a vantagem percebida e a atividade desenvolvida pelo agente público, bem como a existência do elemento subjetivo, ou seja, a intenção de auferir indevidamente o benefício.

Ferraresi argumenta ainda, a desnecessidade de dano ao patrimônio público, vez que vantagem ilícita não é sinônimo de lesão, pois do caput de referido dispositivo não se vislumbra a necessidade de prejuízo ao erário, que por sua vez tem previsão própria, a qual será oportunamente analisada.

administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm > Acesso em:10/09/2017

⁶ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva, p. 382

⁷ Ibid, p. 388

⁸ FERRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011, p. 75

O primeiro inciso⁹ do artigo 9º, assim como todos os subsequentes tem a natureza de conduta dolosa, ou seja, a intenção de agir visando o enriquecimento ilícito, visto que isto não é possível por negligência, imprudência ou imperícia, pois a ação culposa conflita o resultado esperado de um ato ímprobo, qual seja o enriquecimento ilícito¹⁰.

Garcia esclarece a situação descrita em tal inciso valendo-se de um exemplo, no qual um profissional da saúde pública, aproveitando-se de seu contato com os munícipes angaria pacientes – que esperam pelo atendimento público – para seu consultório, que serão atendidos mediante paga¹¹.

Assim, resta configurada a conduta na qual o agente público aproveita-se de sua condição, sem provocar lesão ao patrimônio público enriquece ilicitamente.

Já o segundo inciso do mesmo diploma legal indica a hipótese na qual o enriquecimento ilícito acontece como recompensa para facilitar a aquisição, locação ou permuta de bem móvel ou imóvel por valores superiores aos praticados no mercado, ou ainda a contratação de serviços pelos sujeitos indicados no artigo 1º da Lei 8.429 de 1992.

Por conseguinte, o inciso terceiro, diferente do inciso II que versa sobre o faturamento, trata das situações em que ocorre o subfaturamento, que consiste na utilização de preços inferiores aos utilizados no mercado.

Ferraresi¹² ensina que caso não haja a percepção de vantagem econômica, tanto para o estatuído no inciso II como no inciso III, não configura enriquecimento ilícito, razão pela qual se remete ao disposto no inciso IV do artigo subsequente.

O inciso quarto narra a ocorrência de ato de improbidade quando em obras particulares forem utilizados bens e/ou serviços prestados por agentes públicos.

Neste sentido, vejamos a doutrina de Ferraresi:

Entretanto, a norma reprime não apenas a regalia de veículos, atingindo também a utilização em obra particular de máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza. Principalmente nas localidades mais afastadas dos grandes centros, em que o bem público se confunde com o

⁹ BRASIL, Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm > Acesso em:10/09/2017

¹⁰ FERRARESI, op. Cit., p. 76

¹¹ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva, p. 385

¹² FERRARESI, op. Cit., p. 81

bem particular de certas autoridades, a utilização de mão de obra pública em serviços particulares é prática corrente. Neste caso, evidencia-se que o locupletamento decorre de prestação negativa, na medida em que o agente público não precisou pagar pelos serviços prestados. O enriquecimento ilícito decorre da economia de recursos por parte do agente público.¹³

Ato contínuo, o inciso quinto reprova o recebimento de vantagem econômica para tolerância de exploração ou prática de jogos de azar, lenocínio, narcotráfico, contrabando, usura, bem como qualquer outra atividade ilícita, e até mesmo aceitar promessa de eventual vantagem.

Mencionado autor leciona que:

A conduta ímproba descrita neste inciso consiste na tolerância à atividade criminosa. As atividades referidas pela norma são todas reprimidas pelas normas penais. Dois são os verbos nucleares da norma: receber vantagem ou aceitar promessa de vantagem. No primeiro caso, o agente se enriquece ilicitamente. No segundo caso, aceita a promessa de vantagem.¹⁴

Ressalta-se que neste tipo existe uma espécie de parceria entre o agente público e o criminoso, pois este agirá de modo que lhe convir, enquanto aquele se mantém inerte na sua função fiscalizadora.

O inciso sexto retrata a hipótese de locupletamento ilícito ante a prestação de declarações falsas acerca de características inerentes as mercadorias ou serviços adquiridos pela Administração Pública.

Já o inciso sétimo, dispõe acerca da aquisição de bens que são incompatíveis com o crescimento patrimonial ou da renda do agente público, pois se os vencimentos auferidos não são suficientes para justificar o patrimônio adquirido, certamente há indícios de enriquecimento ilícito.

Frisa-se que ao ingressar na Administração Pública, o servidor deve apresentar uma declaração de todo seu patrimônio, vez que é a partir disso que poderá ser constatada a legalidade de sua expansão patrimonial.

O inciso oitavo, nas palavras de Ferraresi “veda a vinculação entre terceiros e agentes públicos, quando estes possam amparar as atividades por aqueles desempenhadas”. E ainda destaca que: “para caracterização da improbidade não é

¹³ FERRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011, p. 82

¹⁴ FERRARESI, op. Cit., p. 84

necessário que o agente público efetivamente beneficie a empresa ou pessoa a qual presta serviços; basta aceitar o vínculo.”¹⁵.

Esta previsão tem por objetivo preservar o princípio da Impessoalidade, que é definido por Gilmar Mendes:

Por princípio da impessoalidade entende-se o comando constitucional, no sentido de que à Administração não é permitido fazer diferenciações que não se justifiquem juridicamente, pois não é dado ao administrador o direito de utilizar-se de interesses e opiniões pessoais na construção das decisões oriundas do exercício de suas atribuições.¹⁶

Dessa forma, tem-se que os interesses da Administração Pública prevalecem sobre os interesses dos agentes públicos.

A previsão do inciso nono proíbe o recebimento de vantagem econômica para a liberação ou aplicação de verba pública, seja qual for a natureza de tal montante, enquanto o inciso décimo veda a percepção de quantia ilícita para que o agente público omita de ofício a prática de algum ato que esteja previamente obrigado em razão de seu cargo.

Ademais, referida conduta também é prevista no Código Penal, em seu artigo 319¹⁷, que dispõe que a prática de prevaricação é sancionada com pena de detenção de 03 (três) meses a 01 (um) ano e multa.

Já o inciso décimo primeiro versa acerca da incorporação por qualquer meio o patrimônio das entidades elencadas no artigo 1º da lei em comento.

Para que este ato ímprobo se configure é necessário que a incorporação seja definitiva, pois trata-se de um tipo material, em que não havendo a consumação da incorporação não há improbidade administrativa, segundo Ferraresi.¹⁸

Além disso, este tipo, assim como o inciso anterior, encontra previsão semelhante no Código Penal, junto ao artigo 312¹⁹, que disciplina as sanções para o crime de peculato.

¹⁵ FERRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011, p. 88

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de Direito Constitucional**, 10ª Ed. rev. e atual. – São Paulo, Saraiva, 2015, p. 859

¹⁷ BRASIL, Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm > Acesso em: 10/09/2017

¹⁸ FERRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011, p. 89

¹⁹ BRASIL, Decreto-Lei 2.848, de 07 de dezembro de 1940, Código Penal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm > Acesso em: 10/09/2017

Por fim, o inciso décimo segundo prevê a hipótese de usar em proveito próprio bens e/ou valores das entidades elencadas no artigo 1º da lei 8.429 de 1992.

Ao contrário do que prevê o inciso antecedente, nesta situação o agente ímprobo não precisa englobar o bem em caráter definitivo, mas apenas usá-lo para enriquecimento próprio²⁰.

Finda a análise dos incisos que compõe o artigo 9º da Lei 8.429 de 1992, passa-se para o artigo subsequente.

2.1.2 Prejuízo ao Erário – artigo 10 da Lei 8.429, de 1992

Extrai-se do caput do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, 05 (cinco) elementos alternativos que ensejam ato ímprobo pelo estatuído neste dispositivo, são eles: perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta lei.

Visando um completo entendimento, reputa-se necessário compreender o que cada uma de mencionadas expressões significa.

Ferraresi elucida referida questão:

Afirma o dispositivo que o ato de improbidade ensejará perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º da LIA. Segundo o vernáculo, perder é ficar sem a posse, passar a ter menos do que tinha; o agente que desvia bem público, por sua vez, altera o destino, extravia, desencaminha-o dos fins a que se destina; apropriar-se implica tomar para si, tomar como propriedade, assenhorear-se dos bens ou haveres públicos. Malbaratar, a rigor, é vender a preço vil, acarretando prejuízo; mas o objetivo do vocábulo, no dispositivo ora em comento, é mais amplo, a significar também desperdiçar, dilapidar o erário. Por derradeiro, dilapidar – ainda segundo Houaiss – quer dizer gastar desmedidamente, desperdiçar, esbanjar, dissipar, arruinar. O legislador não foi econômico no uso de vocábulos. O objetivo, claro, é o de abranger as mais diversas situações em que se atinge o erário, desfalcando-o. (sem destaques no original)²¹

²⁰ FERRARESI, op. Cit., p. 90

²¹ FERRARESI, op. Cit., p. 91

Das hipóteses elencadas nos incisos do artigo em comento, conclui-se que é necessário que a lesão ao erário se consume para que configure ato de improbidade por este dispositivo.

Nas palavras de Marques²², “erário é o conjunto de bens materiais e imateriais de conteúdo econômico pertencentes aos órgãos e entidades públicas”.

O inciso primeiro diz respeito à atitude de facilitar a incorporação de bens ou verbas pertencentes às entidades referidas no artigo 1º da LIA ao patrimônio particular, seja de pessoa física ou jurídica.

Importante destacar que, diferentemente do previsto no inciso XI do artigo 9º, neste caso quem enriquece ilícitamente é o particular com a ajuda do agente público, e não este.

Já o inciso segundo trata da utilização de bens públicos, do mesmo modo como no inciso anterior, o agente público auxilia o particular a se beneficiar com o uso ilegal de bem público.

O inciso terceiro retrata a hipótese de doação para pessoa física ou jurídica realizada sem o respeito às normas legais.

Ato contínuo, o inciso quarto indica a ocorrência de subfaturamento (preço inferior ao adotado no mercado) na alienação, permuta ou locação de bem de propriedade das entidades referidas no artigo 1º da LIA, ao passo que o inciso subsequente trata do superfaturamento. Ferraresi aborda a questão da seguinte maneira:

O inciso anterior tratou do subfaturamento. Agora, estamos à frente do fenômeno oposto: o superfaturamento. Lá, dilapida-se o erário com a disposição de bens públicos por preço inferior ao praticado no mercado. Aqui, adquire-se, permuta-se, loca-se ou presta-se serviço ao Estado por preço supervalorizado. A conduta do agente público limita-se a permitir ou facilitar o superfaturamento. Caso receba por isso, há enriquecimento ilícito, previsto no inciso II do art. 9º.²³

Mais uma vez, nota-se que o liame entre as condutas descritas nos artigos 9º e 10 da LIA são bem tênues, de modo que as peculiaridades do caso concreto serão determinantes para configuração de ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito ou por lesão ao erário.

²² MARQUES, Silvío Antonio, **Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional**, NÃO TEM A EDIÇÃO – São Paulo, Saraiva, 2010, p.84

²³ FERRARESI, op. Cit., p. 98

O inciso sexto versa acerca da realização de operação financeira sem atenção ao ordenamento legal, ou ainda, aceitar garantia inidônea ou insuficiente.

A previsão do inciso sétimo narra à hipótese de concessão de benefício administrativo ou fiscal sem observância das formalidades legais e regulamentação aplicável, pois a renúncia tributária só ocorrerá por meio de autorização legislativa, conforme dispõe o artigo 150, §6º da Constituição Federal.

Leciona Ferraresi que:

Para que a improbidade administrativa se ajuste a este inciso torna-se necessário o resultado, isto é, a concessão de benefício sem a observância das formalidades exigíveis. O dispositivo é categórico: “conceder benefício”. Não havendo a efetiva concessão do benefício, afasta-se a incidência da norma.²⁴

Ou seja, a mera tentativa de concessão de benesse tributária não configura ato ímprobo.

O inciso oitavo dispõe acerca do ato de improbidade administrativa ocasionado pela frustração do processo licitatório ou de sua dispensa indevida, visto que tal procedimento tem a finalidade de zelar pelo preceito constitucional da isonomia, bem como os princípios elencados no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

Por sua vez, o inciso nono veda a ordenação ou permissão para realização de despesas não autorizadas por lei ou regulamento, visto que todo e qualquer gasto deve estar previsto na LOA – Lei Orçamentária Anual, que é elaborada em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual determina quais serão as políticas públicas, investimentos e prioridades a ser concretizadas no exercício seguinte pela Administração Pública.

Já o inciso décimo condena a ação negligente que intenta arrecadar tributos ou renda, bem como a que prejudica a conservação do patrimônio público.

O inciso décimo primeiro retrata a hipótese em que verba pública é liberada sem qualquer formalidade ou quando o agente público participa de sua aplicação irregular. Ferraresi esclarece:

No primeiro caso, a conduta é praticada pelo sujeito que tem competência para a liberação da verba; no segundo caso, a conduta consiste na influência,

²⁴ FERRARESI, op. Cit., p. 100

geralmente coativa, que o próprio agente público ou mesmo terceiro exercem para que a verba seja indevidamente liberada.²⁵

Ato contínuo, o inciso seguinte reprova os atos praticados por servidores públicos que resultem na permissão, facilitação ou concorrência para que outrem enriqueça ilicitamente.

O inciso décimo terceiro diz respeito à permissão para utilizar veículos, máquinas, equipamentos ou materiais em geral que sejam propriedade das pessoas listadas no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa, bem como o trabalho de servidores públicos ou de pessoas contratadas por tais entidades em obras ou serviços particulares.

Elucida Ferraresi, que:

A situação descrita no inciso XIII do art. 10 não faz com que o agente público se enriqueça ilicitamente; quem se enriquece é o terceiro, que utiliza, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas etc. pertencentes a entidades públicas. No entanto, o uso indevido só foi possível porque o agente público consentiu com a ilicitude. Daí advém o prejuízo ao erário e, conseqüentemente, a improbidade do agente público.²⁶

Ressalte-se ainda a observação feita por referido autor acerca da semelhança existente entre o dispositivo em comento e inciso IV do artigo anterior, enquanto aqui permite que se use, lá se utiliza os bens e serviços públicos.

O inciso décimo quarto versa acerca da celebração de contrato ou outro instrumento que tenha como finalidade o fornecimento de serviços públicos, através da gestão associada sem atentar-se as formalidades legais exigidas. E o inciso seguinte dispõe quanto à celebração de contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia previsão orçamentária, ou sem observar formalidades previstas em lei.

Ambos os artigos foram incluídos pela Lei 11.107 de 2005, que estatui diretrizes gerais para entabular contratos de consórcios públicos, de modo que para vislumbrar-se a ocorrência de improbidade administrativa imperiosa é análise conjunta de citada lei, com o Decreto 6.017/2005, que normatiza a execução dos instrumentos oriundos da Lei 11.107 de 2005.

²⁵ FERRARESI, op. Cit., p. 111

²⁶ FERRARESI, op. Cit., p. 112

Com relação específica ao inciso décimo quarto, Ferraresi destaca que:

Quando não houver prejuízo ao erário, afasta-se a incidência do inciso XIV do art. 10, subsistindo, se o caso, o art. 11 da LIA. Nesse sentido: “Como se trata de improbidade em função de prejuízo ao erário, caso este não ocorra, inexistirá qualquer conduta ímproba fundada no art. 10, podendo ocorrer, conforme o caso, adequação no art. 11 da LIA”.²⁷

Observa-se assim, que o liame existente entre a improbidade administrativa por lesão ao erário e por enriquecimento ilícito é tênue.

Frisa-se por fim, que é necessário que o agente pratique estas condutas de forma consciente, ou seja, o elemento subjetivo é determinante.

Referente ao inciso décimo quinto, notadamente se faz necessário conceituar contrato de rateio, que nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Doutrinariamente, consórcio administrativo é o acordo de vontades entre duas ou mais pessoas jurídicas públicas da mesma natureza e mesmo nível de governo ou entre entidades da administração indireta para a consecução de objetivos comuns.²⁸

Para a configuração de ato ímprobo nesta modalidade, o prejuízo ao erário deve concomitante aos entes que integram ao contrato e os agentes devem ter agido com dolo ou culpa, ou seja, mais uma vez está presente o elemento volitivo.

No ano de 2.014 (dois mil e quatorze) foi promulgada a Lei 13.019, que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil para a realização do interesse público, em regime de cooperação e dá outras providências.

Uma dessas providências foi a inclusão dos incisos XVI a XXI no artigo 10 da Lei 8.429, de 1992, visando a prudência na transição de bens, rendas, verbas públicas para a instituição privada, através da celebração de parcerias em desconformidade com o ordenamento jurídico ou regular, que resulte em dano para o patrimônio público.

Nesta toada, Waldo Fazzio Junior esclarece que:

As espécies de ato de improbidade de que cuidam os incisos XVI, XVII, XVIII, XIX e XX focalizam diversas condutas de agentes públicos, com ou sem a

²⁷ FERRARESI, op. Cit., p. 114

²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 30.ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro, Forense, 2017

participação de terceiros, lesivas ao Erário, eventualmente incidentes nas parcerias com entidades privadas, porque em dissonância com as exigências legais e regulamentares. De fato, são especificações das diversas modalidades ímprobas já examinadas nos incisos anteriores do art. 10, agora sob a perspectiva das parcerias.²⁹

Conforme elucidado acima, a disposição do inciso décimo sexto se iguala a do inciso primeiro do artigo em comento, da mesma forma o inciso décimo sétimo ao inciso segundo o inciso décimo nono ao inciso sexto do artigo 11 da LIA, que será analisado no próximo tópico, os incisos vigésimo e vigésimo primeiro, idênticos entre si, ao inciso nono, todos já comentados neste trabalho.

O inciso décimo oitavo, por sua vez, por meio de interpretação analógica se equipara ao disposto no inciso décimo quinto, alerta feito para a mudança de contrato de rateio de consórcio público daquele para celebração de parcerias entre a administração pública e as instituições privadas deste.

Finalizando a análise de todos os incisos que compõe o artigo 10 da Lei 8.429 de 1992, e antes de passar para o próximo artigo, colaciona-se abaixo a lição de Garcia.

De qualquer modo, sempre será necessária a ocorrência de lesão ao patrimônio público para a incidência do art. 10 da Lei n. 8.429/1992, o que é constatado pelo teor do caput deste preceito e pelo disposto no art. 12, II, o qual fala em “ressarcimento integral do dano” na hipótese do art. 10, enquanto que nos demais casos de improbidade tem-se o dever de “ressarcimento integral do dano, quando houver”.³⁰

2.1.3 Lesão aos Princípios da Administração Pública – artigo 11 da Lei 8.429, de 1992

Antes de adentrar nas particularidades do artigo 11 da Lei 8.429, de 1992, é essencial observarmos o que estatui o artigo 4º do mesmo ordenamento jurídico: “Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita

²⁹ WALDO JUNIOR, Waldo, **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**, 4 .ed .rev., atual e ampl. – São Paulo, Atlas, 2016

³⁰ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva

observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.”.

Assim, o zelo pelos princípios que regem a Administração Pública é uma obrigação que decorre de lei, e o seu descumprimento é passível de sanção, conforme será abordado no tópico 1.3, que trata das penas.

Ferraresi elucida a questão da seguinte forma:

No momento em que o ordenamento atribui poderes aos agentes públicos, cobra-lhes o dever de esmerado desempenho das funções. O caput do art. 11 faz referência a quatro deveres: honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade. A ofensa a qualquer um deles constitui ato de improbidade administrativa.³¹

Há na doutrina, contudo, divergência acerca das disposições que compõem este artigo. Conforme demonstra Marques:

Segundo Marcelo Figueiredo, “a lei peca por excesso ao equiparar o ato ilegal ao ato de improbidade”. E mais: “Não é correta a lei e destoa dos conceitos constitucionais”, eis que “não pode o legislador, a pretexto de dar cumprimento à Constituição, juridicizar e equiparar legalidade a improbidade”. Para Wallace Paiva Martins Júnior, contudo, “a violação de princípio é o mais grave atentado cometido contra a Administração Pública, porque é a completa e subversiva maneira frontal de ofender as bases orgânicas do complexo administrativo”. O art. 11 da lei, segundo o mesmo autor, “preocupa-se com a intensidade do elemento volitivo do agente”, punindo a culpa grave.³²

Dito o exposto, passa-se a analisar o inciso primeiro do artigo 11 da Lei 8.429, de 1992, o qual condena a prática de ato visando fins proibidos em leis ou regulamentos, ou diverso daquele previsto na regra de competência, em outras palavras, resta vedado o desvio de finalidade, que segundo os ensinamentos de Alexandre Santos de Aragão:

A violação do princípio da finalidade, também chamada de desvio de finalidade, ocorre tanto quando uma competência, sempre outorgada em prol do interesse público, é exercida precipuamente para interesses individuais não republicanos de benefício ou prejuízo de alguém, como também quando, mesmo que exercida para atender a algum interesse público, esse não é aquele para o qual a competência foi criada (ex.: não se pode usar as

³¹ FERRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011, p. 89

³² MARQUES, Silvio Antonio, **Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional**, NÃO TEM A EDIÇÃO – São Paulo, Saraiva, 2010, p.110

competências de vigilância sanitária para interditar um estabelecimento comercial por sonegação de impostos).³³

Ferraresi ensina que “Sempre que o agente público atua em descompasso com a finalidade do interesse público, descortina-se o desvio de finalidade. Há violação ideológica da lei.”³⁴. Como exemplos de desvio de finalidade pode-se citar a distribuição de cestas básicas, materiais de construção, cobranças por consultas médicas por profissionais vinculados ao Sistema Único de Saúde (SUS), ausência de licitação para a concessão de uso de bem público por particular.

Já o inciso segundo veda o retardamento ou a não execução indevida de ato de ofício, pois tais condutas resultam em negligência. É evidente também, que para praticar os atos aos quais é obrigado, em razão de sua função pública, não é necessário o recebimento de vantagem de qualquer natureza, visto que a exigência do artigo se resume a consciência de que a omissão é injustificada.

Frisa-se que na hipótese retratada neste artigo, o dolo do agente público estará sempre configurado, pois, nas palavras de Ferraresi “administrar é aplicar a lei de ofício. Impossível sustentar o desconhecimento da obrigação de atuar.”³⁵.

Ademais, o atraso, mesmo que originado pela negligência não constitui ato de improbidade administrativa, porque conforme decisão proferida pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, formado pelos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, o atraso ou a omissão tem que ser indevidos. Vejamos:

Para a configuração do ato de improbidade basta o retardamento ou a omissão indevidos, ou seja, sem motivo ou razão plausível. O advérbio 'indevidamente' reforça a exigência de dolo, consistente na consciência da antijuridicidade da ação ou omissão. E, de fato, só se poderá cogitar de improbidade quando o retardamento ou a omissão violarem um ou mais deveres enumerados pelo caput do art. 11. O mero atraso, ainda que derivado da negligência, não se erige em ato de improbidade administrativa. É a doutrina de Francisco de Almeida Prado, em sua obra clássica *Improbidade Administrativa*, Malheiros Editores, 2001, p. 129.³⁶

³³ ARAGÃO, Alexandre Santos de, **Curso de Direito Administrativo**, 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013

³⁴ FERRARESI, op. Cit., p.128

³⁵ Idem, p. 131

³⁶ TRF4, AC 2000.71.00.014504-3, TERCEIRA TURMA, Relator CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, DJ 21/07/2004

O inciso seguinte veda a revelação de fato ou circunstância de que tem ciência o agente em virtude de suas atribuições e que deva permanecer em segredo, pois a violação de sigilo funcional é uma exceção ao princípio da publicidade admitida em algumas hipóteses.

Ferraresi ressalta a natureza residual desta norma da seguinte forma:

Mais uma vez advirta-se que as condutas descritas nos vários incisos do art. 11 têm o cunho de normas residuais. Sempre que por conta da revelação de sigilo funcional o responsável recebeu vantagem ilícita, a conduta subsumir-se-á no art. 9.o; por outro lado, se, em virtude da informação privilegiada, o funcionário permitiu que terceiro obtivesse vantagem em qualquer relação com o Poder Público, enriquecendo-se ilicitamente, a conduta subsume-se no inciso XII do art. 10.³⁷

A disposição do artigo quarto versa sobre a negativa de publicidade aos atos oficiais, a prática de tal conduta fere o princípio da publicidade, o qual possui proteção constitucional expressa, no caput do artigo 37.

Já o inciso quinto dispõe acerca da frustração de concursos públicos, a mera irregularidade que não acarretar na frustração do certame não ensejará a responsabilização do agente por improbidade administrativa.

O inciso sexto, por sua vez, condena aquele que deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo. Tal obrigação decorre da utilização, arrecadação, guarda, gerência ou administração de verba pública, seja pertencente à União, direta ou indiretamente.

Referido autor disciplina que “a prestação de contas constitui corolário do princípio da transparência administrativa.”³⁸, além de ser uma imposição constitucional, estatuída pelo artigo 70, parágrafo único.

O inciso sétimo, por sua vez, sanciona aquele que revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, o teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadorias e/ou serviços.

Ferraresi salienta que este dispositivo tem caráter residual, sendo necessário estar caracterizado o elemento subjetivo. Vejamos:

O inciso VII do art. 11 constitui norma residual. Somente incidirá quando, em virtude da revelação de medida política ou econômica, o agente público não tenha se enriquecido ilicitamente, tampouco causado prejuízo ao erário. Com

³⁷ FERRARESI, op. Cit., p. 134

³⁸ *Ibidem*, p. 136

efeito, ocorrendo enriquecimento ilícito, a subsunção se dará no art. 9.o; advindo prejuízo ao erário, o enquadramento será no art. 10. Como acontece com todas as condutas descritas no art. 11, também aqui o elemento subjetivo é necessário. O agente público deliberadamente revela ou permite que chegue ao conhecimento de terceiro informações privilegiadas, antes mesmo da divulgação oficial.³⁹

A violação ao dever de sigilo atinente a função viola a moralidade administrativa. Aludido compromisso subsiste até a divulgação oficial, quando então, o teor da medida objeto de sigilo passa a ser de conhecimento público.

Já o inciso oitavo dispõe que descumprir normas relativas a celebração, fiscalização e aprovação de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas é causa de sanção.

Frisa-se que, conforme exposto anteriormente, na parte final do tópico anterior, este inciso também foi incluído pela Lei 13.019. Neste sentido é a doutrina de Fazzio Junior:

Tratando-se de modalidade do art. 11 da LIA, o descumprimento previsto no dispositivo em tela certamente é o doloso, na medida em que agride os princípios administrativos, sobretudo o da legalidade. O elemento subjetivo é o dolo. Revela a má-fé do agente público que confronta a probidade administrativa ao deixar de cumprir o que deveria cumprir, desde a celebração da parceria, sua fiscalização e a aprovação de contas.⁴⁰

E por fim, o inciso nono condena o agente que deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação. Aludida disposição foi incluída com o advento da Lei 13.146 de 2015, também conhecida como Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Referido autor elucida que a acessibilidade é garantida ao deficiente ou aquele que tenha dificuldade de locomoção, possibilitando assim, a independência no exercício da cidadania e participação na sociedade, e conclui dizendo que deixar de cumprir a legislação atinente ao caso “caracteriza ato de improbidade administrativa em sentido estrito, sob a forma omissiva”.

Garcia conclui que:

é possível concluir que os arts. 4o e 11 da Lei n. 8.429/1992 assumem relevância impar no estudo dos atos de improbidade, permitindo a

³⁹ FERRARESI, op. Cit., p. 137

⁴⁰ FAZZIO JUNIOR, Waldo, **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**, 4 ed .rev., atual e ampl. – São Paulo, Atlas, 2016, p. 357

identificação e a coibição dos atos que venham a macular os princípios administrativos, vetores indissociáveis de todos os atos do Poder Público. Subsumindo-se a conduta à tipologia do art. 11, estará o agente sujeito as sanções previstas no art. 12, III, da Lei n. 8.429/1992.⁴¹

Assim, finalizamos o estudo sobre todas as modalidades de improbidade administrativa. No próximo tópico, exploraremos os sujeitos do ato ímprobo.

2.2 SUJEITOS

Para que o ato de improbidade administrativa se aperfeiçoe é imprescindível à presença de um sujeito ativo e um sujeito passivo, sendo que o ativo é o agente que pratica a conduta ímproba e o passivo é o titular do bem jurídico violado por mencionada conduta.

2.2.1 Sujeito Passivo dos Atos de Improbidade Administrativa – artigo 1º da Lei 8.429, de 1992

O artigo 1º da Lei 8.429 de 1992 indica quem pode atuar no sujeito passivo do ato de improbidade: a) Administração direta, indireta ou funcional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de Territórios; b) empresa incorporada ao patrimônio público; c) entidade cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita atual.

Dessa forma, vislumbra-se que os sujeitos passivos são aqueles que compõem a Administração Pública em conjunto com as paraestatais e terceiro setor.

Ademais, o parágrafo único de aludido artigo estatui que: d) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício de órgão público; e) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos

⁴¹ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva, p. 423

de 50% do patrimônio ou receita anual, também podem ser sujeitos passivos, pois tratam-se de instituições que de alguma forma recebem fomento estatal.

Fazzio Junior ensina que:

As pessoas jurídicas arroladas no art. 1º e parágrafo único são pacientes imediatas dos atos de improbidade administrativa, mas o interesse difuso na proteção da probidade e do patrimônio público econômico é o objeto final da tutela, mediante sanções civis e político-administrativas, pela Lei nº 8.429/92.
42

Imperioso é estabelecer as distinções existentes entre o caput do artigo 1º da LIA e de seu parágrafo único, visto que no primeiro caso o sujeito ativo será submetido às punições previstas em lei, ao passo que na segunda hipótese a sanção é única e exclusivamente a restituição do dano causado aos cofres públicos estritamente na sua extensão.

2.2.2 Sujeito Ativo dos Atos de Improbidade Administrativa – artigo 2º da Lei 8.429, de 1992

Do caput do artigo em comento extrai-se o seguinte conceito de agente público, *in verbis*:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.⁴³

Ferraresi esclarece qual o conceito que guia a Lei de Improbidade Administrativa:

Para os fins da LIA, serão agentes públicos todos aqueles que ostentarem vínculo com os entes descritos no art. 1.o e seu parágrafo único. Concluindo: todo aquele que presta serviço ao Estado pode ser considerado agente

⁴² FAZZIO JUNIOR, Waldo, **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**, 4 .ed .rev., atual e ampl. – São Paulo, Atlas, 2016, p. 22

⁴³ BRASIL, Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm > Acesso em:10/09/2017

público, abrangendo os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares em colaboração com o Poder Público.⁴⁴

Deste modo, o agente público é quem figurará no polo passivo na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade. Fazzio Júnior complementa que o conceito ditado na lei em análise possibilita alcançar qualquer pessoa que exerça, de modo permanente ou transitório, auferindo remuneração ou não por razão de investidura, cargo, emprego ou função desempenhada na Administração Pública.

Ato contínuo, o artigo 3º da LIA preceitua que o disposto no dispositivo legal em análise se aplica a terceiros que, mesmo não investidos de cargo público, ou seja, não possua vínculo administrativo, instigue ou contribua para a prática do ato de improbidade administrativa, ou se beneficie direta ou indiretamente, visto que na maioria dos casos, o agente público não age sozinho, podendo contar com a ajuda de alguém estranha a relação existente entre si e a Administração Pública, ou ainda de outro agente público.

Fazzio Júnior esclarece que:

Na formatação da improbidade de terceiro, é necessário que se atente para o pressuposto da vantagem patrimonial, sob a perspectiva subjetiva. Para ser ilícito, o desfrute patrimonial deve decorrer de um antecedente vínculo subjetivo de injuricidade contraído entre o agente público e o terceiro. A abordagem puramente objetiva é insuficiente para traçar a perfeita conformação do quadro de improbidade. Demonstrações consistentes de conluio são necessárias para a censurabilidade, sob pena de ceder às suposições vizinhas da injustiça.⁴⁵

Assim, tem-se que para a responsabilização de terceiros por ato de improbidade administrativa é imprescindível à demonstração da subjetividade da conduta por ele executada.

Com relação à presença de terceiro no polo passivo da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa, o Superior Tribunal de Justiça, decidiu no Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 574500/PA46 que só será possível se houver o litisconsórcio com um agente público. Vejamos:

⁴⁴ FERRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011, p. 29

⁴⁵ FAZZIO JUNIOR, Waldo, **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**, 4 .ed .rev., atual e ampl. – São Paulo, Atlas, 2016.

⁴⁶ AgRg no AREsp 574.500/PA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2015, DJe 10/06/2015

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE FIGURAR APENAS PARTICULARES NO POLO PASSIVO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE AGENTE PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES. (...) 4. É inegável que o particular sujeita-se à Lei de Improbidade Administrativa, porém, para figurar no polo passivo, deverá, como bem asseverou o eminente Min. Sérgio Kukina, "a) induzir, ou seja, inculcar no agente público o estado mental tendente à prática do ilícito; b) concorrer juntamente com o agente público para a prática do ato; e c) quando se beneficiar, direta ou indiretamente do ato ilícito praticado pelo agente público" (REsp 1.171.017/PA, Rel. Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 25/2/2014, DJe 6/3/2014.) (grifo nosso). 5. A jurisprudência desta Corte firmou entendimento no sentido de que "os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no pólo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o ressarcimento do Erário" (REsp 896.044/PA, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 16.9.2010, DJe 19.4.2011). Agravo regimental improvido. (AgRg no AREsp 574.500/PA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2015, DJe 10/06/2015 – sem supressões no original)

Assim, o particular submete-se a Lei de Improbidade Administrativa, vez que é perfeitamente possível que haja um conluio entre este e o agente público, para benefício de pelo menos um destes.

2.3 SANÇÕES

A lei 8.429 de 1992 veio para regulamentar o parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal, que disciplina que os atos de improbidade administrativa serão apenados com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma prevista em lei, sem detrimento da ação penal cabível.

Entretanto, a forma acima é genérica cabendo à lei específica determinar as particularidades aplicáveis a cada modalidade de improbidade. O artigo 12 de aludida lei é que cuida de pormenorizar qual sanção deve ser imputada para cada modalidade de ato de improbidade.

Emerson Garcia destaca que “A sanção deve guardar relação com o ilícito praticado, variando qualitativa e quantitativamente conforme a lesividade da conduta.”⁴⁷.

Dessa forma, a pena é arbitrada pelo juiz competente que buscará a reparação do dano causado pela conduta sancionada, em consonância com o estatuído no parágrafo único do artigo 12 da LIA.

Antes de adentrar ao estudo pormenorizado de cada pena, imperioso frisar que o caput do artigo em comento prevê que as cominações podem ser aplicadas isoladas ou cumulativamente, mas sempre de acordo com a lesividade da conduta.

A primeira sanção que se extrai de referido artigo é a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio. Denota-se que tal penalidade é aplicada as hipóteses do artigo 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (prejuízo ao erário). Na primeira, a devolução ocorre devido ao enriquecimento ilícito, enquanto na segunda dependerá da ocorrência de lesão ao erário para beneficiar terceiro.

Ressalta-se que esta pena também atinge terceiros, segundo prevê o artigo 6º da Lei 8.429 de 1992 e que a restituição dos bens ou valores é feita em favor da pessoa jurídica que foi atingida pelo ato de improbidade administrativa, consoante o estatuído no artigo 18 da mesma Lei.

Finalizando a análise desta pena, imperioso é o enfrentamento da questão levantada sobre sua constitucionalidade, eis que não prevista no artigo 37, § 4º, da CF, assim como a multa e a proibição de contratar com o poder público. Ferraresi⁴⁸ elucida esta indagação da seguinte forma:

Percebe-se que, ao lado das sanções já previstas pelo texto constitucional, a LIA acrescentou o perdimento dos bens, a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público. Teria a LIA, nesse aspecto, exorbitado o estabelecido pela CF/1988, ao prever novas modalidades de sanção? A resposta é negativa, porque compete ao legislador infraconstitucional fixar as sanções, à luz do princípio da legalidade. O Texto Constitucional, no art. 37, § 4.o, elenca o patamar mínimo de sanções a serem aplicadas ao agente público improbo, e não o patamar máximo. Compete ao legislador infraconstitucional a tarefa de determinar quais as sanções deverão ser aplicadas.

⁴⁷ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva, p. 613.

⁴⁸ FARRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011, p. 141

A segunda sanção é o ressarcimento integral do dano, *sempre* nos casos do artigo 10, *quando houver* nas hipóteses do artigo 9º e *se houver* nas situações nas situações elencadas no artigo 11, conforme quadro adiante.

A perda da função pública é terceira pena prevista no artigo 12 da Lei 8.429 de 1992 e é passível de aplicação em todos os casos de improbidade administrativa aqui previstos quando restar comprovado que o agente foi desleal a função que exerce, colocando seus interesses na frente do interesse público.

Ferraresi ensina que:

aplicada a sanção de perda da função pública, o agente público será alijado do exercício de atividade em qualquer das entidades mencionadas no art. 1.º da LIA, definitivamente” e que como penas perpétuas são vedadas pela Constituição Federal (art. 5º. Inc. XLVII, ‘b’) “após cumprir todas as sanções que lhe foram impostas, o ímprobo readquire seus direitos políticos. Conseqüentemente, pode votar, ser votado e novamente ocupar cargo, emprego ou função pública⁴⁹

A quarta penalidade é a suspensão dos direitos políticos, também é aplicada em todos os casos, distinguindo-se pelo período de tempo que pode ser aplicada, pois para o enriquecimento ilícito a suspensão pode variar de 8 (oito) a 10 (dez) anos, já para o prejuízo ao erário de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e para os atos de improbidade administrativa que atentem conta os princípios da Administração Pública de 3 (três) a 5 (cinco) anos.

As últimas duas só adquirem efeitos com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Com relação à multa civil, esta será aplicada conforme o importe do enriquecimento ilícito, multiplicado em até 3 (três) vezes, já para o dano ao erário, a multa pode ser multiplicada em até 2 (vezes) ao valor do dano e para a lesão aos princípios, em até 100 (cem) vezes a remuneração percebida pelo agente ímprobo.

A última penalidade é a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. É aplicável como reprimenda a prática das condutas elencadas nos artigos 9º, 10 e 11, o que varia é o prazo de duração, sendo estes de 10 (dez), 5 (cinco) e 3 (três) anos, respectivamente.

⁴⁹ FERRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011, p. 143/144

Esta pena afeta tanto o agente público como o terceiro que tenha se beneficiado ilicitamente.

Impende discorrer ainda acerca a imprescritibilidade do ressarcimento de danos ocasionados por ato de improbidade administrativa.

O parágrafo 5º, do artigo 37, da Constituição Federal deixou para a lei específica indicar quais são os prazos de prescrição aplicáveis as condutas ilícitas realizadas por agentes públicos ou não, ressalvada as hipóteses de ressarcimento.

E de fato, a lei 8.429 de 1992, em seu artigo 23 cuidou de definir os marcos prescricionais: até 5 (cinco) anos contados do término do mandato, cargo em comissão, ou função de confiança; dentro do prazo já estipulado em lei específica para falta disciplinar punível com demissão, nos casos em que o agente infrator ocupe cargo efetivo ou emprego; e até 5 (cinco) anos contados da data de apresentação das contas finais pelas entidades elencadas no artigo 1º de referido lei.

Cabe salientar que o instituto da prescrição se opera apenas sobre as penas civis, pois a reparação do dano ao erário é imprescritível, conforme orientação constitucional. Neste sentido é o entendimento de Mario Campbell Marques:

Excetuadas as ações de ressarcimento, todas as sanções advindas da aplicação da lei de improbidade são alcançadas pela prescrição, seja quem for o agente público ou o particular em concurso com aquele.⁵⁰

Outrossim, o STJ decidiu que mesmo que as sanções expostas na LIA estejam maculadas pela prescrição, é possível que a demanda prossiga apenas em relação ao ressarcimento do prejuízo causado a Administração Pública, que é imprescritível. Neste sentido, vejamos a ementa do REsp nº 1.396.571 – MA:

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO DAS PENALIDADES. PLEITO DE RESSARCIMENTO. CUMULAÇÃO. DESNECESSIDADE DE AÇÃO AUTÔNOMA. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. (...)1. A prescrição apenas das sanções pela prática de atos de improbidade não impede o prosseguimento da ação quanto ao pedido de ressarcimento de danos. Precedentes da Primeira Seção deste STJ; essa é a orientação adotada neste STJ.(...) (REsp nº 1.396.571 – MA, relator: MINISTRO BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma publicado em 09/09/2015)

⁵⁰ Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos / Mauro Campbell Marques... [et al.]; coordenação Ministro Mauro Campbell Marques; colaboração André de Azevedo Machado, Fabiano da Rosa Tesolin – Rio de Janeiro: Forense, 2016, capítulo 11

Para uma melhor visualização e comparação das penas elencadas no artigo em comento, vejamos o quadro abaixo extraído da obra *Improbidade Administrativa – Lei 8.429/1992 Comentada*, p. 139:

| Art. 12, inc. I – art. 9º | Art. 12, inc. II – art. 10 | Art. 12, inc. III – art. 11 |
|---|--|---|
| Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio | Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância | - |
| Ressarcimento integral do dano, quando houver | Ressarcimento integral do dano | Ressarcimento integral do dano, se houver |
| Perda da Função Pública | Perda da Função Pública | Perda da Função Pública |
| Suspensão dos direitos políticos de 8 (oito) a 10 (dez) anos | Suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos | Suspensão dos direitos políticos de 3 (três) a 5 (cinco) anos |
| Pagamento de multa civil de até 3 (três) vezes o valor do acréscimo patrimonial | Pagamento de multa civil de até 2 (duas) vezes o valor do dano | Pagamento de multa civil de até 100 (cem) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente |
| 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 10 (dez) anos | 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 5 (cinco) anos | 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 3 (três) anos |

TABELA 1 – PENAS APLICADAS PARA OS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Garcia conclui que:

Não é necessária uma análise acurada do dispositivo legal retrotranscrito para se constatar que os feixes de sanções cominados aos diferentes atos de improbidade apresentam grande similitude entre si, encontrando-se as dissonâncias, em linhas gerais, adstritas à variação de determinadas sanções que os compõem – suspensão dos direitos políticos, multa e proibição de contratar ou receber incentivos do Poder Público.⁵¹

Assim, em que pese à similitude das penas elencadas no artigo 12 da Lei 8.249 de 1992, tem-se que a particularidade de cada ato é que conduzirá o magistrado no

⁵¹ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva, p. 615.

momento de atribuição da sanção, em consonância com a legislação pertinente ao caso.

2.3.1 Natureza Jurídica das Sanções Aplicadas aos Atos de Improbidade

A natureza jurídica das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa possui grande relevância, eis que há divergência na doutrina acerca deste assunto.

Emerson Garcia sustenta que tendo em vista que as penas advêm de um órgão jurisdicional, afasta-se o caráter de sanção disciplinar, vez que para tanto, deveria ser aplicada pela administração Pública.

Deste modo, aludido autor conclui que as penas somente poderiam ser penais ou civis. Garcia elucida a questão da seguinte forma:

À luz do direito posto, inclinamo-nos por esta, alicerçando-se tal concepção nos seguintes fatores:

- a) o art. 37, § 4º, in fine, da Constituição, estabelece as sanções para os atos de improbidade e prevê que estas serão aplicadas de acordo com a graduação prevista em lei, “sem prejuízo da ação penal cabível;
- b) regulamentando o dispositivo constitucional, dispõe o art. 12, caput, da Lei n. 8.429/1992 que as sanções serão aplicadas independentemente de outras de natureza penal;
- c) as condutas ilícitas elencadas nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade, ante o emprego do vocábulo “notadamente”, têm caráter meramente enunciativo, o que apresenta total incompatibilidade com o princípio da estrita legalidade que rege a seara penal¹¹, segundo o qual a norma incriminadora deve conter expressa e previa descrição da conduta criminosa;
- d) o processo criminal atinge de forma mais incisiva o status dignitatis do indivíduo, o que exige expressa caracterização da conduta como infração penal, sendo relevante frisar que ela produzirá variados efeitos secundários;
- e) a utilização do vocábulo “pena” no art. 12 da Lei n. 8.429/1992 não tem o condão de alterar a essência dos institutos, máxime quando a similitude com o direito penal é meramente semântica;
- f) a referência a “inquérito policial” constante do art. 22 da Lei n. 8.429/1992 também não permite a vinculação dos ilícitos previstos nesse diploma legal à esfera penal, já que o mesmo dispositivo estabelece a possibilidade de o Ministério Público requisitar a instauração de processo administrativo e não exclui a utilização do inquérito civil previsto na Lei n. 7.347/1985, o que demonstra que cada qual será utilizado em conformidade com a ótica de análise do ilícito e possibilitará a colheita de provas para a aplicação de distintas sanções ao agente;
- g) a aplicação das sanções elencadas no art. 12 da Lei de Improbidade pressupõe o ajuizamento de ação civil (art. 18), possuindo legitimidade ativa ad causam o Ministério Público e o ente ao qual esteja vinculado o agente público, enquanto que as sanções penais são aplicadas em ações de igual

natureza, tendo legitimidade, salvo as exceções constitucionais, unicamente o Ministério Público.⁵²

Ferraresi coaduna com os ensinamentos de Garcia e acrescenta que as sanções recebidas por prática de ato de improbidade administrativa não tem o condão de obstar as penalidades advindas do processo penal e do processo administrativo. Vejamos:

A sanção aplicada ao agente público por ato de improbidade administrativa em nada interferirá nas sanções que venham a ser aplicadas nas esferas penal e administrativa. Basta observar que a conduta do agente ímprobo poderá se tipificar em uma das figuras da Lei 8.429/1992, e, ao mesmo tempo, a algum dos crimes contra a administração pública previstos no capítulo XI do Código Penal. Isso sem prejuízo do enquadramento em normas punitivas administrativas, da própria pessoa jurídica lesada (Estatuto dos Servidores Públicos). Responderá o agente, por consequência, em todas as esferas: civil, penal e administrativa.⁵³

Entretanto, para José dos Santos Carvalho Filho cada sanção tem sua natureza:

Entretanto, a natureza das sanções apresenta-se com grande diversidade e heterogeneidade. De fato, há sanção com nítida feição política, como é o caso da suspensão de direitos políticos. Por outro lado, há sanção que retrata típica punição administrativo-funcional: é a hipótese da perda da função pública. Outras ostentam cunho indenizatório ou reparatório, servindo de exemplo o ressarcimento integral do dano, o pagamento de multa civil e a perda de bens ou valores acrescidos indevidamente ao patrimônio. Depois, há sanções que espelham verdadeiras restrições à atividade privada de pessoas. Exemplos: proibição de contratar com o Poder Público e de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.⁵⁴

Fábio Medina Osório ensina que:

Muito se discutiu a respeito do caráter penal das sanções previstas no art. 12, I, II e III, da Lei 8.429/1992, resultando consagrado o entendimento de que não se trata de normas típicas penais ou sanções rigorosamente penais, seja pela dicção inquestionável do constituinte de 1988 (art. 37, § 4.º, CF/88 (LGL\1988\3)), seja pela legítima opção do legislador ordinário, seja,

⁵² GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva, p. 619, 620 e 621

⁵³ FERRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011, p. 149

⁵⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**, 2. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo, Atlas, 2016

finalmente, pela ausência de vedação constitucional a que se consagrem sanções extrapenais nos moldes previstos na Lei 8.429/92.⁵⁵

Deste modo, referido autor defende a natureza administrativa das sanções aplicadas aos atos de improbidade administrativa, vez que é uma lesão que fere o direito administrativo afetando fortuitamente as demais áreas desta ciência:

O ilícito da improbidade administrativa, desenhado na Constituição Federal, tem natureza administrativa, sendo administrativas suas sanções. É verdade, porém, que, sociologicamente, a improbidade, não exatamente a improbidade administrativa, poderia projetar-se partindo de outros ramos do direito sancionador, chegando a receber tratamento autônomo, eis que existem searas nas quais também existe a figura da improbidade. Juridicamente, pode-se falar em múltiplos deveres de probidade. O dever de probidade administrativa é o que resulta atrelado às sanções veiculadas pelo direito administrativo, no caso da LGIA.⁵⁶

Em que pese às alegações acima transcritas, é de se concordar com a primeira corrente exposta, tendo em vista o contido no caput do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe que as sanções previstas em aludida lei serão aplicadas sem prejuízo das cominações penais, civis e administrativas.

3 CRIME DE RESPONSABILIDADE

⁵⁵ OSÓRIO, Fabio Medina, **As sanções da Lei 8.429/1992 aos atos de improbidade administrativa**, Revista dos Tribunais, 2012, p.88

⁵⁶ OSÓRIO, Fabio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão: corrupção: ineficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 228.

Os Crimes de Responsabilidades estão preconizados pela Constituição Federal de 1988 no artigo 85, na seção que trata da responsabilidade do Presidente da República, oportunidade na qual elenca em seus artigos quais são estes crimes que atentem contra a Constituição Federal: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

O parágrafo único de mencionado dispositivo consagra que tais crimes serão definidos em lei especial, que também disporá as normas de processo e julgamento.

No mesmo sentido é o conteúdo da Súmula Vinculante 46 do Supremo Tribunal Federal: “a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União”.

O Poder Legislativo Federal, contudo, não precisou se ocupar de conceber a norma específica que trata mencionado dispositivo, eis que já havia uma lei que foi recepcionada pela CF, que dispõe sobre os crimes de responsabilidade, bem como o respectivo processo de julgamento, a saber: a Lei 1.079 de 1950.

Atinente ao conceito atribuído ao crime de responsabilidade, Ana Flávia MESSA explica que:

Crimes de responsabilidade' são infrações político-administrativas, consistentes em condutas politicamente indesejáveis e violadoras da Constituição, definidas em lei, cometidas por agentes políticos no desempenho do seu mandato, que atentem contra valores político-administrativos, submetidos a um julgamento feito por órgão político ou legislativo e sujeitos às sanções impostas na lei e de natureza política com a perda do cargo e a inabilitação do exercício da função pública por um tempo determinado.⁵⁷

Lorena Mesquita Silva define os crimes de responsabilidade da seguinte maneira:

um sistema constitucional de responsabilização correlato às atribuições que são conferidas aos agentes políticos, cuja disciplina coube à Lei nº 1.079/1950 (Lei de Crimes de Responsabilidade), que, além de definir os

⁵⁷ MESSA, Ana Flávia, **Crimes de Responsabilidade**, Revista Tributária e de Finanças Públicas, vol. 62/2005, p. 263/279

crimes de responsabilidade próprios do Presidente da República, dos Ministros de Estado, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Procurador Geral da República, dos Governadores e Secretários de Estado, cuidou de regular o respectivo processo de julgamento.⁵⁸

Destaca-se que a prática de tais crimes, em virtude da repercussão que geram, resulta na desaprovação social, pois afeta o Estado Democrático de Direito.

Ressalta-se por fim que os crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipais e Secretários Municipais são disciplinados no decreto lei nº 201/67

3.1 O ILÍCITO PENAL E O CRIME DE RESPONSABILIDADE

Preliminarmente ao estudo dos crimes de responsabilidade e suas particularidades, imperioso se faz uma análise acerca do substantivo “crime” com o intuito de evitar conclusões precipitadas e errôneas. Deste modo:

Nesse contexto, evidenciam-se significativas discrepâncias entre crime – ilícito penal culpável - e “crime” (ilícito) de responsabilidade, haja vista que este último tem sua fonte no descumprimento do dever atribuído constitucionalmente ao chefe do Poder Executivo durante o regular exercício do mandato que, como implicação natural do regime presidencialista, 43 há de atuar de forma política e administrativamente cingida pela [Constituição Federal](#) e pelas leis. Na verdade, o presidente da República descumpre obrigação estatuída nos textos constitucional e legal, violando-os.⁵⁹

O substantivo “crime” impende algumas considerações, pois induz a associação ao direito penal. Entretanto, da leitura do artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Penal (Lei 3.914 de 09 de dezembro de 1941) temos que crime é infração penal punida com reclusão ou detenção, agregada ou não com a pena de multa, ao passo que as cominações legais atribuídas ao crime de responsabilidade têm caráter político-administrativo⁶⁰.

⁵⁸ SILVA, Lorena Mesquita. Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos sujeitos à Lei de Crimes de Responsabilidade. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96580>>. Acesso em: 6 mar. 2018

⁵⁹ Disponível em https://diegoprezzisantos.jusbrasil.com.br/artigos/323414840/infracao-crime-de-responsabilidade-e-impeachment?ref=topic_feed. Último acesso em 07/02/2018

⁶⁰ Disponível em <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI261852,41046-Crimes+de+responsabilidade+um+equivoco+historico>. Último acesso em 20/10/2017

Ou seja, tais penalidades visam à proteção da *coisa pública*, consoante o que será exposto na sequência. Neste sentido:

O atual dispositivo constitucional (art. [85](#), [CF](#)) é regulamentado pelos artigos [5](#) a [12](#) da Lei [1.079](#) de 1950, no tocante ao presidente da República, onde se tipificam atuações de caráter *misto*, político-jurídico (constitucional-administrativo) e não propriamente criminal.⁶¹

Outra distinção diz respeito aos sujeitos ativos, visto que no crime de responsabilidade eles já são previstos em lei: Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Governadores e Secretários de Estado, em quanto que nos tipos penais previstos no Código Penal, poucas são as condutas típicas que possuem os sujeitos ativos determinados.

Ademais, conforme se vislumbra no rol acima citado, no crime de responsabilidade os sujeitos ativos são agentes públicos.

Imperioso destacar ainda mais uma diferença além das aqui já tecidas: o local de julgamento. Quando o agente viola uma norma de proteção a um bem jurídico estatuída pelo Código Penal, o processo será instruído e julgado pelo Poder Judiciário, perante um Juízo competente.

A mesma coisa não ocorre com o crime de responsabilidade, dado sua natureza política, será processado e julgado pelo Congresso Nacional, consoante previsão legal.

3.2 MODALIDADES DE CRIME DE RESPONSABILIDADE

O artigo 4º da Lei 1.079 de 1.950, que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento, determina em seus incisos quais são as espécies de crime de responsabilidade que podem ser realizados pelos agentes públicos.

A seguir, passaremos a análise de cada um deles.

⁶¹ Disponível em https://diegoprezzisantos.jusbrasil.com.br/artigos/323414840/infracao-crime-de-responsabilidade-e-impeachment?ref=topic_feed. Último acesso em 07/02/2018

Frisa-se que cada inciso de tal dispositivo deu origem a um novo artigo, tendo em vista a abrangência que detém.

3.2.1 A Existência da União

No artigo 5º da Lei 1.079/1950 estão elencadas as condutas que prejudicam a existência da União. A primeira delas é entreter, direta ou indiretamente, inteligência com governo estrangeiro, provocando-o a fazer guerra ou cometer hostilidade contra a República, prometer-lhe assistência ou favor, ou dar-lhe qualquer auxílio nos preparativos ou planos de guerra contra a República.

A existência de qualquer conflito, ou ameaça de conflito em território nacional é uma ameaça não só a existência da República, mas também a toda a população. E o fato de ser um agente político que arquitetou tal hostilidade só agrava a situação, pois ele alcançou seu posto ante a aprovação popular, para defender e representar seus eleitores, e não para fazer o contrário.

A segunda hipótese narra a situação em que se tenta por algum meio submeter à União, os Estados ou os Territórios a domínio estrangeiro ou promover a separação de qualquer um dos Estados ou porção do território nacional.

O primeiro princípio fundamental elencado no artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 é a soberania. Sahid Maluf a conceitua da seguinte forma: “uma autoridade superior que não pode ser limitada por nenhum outro poder”⁶², de modo que a nação é soberana para proferir suas decisões dentro de seu território e para sua população.

Além disso, a independência nacional, prevista no inciso I do artigo 4º da CF, é um dos princípios que regem as relações internacionais da quais a República Federativa do Brasil faça parte.

Frisa-se ainda, que a indissolubilidade do território nacional, estatuída no caput do art. 1º, da Constituição Federal, veda o direito de secessão.

Outrossim, dispõe o inciso I, do §4º, do artigo 60 da Carta Constitucional a proibição de proposta de emenda que pretenda revogar a forma federativa de Estado.

⁶² MALUF, Sahid, **Teoria Geral do Estado**. – 25. Ed. atual. / pelo Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – São Paulo: Saraiva, 1999, p. 29

A terceira conjectura consiste na prática de um ato hostil contra qualquer nação estrangeira, expondo a República Brasileira ao um perigo eminente de guerra, ou comprometendo-lhe a neutralidade.

A situação seguinte depende da revelação de negócios políticos ou militares, que são protegidos pelo sigilo para garantir a defesa da segurança externa ou dos interesses da Nação, vez que sua divulgação antecipada se traduza em prejuízo para o país.

A quinta hipótese veda qualquer modo de auxílio para que nações inimigas façam a guerra ou a cometam hostilidades contra a República.

A sexta suposição condena a celebração de tratados, convenções ou ajustes que comprometam a dignidade da Nação. Ao passo que a sétima presunção sanciona a violação da imunidade dos embaixadores ou ministros estrangeiros acreditados no país.

Ambas disposições visam a proteção das relações externas no país.

Ato contínuo, a oitava previsão esteia-se na declaração de guerra, salvo os casos de invasão ou agressão estrangeira, ou fazer a paz, sem autorização do Congresso Nacional, visto que tais decisões devem ser tomadas segundo o Interesse Público.

O caso descrito no nono item veda a omissão no emprego dos meios de defesa de que poderia dispor contra o ataque inimigo, pois tal conduta acarretaria em dano para toda a Nação.

A previsão seguinte condena o Presidente da República, caso permita, durante as sessões legislativas e sem autorização do Congresso Nacional, que forças estrangeiras transitem pelo território do país, ou, por motivo de guerra, nele permaneçam temporariamente.

E por fim, a última hipótese proíbe a violação de tratados legitimamente feitos com nações estrangeiras.

Assim, constata-se que qualquer um dos agentes políticos que incorra na prática de qualquer um dos atos aqui descritos colocará em perigo a existência da União, e por esta razão deve ser processado e julgado.

3.2.2 O Livre Exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes Constitucionais dos Estados

O artigo 6º da Lei 1.079 de 1950 cuida de especificar os crimes de responsabilidade que violem o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados.

O primeiro deles resume-se em tentar dissolver o Congresso Nacional, impedir suas reuniões ou tentar impedir por qualquer modo o funcionamento de qualquer de suas Câmaras, pois assim, impediria o funcionamento do Estado Democrático de Direito.

Já o segundo, veda o uso de violência ou ameaça contra algum representante da Nação para afastá-lo da Câmara a que pertença ou para coagi-lo no modo de exercer o seu mandato, bem como conseguir ou tentar almejar o mesmo objetivo mediante suborno ou outras formas de corrupção.

A terceira hipótese condena a violação as imunidades asseguradas aos membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas dos Estados, da Câmara dos Vereadores do Distrito Federal e das Câmaras Municipais.

A previsão seguinte sanciona aquele que permita que força estrangeira transite pelo território do país ou nele permaneça quando a isso se oponha o Congresso Nacional, a prática desta conduta, como já elencado anteriormente, configura ameaça a segurança nacional.

Ato contínuo, a quinta suposição afirma que é passível de pena quem se opor diretamente e por fatos ao livre exercício do Poder Judiciário, ou obstar, por meios violentos, ao efeito dos seus atos, mandados ou sentenças, visto que esta tem força de lei nos limites do caso concreto em que foi prolatada.

Neste aspecto, importante destacar o que foi definido no Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente, vejamos:

1. A independência da magistratura será garantida pelo Estado e consagrada na Constituição ou na legislação nacional. É dever de todas as instituições, governamentais e outras, respeitar e acatar a independência da magistratura. (...) 4. Não haverá quaisquer interferências indevidas ou injustificadas no processo judicial, nem se submeterão as decisões dos tribunais a revisão. Este princípio é aplicável sem prejuízo da revisão judicial ou da atenuação ou comutação, efetuada por autoridades competentes, de penas impostas pelos magistrados, em conformidade com a lei.⁶³

⁶³ Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev21.htm>. Último acesso em 01/02/2018

A sexta hipótese proíbe o uso de violência ou ameaça, para constranger juiz, ou jurado, a proferir ou deixar de proferir despacho, sentença ou voto, ou a fazer ou deixar de fazer ato do seu ofício, pois deste modo intenta ferir a imparcialidade que detém o Poder Judiciário para solucionar, quando provocado, as lides que lhe são submetidas a apreciação.

De igual forma, vale citar o item 2 (dois) do Anexo 1 (um) do Sétimo Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente:

2. Os juízes devem decidir todos os casos que lhes sejam submetidos com imparcialidade, baseando-se nos factos e em conformidade com a lei, sem quaisquer restrições e sem quaisquer outras influências, aliciamentos, pressões, ameaças ou intromissões indevidas, sejam directas ou indirectas, de qualquer sector ou por qualquer motivo.⁶⁴

Também é apenado o agente que praticar contra os poderes estaduais ou municipais ato definido como crime neste artigo, pelas razões já expostas no presente tópico.

A última situação veda a intervenção em negócios peculiares aos Estados ou aos Municípios com desobediência às normas constitucionais.

3.2.3 O Exercício dos Direitos Políticos, Individuais e Sociais

O artigo 7º da Lei 1.079 de 1950 determina quais são os crimes de responsabilidade que atentem contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais.

A primeira hipótese veda a prática de condutas violentas, ameaça ou corrupção, que tenha por objetivo impedir o livre exercício do voto, que possui proteção constitucional conforme denota-se do inciso II, §4º, do art. 60 da Constituição Federal.

Ademais, o voto é o meio determinado na CF, em seu artigo 14 para o exercício da soberania popular, visto que segundo estatui o parágrafo único, do artigo 1º da

⁶⁴ Idem

Constituição Federal: "todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição"⁶⁵.

Assim, pode-se concluir que o voto compõe os chamados direitos políticos. Melo elucida que "por direitos políticos entendemos o conjunto de normas que têm a finalidade de disciplinar a participação do cidadão na vida política do país."⁶⁶

Já a segunda, apenas aquele que impedir o livre exercício das funções dos mesários eleitorais.

A terceira disposição sanciona aquele que violar o escrutínio (material utilizado na eleição) de seção eleitoral ou inquirir de nulidade o seu resultado pela subtração, desvio ou inutilização do respectivo material. Esta conduta fere intimamente o Estado Democrático de Direito, sob o qual a República Federativa do Brasil foi construída.

O caso elencado no quarto item de aludido dispositivo condena quem se valer do poder federal para impedir a livre execução da lei eleitoral.

A disposição seguinte retrata a situação em que o agente, valendo-se da hierarquia, ordena que as autoridades sob seu comando imediato que pratiquem o abuso de poder, ou tolerem que essas autoridades o pratiquem sem os repreender.

Em ambos casos (incisos IV e V) restam configurados o abuso de autoridade, ilícito penal regulado pela Lei 4.898/1965 que dispõe acerca da representação e o processo de responsabilização nas esferas administrativa, civil e penal.

Neste sentido são os ensinamentos de Emerson Castelo Branco:

Tutelam-se, no âmbito penal, condutas lesivas aos principais direitos e garantias fundamentais da pessoa humana, protegendo as pessoas dos abusos cometidos pelo Estado, especificamente no que diz respeito aos atos praticados por seus agentes públicos. Regula ainda a responsabilidade civil e administrativa desses agentes. Portanto, a autoridade pública autora de abuso de autoridade estará sujeita à sanção administrativa, civil e penal (art. 6.º).⁶⁷

A sexta hipótese consiste em alterar ou tentar alterar a ordem política e social valendo-se de meios violentos, ou ainda, instigando-a.

⁶⁵ Constituição Federal

⁶⁶ MELO, Henrique. **DIREITO ELEITORAL PARA CONCURSOS** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2013, p. 4

⁶⁷ CASTELO BRANCO, Emerson, **Legislação penal especial para concurso: Polícia Federal** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014, NÃO TEM NÚMERO DE PÁGINA

Ato contínuo, a sétima suposição aborda casos em que o agente incita militares à desobediência à lei ou infração à disciplina.

A oitava tratativa resume-se na provocação de animosidade entre as classes armadas ou contra elas, ou delas contra as instituições civis, a fim de instaurar o caos.

O nono tópico consiste na violação de qualquer direito ou garantia individual e os direitos sociais assegurados nos artigos 141 e 157 da Constituição Federal de 1946.

O último item versa acerca de medidas de repressão, tomadas ou autorizadas durante o estado de sítio que excedam os limites estabelecidos na Constituição.

Frisa-se que a Constituição Federal de 1988 é a lei suprema vigente em território nacional, de modo que toda ação deve ser por ela pautada. Assim, qualquer ultrapasse configura infração gravíssima, a qual será apurada pelo tribunal competente para ponderar sobre os atos praticados no decorrer do estado de sítio.

3.2.4 A Segurança Interna do País

O artigo 8º da Lei 1.079 de 1950 estatui quais são os crimes de responsabilidade que violem a segurança interna do país. O primeiro caso previsto é tentar mudar por violência a forma de governo da República, ou seja, o agente, para incorrer nesta hipótese deve impor outro estilo de governo, como a monarquia ou o parlamentarismo.

Seguindo para o próximo item, ainda acompanhados de atos de violência e de mudança por via impositiva, o agente político deverá tentar mudar a Constituição Federal ou a de algum dos Estados, ou ainda, lei da União, de Estado ou Município.

A terceira hipótese consiste na decretação de estado de sítio, estando reunido o Congresso Nacional, ou no recesso deste, não havendo comoção interna grave nem fatos que evidenciem estar a mesma a irromper ou não ocorrendo guerra externa.

O estado de sítio, nas lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho consiste em:

O estado de sítio, como se pode depreender do anteriormente exposto, consiste na suspensão temporária e localizada de garantias constitucionais. (...) O estado de sítio suspende as garantias dos direitos fundamentais, e, nunca, segundo se afirma impensadamente, esses direitos. Suspende

aquelas limitações postas à ação governamental que acompanham declaração de direitos. Com isso, alarga a esfera de ação legítima do Estado.⁶⁸

A quarta suposição resume-se na prática ou concorrência para que se perpetre qualquer dos crimes contra a segurança interna, definidos na legislação penal.

O quinto item condena o agente que, sendo dotado de competência para tanto, mantenha-se inerte e não adote medidas capazes de impedir ou frustrar a execução desses crimes (que atentem contra a segurança interna do país).

Já a sexta conjectura veda que o Presidente e o Vice-Presidente da República se ausentem do país, por mais de 15 (quinze) dias sem autorização do Congresso Nacional, sob pena de perda do cargo, conforme prevê o artigo 83 da Constituição Federal.

De igual forma, decidiu o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.647/Maranhão, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa, que tal dispositivo constitucional também se aplica para os Governadores e Vice-Governadores dos Estados e Territórios.

Em suas razões, o Min. Joaquim Barbosa alega que a ausência dos chefes de governo impede a realização das atribuições características do cargo.

O sétimo ponto aduz que é passível de sanção aquele que permitir, de forma expressa ou tácita, a infração de lei federal de ordem pública. F

Finalizando este artigo, o último tópico narra a situação na qual o agente deixe de tomar, nos prazos fixados, as providências determinadas por lei ou tratado federal e necessário a sua execução e cumprimento.

Tais condutas são repreendidas e sancionadas, pois espera-se do agente público um dever de observância e zelo pelas leis que regem as relações neste país.

3.2.5 A Probidade na Administração

⁶⁸ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional** – 40. ed., – São Paulo : Saraiva, 2015 p. 369/370.

O artigo 9º da Lei 1.079 de 1950 estatui quais são os crimes de responsabilidade que lesem a probidade na administração.

A primeira disposição sancionada diz respeito à omissão ou retardamento doloso da publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo. Previsão semelhante vislumbra-se no inciso IV, do artigo 11 da Lei 8.429 de 1992, que sanciona aquele que nega publicidade de atos oficiais.

Assim conclui-se que ambas as condutas violam o princípio da publicidade, bem como o princípio da legalidade, que são conceitos que estão cravados no bojo da Administração Pública.

O segundo item, por sua vez, condena aquele que não presta, ao Congresso Nacional, dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior.

Novamente, a Lei de Improbidade Administrativa em seu artigo 11, VI, disciplina que o agente que deixa de prestar contas quando está obrigado a fazer incorre na prática de ato ímprobo.

A terceira hipótese consiste no agente não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição.

A quarta conjectura versa acerca da expedição de ordens ou fazer requisições de forma contrária às disposições expressas da Constituição. A Carta Constitucional é magnânima em todo o território nacional e sua violação implica em conduta típica passível de sanção.

A quinta suposição veda a transgressão as normas legais para nomeação para cargos públicos. Neste diapasão, imperioso explanar alguns pontos acerca do nepotismo.

O CNJ – Conselho Nacional de Justiça define nepotismo da seguinte maneira:

Nepotismo é o favorecimento dos vínculos de parentesco nas relações de trabalho ou emprego. As práticas de nepotismo substituem a avaliação de mérito para o exercício da função pública pela valorização de laços de parentesco. Nepotismo é prática que viola as garantias constitucionais de impessoalidade administrativa, na medida em que estabelece privilégios em função de relações de parentesco e desconsidera a capacidade técnica para o exercício do cargo público. O fundamento das ações de combate ao

nepotismo é o fortalecimento da República e a resistência a ações de concentração de poder que privatizam o espaço público.⁶⁹

Deste modo, sua ocorrência se deve às influências do vínculo familiar para a obtenção de um cargo público. Outrossim, o STF em agosto de 2008, como resultado da Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12 editou a Súmula Vinculante nº 13, *in verbis*:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal.⁷⁰

Assim, restou vedada a nomeação de parentes nos termos da súmula acima exposta para desempenhar cargo ou função nos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo em âmbito municipal, estadual ou federal.

Denota-se do sexto ponto apresentado pelo artigo em análise que o emprego 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 configura a prática de crime político.

A última situação retratada pelo artigo em comento remete-se a prática de condutas incompatíveis com a dignidade, a honra e o decoro exigido pelo cargo, vez que o agente político representa a população.

3.2.6 A Lei Orçamentária

O artigo 10 da Lei 1.079 de 1950 estatui quais são os crimes de responsabilidade que violem a lei orçamentária.

⁶⁹ Disponível em <http://www.cnj.jus.br/campanhas/356-geral/13253-o-que-e-nepotismo>, último acesso em 05/02/2018

⁷⁰ Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal, disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>, último acesso em 05/02/2017

A primeira hipótese consiste na não apresentação ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa.

O artigo 165 da Constituição Federal cuida das disposições atinentes ao orçamento, sendo que este é composto pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pela Lei de Orçamento Anual (LOA)

Canotilho dispõe que:

A CF 88 prevê, no art. 165, três planejamentos orçamentários: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Os três se integram harmoniosamente, devendo a lei orçamentária anual respeitar as diretrizes orçamentárias, consonando ambas com o orçamento plurianual (arts. 165, § 7o, 166, § 4o, 167, § 1o). E têm os três que se compatibilizar com o planejamento global — econômico e social (art. 165, § 4o).⁷¹

Conforme explica Nelson Nery Costa, cada um deles têm sua finalidade:

O plano plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, estando previsto no art. 165, I, e § 1o, da CF. Já as diretrizes orçamentárias compreendem as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, dispondo sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Por fim, os orçamentos anuais são as leis de meio, de natureza complexa, com base no princípio da anualidade, especialização dos créditos e universalidade.⁷²

O projeto do Plano Plurianual deve ser encaminhado até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato para que obtenha a aprovação no Congresso Nacional até o final do ano e passe a valer para os próximos 04 (quatro) anos.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é feita anualmente e consiste em uma vinculação entre o PPA e a LOA, pois definirá quais serão as metas (estabelecidas no PPA) a se realizarem no ano seguinte.

⁷¹ CANOTILHO, J. J. Gomes [et al.], **Comentários a Constituição Federal**, São Paulo, Saraiva/Almedina, 2013, p. 1753

⁷² COSTA, Nelson Nery, **Constituição Federal anotada e explicada**, – 5.a ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2012, p. 600/601

Frisa-se que a LDO deve ser enviada até o dia 15 de abril de cada ano e sua outorga deve ocorrer até o dia 17 de julho, caso contrário, os congressistas não iniciam o recesso.

A Lei Orçamentária Anual cuida de definir o montante a ser gasto no exercício para executar as metas definidas no Plano Plurianual.

Seu prazo para aprovação é igual ao do PPA.

A segunda situação é exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento, visto que o art. 167, VI, da CF proíbe referida prática, pois afinal, nenhuma quantia pode ser utilizada sem autorização legislativa prévia.

O próximo item veda a realização de estorno de verbas. A Lei 4.320 de 1964 disciplina as normas gerais de Direito Financeiro visando a elaboração e controle dos orçamentos e balanços de todos os entes federados seguindo o princípio da unicidade do tesouro nacional.

Dessa forma, toda despesa deve ser empenhada, pois tal ato cria a obrigação de pagamento. A possibilidade do estorno não é consagrada pela legislação, vez que seria um empecilho para o controle das verbas.

Ato contínuo, a quarta conjectura condena a infração de dispositivo da lei orçamentária de qualquer maneira. Neste sentido:

É a única hipótese que representa uma norma aberta. Pressupõe dolo do agente público, pois ninguém infringe patentemente uma norma legal por culpa, quer por negligência, quer por imprudência, quer por imperícia. Só que o tipo criminal aberto não significa dispensa da indicação do dispositivo legal patentemente infringido. É o que se depreende do ordenamento jurídico-constitucional que abriga os princípios do devido processo legal e do contraditório e ampla defesa. A hipótese do inciso 4 está a significar que além das hipóteses descritivas específicas (incisos 1 a 3 e 5 a 12) constituem crime de responsabilidade a violação de qualquer outra norma da Lei Orçamentária Anual, nela compreendidos os seus Anexos⁷³.

Outra conduta passível de sanção é deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal.

⁷³ Disponível em: <http://www.haradaadvogados.com.br/atentado-a-lei-orcamentaria-e-crime-de-responsabilidade-2/>. Último acesso em 01/11/2017

A sexta conduta apenada é ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na legislação de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal.

Para melhor compreender as duas disposições acima, imperioso é a leitura do inciso VII, do artigo 52, da Constituição Federal, que enumera as competências privativas do Senado Federal, dentre elas estabelecer as regras para operações de crédito externas e internas de todos os entes federados, autarquias e demais entidades sob controle do Poder Público Federal.

Assim, o limite prescrito pelo Senado Federal deve ser respeitado, sob pena de imposição de sanção.

O sétimo item consiste em deixar de promover ou de ordenar na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei.

A hipótese seguinte sanciona aquele que deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro.

A nona situação veda a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente, de modo que o agente que ordenou ou autorizou tal ato será sancionado.

A décima conjectura estatui que captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido enseja na prática de crime de responsabilidade, vez que se torna inexecutível a fiscalização e controle das verbas.

O décimo primeiro item condena aquele que ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou, pois dessa forma caracterizado está o desvio de finalidade, que coaduna com a previsão do inciso I, do artigo 11 da Lei 8.429 de 1990 abordada no capítulo anterior.

Por fim, a décima segunda hipótese remete a realização ou recebimento de transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

Destaca-se que ensejará responsabilidade tanto para o agente que autorizou, como para quem recebeu o repasse voluntário.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101 de 2.000 -, em seu artigo 11, parágrafo único prevê que é proibido realizar transferências voluntárias para o ente que não observe as disposições legais no que diz respeito aos impostos, pois toda transação de valores gera tributação.

3.2.7 A Guarda e o Leal Emprego dos Dinheiros Públicos

O artigo 11 da Lei 1.079 de 1950 prevê quais são os crimes de responsabilidade que lesem a guarda e o leal emprego dos dinheiros públicos. A prática dos atos a seguir mencionados atingem as finanças públicas, possuindo o condão de desestabilizá-las.

A primeira conduta consiste em ordenar a execução de despesas não autorizadas pela legislação, ou sem atentar-se as prescrições que lhe são aplicadas.

Já a segunda disposição veda a abertura de crédito sem previsão legal e forma condizente ao ato.

A terceira conjectura sanciona aquele que tomar empréstimo, emitir moeda corrente, apólices, ou efetuar operação de crédito sem anuência.

A quarta hipótese apena o agente que efetuar a alienação de bens nacionais ou que proceda com o empenho de verba pública sem autorização prévia.

E por fim, o quinto item traduz-se na negligência na arrecadação de rendas provenientes de impostos e taxas, assim como prejudicar a preservação do patrimônio nacional.

3.2.8 O Cumprimento das Decisões

O artigo 12 da Lei 1.079 de 1950 estatui quais são os crimes de responsabilidade que violam o cumprimento das decisões judiciais. A primeira hipótese consiste em impedir, por qualquer meio, o efeito dos atos, mandados ou decisões do Poder Judiciário.

Já a segunda disposição prevê que recusar o cumprimento das decisões do Poder Judiciário no que depender do exercício das funções do Poder Executivo remete-se a prática de crime de responsabilidade.

O terceiro item condena aquele que deixar de atender a requisição de intervenção federal do Supremo Tribunal Federal ou do Tribunal Superior Eleitoral.

Por fim, a quarta conjectura sanciona o impedimento ou frustração de pagamento determinado por sentença judicial.

Destaca-se que tais condutas são passíveis de punição vez que tutelam a segurança jurídica e o instituto da coisa julgada.

3.3 SUJEITOS

A Lei 1.059 de 1960, em seu artigo segundo cuidou de definir quem são os sujeitos ativos do crime responsabilidade: o Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal ou o Procurador Geral da República.

Note-se que cada uma das personalidades acima mencionadas são as autoridades máximas em seu departamento.

Assim, evidencia-se que todos os crimes de responsabilidade por eles praticados ou tentados terão por base o abuso do poder em suas atribuições.

Acerca do regime de responsabilização dos agentes supramencionados, tem-se que:

Em se tratando de regime de responsabilidade desses agentes, Choinski 46 assevera tratar de um “sistema híbrido que envolve a participação de órgãos do Poder Judiciário e de órgãos do Poder Legislativo” no processo e julgamento por atos cometidos no exercício da função que denotem a perturbação da estabilidade geral do funcionamento dos órgãos públicos que representam, mediante o qual sujeita o agente à pena de perda do cargo,

com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.⁷⁴

Além dos sujeitos já mencionados, também podem figurar no polo ativo dos crimes de responsabilidade, desde que haja ligação entre eles: os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

a Carta Magna outorgou, nos termos do artigo 52, I e II, ao Senado Federal competência privativa para processar e julgar, nos crimes de responsabilidade, o Presidente e Vice Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União; e nos crimes da mesma natureza, desde que conexos com aqueles, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Ressalte-se, contudo, que pela regra inserta no artigo 102, I, "c", da Constituição Federal, o legislador constituinte preferiu manter um julgamento totalmente jurídico perante o Supremo Tribunal Federal dos crimes de responsabilidade praticados por essas últimas autoridades, caso não corresponda a crime conexo de mesma responsabilidade, e pelos membros dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas da União e dos Chefes de missão diplomática de caráter permanente.⁷⁵

3.4 PENA

A Lei 1.079, de 1950, além de especificar os crimes previstos no artigo 85 da Constituição Federal também cuidou de estipular uma única pena imputável para o agente que incorrer em sua prática.

A sanção foi estatuída no artigo segundo da legislação em comento, sendo ela: a perda do cargo com inabilitação, por até 05 (cinco) anos para o desempenho de qualquer função pública.

Sua aplicação ocorre pelo Senado Federal, que também é responsável pelo processamento e julgamento do acusado de incorrer na prática de referidos atos.

Destaca-se que na hipótese de a conduta ilícita prevista nesta lei não seja consumada, mas sim apenas tentada, a pena prevista é igual a se o ato fosse realizado, visto os bens jurídicos tutelados pela Lei 1.079 de 1960.

⁷⁴ SILVA, Lorena Mesquita. **Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos sujeitos à Lei de Crimes de Responsabilidade**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=96580>>. Acesso em: 6 mar. 2018.

⁷⁵ Ibidem

Ademais, quando da prolação da sentença, caso esta seja condenatória, o sentenciado é destituído de seu posto imediatamente.

Ressalta-se, contudo, que a imposição de pena no âmbito político não afasta a possibilidade de o Poder Judiciário cominar sanção na via criminal, se o fato apurado também configurar infração na seara penal.

Neste sentido:

A possibilidade de ser aplicada sanção criminal pelo Judiciário após aplicação da sanção política não retira a razão consequencial de afirmar que crimes de responsabilidade são ilícitos ou infrações político-administrativas, pois é perfeitamente possível haver mais de uma sanção aplicada ao mesmo fato, quando a falta for prevista, ao mesmo tempo, como infração penal e infração política.⁷⁶

Silva ainda defende o caráter político administrativo da sanção oriunda dos crimes de responsabilidade:

Nesse sentido, prevalece o entendimento doutrinário de atribuir natureza político-administrativa aos crimes de responsabilidade, pois o julgamento, as sanções e o escopo da Lei especial pertinente, destinados tão somente a “cessar o vínculo jurídico funcional do infrator com o Poder Público, impedindo o seu restabelecimento durante certo período”⁴⁹ detêm tão somente caráter político e administrativo⁷⁷

4 ANÁLISE DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E SEUS REFLEXOS

Analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, após toda a abordagem teórica realizada nos capítulos anteriores faz-se necessário para averiguar o posicionamento adotado inicialmente e toda a evolução que se seguiu.

⁷⁶ MESSA, Ana Flávia, **Crimes de Responsabilidade**, Revista Tributária e de Finanças Públicas, vol. 62/2005, p. 263/279

⁷⁷ SILVA, Lorena Mesquita. **Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos sujeitos à Lei de Crimes de Responsabilidade**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdicntd=96580>>. Acesso em: 6 mar. 2018

4.1 RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL 2.138/DF

A interposição de recurso extraordinário não é o único meio de provocar o Supremo Tribunal Federal a analisar a constitucionalidade e a legalidade do caso concreto. Há também a reclamação constitucional, disciplinada no capítulo IX do título I, do Livro III, do Código de Processo Civil.

A reclamação constitucional tem natureza de ação originária, e deverá ser interposta perante o tribunal e distribuída para o relator do processo principal (artigo 988, §3º, do CPC).

Sua função, segundo Silva:

Cuida-se, assim, de meio célere que se instaura por ocasião de eventual usurpação de atribuição de um desses Tribunais, com vistas não somente a resguardar a competência, mas, de assegurar a autoridade dos julgados e, sobretudo, a uniformidade das interpretações levadas a efeito pelo Pretório Excelso ao texto constitucional.⁷⁸

As competências do Supremo Tribunal Federal são estabelecidas consoante o previsto no artigo 102 da Constituição Federal, dentre elas, atribuição de processar e julgar, originariamente *as infrações penais comuns e crimes de responsabilidade cometidos por Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, membros dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente* (artigo 102, I, 'c', CF).

Em uma dessas oportunidades, a Corte Suprema enfrentou o tema abordado no presente trabalho, qual seja a possibilidade de imputação conjunta das penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei dos Crimes de Responsabilidade.

De relatoria do Ministro Nelson Jobim e acórdão pelo Ministro Gilmar Mendes, a Reclamação 2138/DF, interposta pela União, restou assim ementada:

EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS.** I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. (...) II. MÉRITO. II. 1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de

⁷⁸ Ibidem

improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II. 2. **Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição.**

II. 3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

II. 4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos.

II. 5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição.

III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE. (Rcl 2138, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094 RTJ VOL-00211-01 PP-00058) (sem destaques e supressões no original)⁷⁹

Nota-se que STF enunciou o seguinte entendimento:

1) os atos de improbidade veiculados pela Lei nº 8.429/1992 correspondem a crimes de responsabilidade capitulados pela Lei nº 1.079/1950; 2) o sistema constitucional nacional distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos, de modo a não admitir a coexistência de dois regimes de responsabilização político-administrativa para os agentes políticos, previstos nos artigos 37, §4º e 102, I, "c", cuja disciplina coube, respectivamente, às Leis nº 8.429/1992 e nº 1.079/1950; 3) os Ministros de Estado estão sujeitos a regime especial de responsabilidade, razão pela qual não se submeteriam ao regime comum instituído pela Lei de Improbidade; 4) compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os Ministros de Estado por crimes de responsabilidade; 5) os juízos de primeiro grau são incompetentes para processar e julgar ações de

⁷⁹ STF, Recl 2138 DF, Rel. MINISTRO NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, publicado em 18/04/2008

improbidade ajuizadas em desfavor de agentes políticos que gozam de prerrogativa de foro perante o Supremo.⁸⁰

Ao ler os votos que se sagram vencedores e originaram a ementa da Reclamação 2138/DF, extrai-se que os atos de improbidade administrativa, previstos na Lei 8.429/1992, não se aplicam para os agente políticos, afastando assim, a competência do 1º grau de jurisdição, vez que a competência originária para processar e julgar os crimes de responsabilidade é do STF e que os atos de improbidade e os crimes políticos são equivalentes.

Já da leitura dos votos vencidos, nota-se a intenção de proteger o ordenamento jurídico brasileiro como um todo. O Ministro Joaquim Barbosa explanou que os fatos imputados ao Ministro de Estado não possuíam correspondente típica na lei dos crimes de responsabilidade.

O Ministro Carlos Velozo, por sua vez, pontuou a incoerência de se atribuir uma conduta ímproba como crime de responsabilidade ao agente político ao passo que esta não se encontra descrita na lei 1.079/1950.

Ademais o fato de haver duas normas que versem acerca da proteção da probidade no âmbito da Administração Pública, não significa que ambas tenham o mesmo objetivo vez que a LIA tem caráter civil e a Lei dos Crimes de Responsabilidade tem viés político.

Dessa forma, consagrou-se que aos agentes políticos não se aplica as disposições previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

4.2 QUESTÃO DE ORDEM NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA 2008/0188380-8

O posicionamento supracitado foi utilizado como respaldo para fundamentar a Questão de Ordem na Ação de Improbidade Administrativa prolatada pela Ministra Nancy Andrighi:

Processo civil. Questão de Ordem em Ação de improbidade administrativa. **Agentes políticos e agentes administrativos. Jurisprudência do**

⁸⁰ SILVA, Lorena Mesquita. **Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos sujeitos à Lei de Crimes de Responsabilidade**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96580>>. Acesso em: 6 mar. 2018

Supremo Tribunal Federal no sentido da impossibilidade de propositura da ação de improbidade, quanto aos agentes políticos, que se sujeitam à ação penal por crime de responsabilidade. Aplicabilidade no âmbito do STJ. Ação proposta contra membro do Tribunal de Contas de Estado da Federação. Peculiaridades, quanto à sua tipificação da conduta contida na ação de improbidade, que afasta a orientação preconizada pelo STF. Possibilidade de sua responsabilização pelo regime de ação de improbidade. - **No julgamento da Recl. 2.138/DF, o STF decidiu que o regime da ação de improbidade administrativa não se aplica aos agentes políticos, cujos atos estariam abrangidos pelos preceitos contidos da Lei dos Crimes de Responsabilidade, com o foro privativo estabelecido na Constituição Federal. Haveria, portanto, para os agentes políticos, 'bis in idem' entre os preceitos da Lei de Crimes de Responsabilidade e a Lei de Improbidade Administrativa.** - Para Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, a conclusão não pode ser a mesma. A Lei dos Crimes de Responsabilidade separa, quanto às conseqüências, as condutas praticadas pelos diversos agentes políticos. Assim, o Presidente da República e pelos Minsitros de Estado podem praticar condutas que são tipificadas como crimes contra a administração, nas quais se verificaria, na visão do STF, 'bis in idem' com as condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Outros agentes políticos, porém, como os membros de Tribunais de Contas, não estão entre as autoridades a quem a lei reputa possível cometer tais crimes. Para eles, a Lei dos Crimes de Responsabilidade possibilita apenas a prática de Crimes contra a Lei Orçamentária, que não se identificam, necessariamente, com os atos reprimidos pela Lei de Improbidade Administrativa. - A peculiaridade das condutas tipificadas na Lei dos Crimes de Responsabilidade, quanto aos membros do Tribunal de Contas, indica que a eles não se estende a novel jurisprudência do STF, que exclui os agentes políticos do âmbito da Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, a ação de improbidade, aqui, permanece cabível, não sendo todavia competente o STJ para dela conhecer. Questão de Ordem acolhida para remeter os autos ao Tribunal de Justiça da Bahia, para distribuição em primeiro grau da ação de improbidade administrativa. (STJ - QO na AIA: 27 DF 2008/0188380-8, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 27/11/2008, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: --> DJe 09/02/2009) (sem destaques no original)⁸¹

Percebe-se assim, que era unânime entre os Tribunais Superiores do nosso país o entendimento de que os agentes políticos que incorressem na prática de atos de improbidade administrativa, apenas seriam processados na forma da Lei dos Crimes de Responsabilidade.

Neste sentido é o posicionamento adotado por José dos Santos Carvalho Filho:

O Presidente da República pratica crime de responsabilidade se pratica ato atentatório à probidade administrativa (art. 85, V, CF). O processo de perda de cargo, nessa hipótese, tem caráter especial: a Câmara dos Deputados autoriza a instauração (art. 51, I) e o Senado Federal processa e julga (art. 52, I), aplicando, se for o caso, a sanção de perda do cargo (art. 52, parág.

⁸¹ STJ, QO na AIA: 27 DF 2008/0188380-8, Rel. MINISTRA NANCY ANDRIGHI, Corte Especial, publicado em 09/02/2009

único); o procedimento é o previsto na Lei nº 1.079/50. Desse modo, não cabe o procedimento fixado na Lei nº 8.429/92 e, em consequência, inviável se torna a aplicação da sanção de perda da função pública pelo julgador comum. Idêntica solução deve aplicar-se a outras autoridades que mereceram tratamento especial na Constituição. (...) Embora não haja perfeita identidade entre atos de improbidade e crimes de responsabilidade, é de considerar-se que, em tais hipóteses, a Carta preferiu adotar regime de caráter mais político que jurídico, razão por que, recorrendo-se a uma interpretação sistemática, não devem aquelas autoridades sujeitar-se à perda de função pública decretada pelo juiz singular.⁸²

A posição doutrinária, entretanto, não é unânime, pois alguns autores entendem que há a possibilidade de imputação conjunta dos crimes de responsabilidade e dos atos de improbidade administrativa, haja vista a natureza distinta que possuem: enquanto o primeiro constitui infração política, o último caracteriza ilícito civil.

Dessa forma, nenhum agente público deve está imune à aplicação da Lei de Improbidade, nem mesmo os agentes políticos, uma vez que os atos de improbidade não se confundem com os crimes de responsabilidade. Como já foi dito, àqueles configuram ilícitos de natureza cível, enquanto estes são infrações políticos – administrativas, portanto, não há que se falar em dupla punição ou bis in idem.⁸³

Emerson Garcia expõe a problemática acerca destes sistemas de responsabilização.

A distinção entre responsabilidade política e responsabilidade judicial, como será visto em tópico próprio, conquanto clara para o operador do Direito, é quase imperceptível à população em geral. Como consequência, uma possível condenação judicial pode ensejar, aos olhos do leigo, o surgimento de ilegitimidade em relação ao Poder Judiciário, pois o agente político contou com o beneplácito dos parlamentares de sua responsabilidade política. Com isso, tem-se uma indesejável semente de desprestígio do aparato judicial frente à população, já que à condenação jurídica não esteve atrelada a condenação política e a necessária responsabilização moral.⁸⁴

Fabio Medina Osório aduz que:

⁸² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 925

⁸³ Disponível em <https://brunaferreiradasilva.jusbrasil.com.br/noticias/539130869/aplicacao-da-lei-de-improbidade-aos-agentes-politicos>. Último acesso em 21/02/2018

⁸⁴ GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva, p. 67

A Constituição Federal recepcionou a Lei 1.079/50 em sua integralidade, eis uma assertiva válida. E a falta de probidade na administração segue sendo delito de responsabilidade, na tradição republicana. O que se expõe, não obstante, é o questionamento sobre se essa figura, aquela que encontra previsão expressa no art. 85, V, CF, é idêntica àquela que encontra tipificação no art. 37, § 4º, da mesma CF. Essa é a pergunta em debate perante toda a nação brasileira, desde o advento da própria LGIA, em 1992, mas já antes disso, diante da Carta Magna promulgada em outubro de 1988. Independentemente do veredicto do STF, essa questão poderá continuar em aberto, até mesmo pelo modelo de sistema difuso de constitucionalidade e também porque não é raro que os Ministros do STF, na grandeza que caracteriza a Corte, revejam seus posicionamentos.⁸⁵

Na compreensão dos autores acima nominados, não há que se falar em igualdade de responsabilização prevista para os crimes de responsabilidade e para atos que configuram improbidade administrativa.

Corroborando com este ponto vista, denota-se do caput do artigo 2º da Lei 8.429/1992 quem são os agentes públicos sujeitos as sanções lá previstas. Vejamos:

Art. 2º. Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por **eleição**, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.⁸⁶

Desse modo, vislumbra-se a intenção do legislador ordinário em submeter os agentes políticos aos efeitos da Lei de Improbidade Administrativa.

Ou seja, para a referida lei agente público é tanto o servidor público, no exercício da função pública via concurso público, quanto aos considerados “transitórios”, ou seja, por nomeação, eleição, dentre outras formas de ingresso ao serviço público. Nesta conjuntura, não importa a forma de ingresso a determinado cargo público, o importante, que o agente exerça uma função pública de caráter representativo na administração pública, sendo esta, de âmbito municipal, estadual ou nacional para que se aplique a referida norma jurídica.⁸⁷

⁸⁵ OSÓRIO, Fabio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão: corrupção: ineficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 244.

⁸⁶ BRASIL, Lei 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm > Acesso em: 10/09/2017

⁸⁷ Disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7529. Último acesso em 04/03/2018

Impende ressaltar que ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797, o Supremo Tribunal Federal definiu a natureza civil das sanções previstas no artigo 37, §4º, da Constituição Federal, logo, seria perfeitamente possível a aplicação conjunta de ambas as legislações em destaque.

Recentemente (2013) o Superior Tribunal de Justiça em sede de Agravo de Instrumento no Recurso Especial 265989/SE, no qual se processava ato de improbidade administrativa praticado pela Secretária de Educação do Estado consistente em fraudar o fornecimento de carne para a merenda escolar, pontuou uma exceção para o entendimento firmado na Reclamação 2.138/DF.

O Tribunal Regional Federal *a quo* entendeu que a Lei de Improbidade Administrativa não devia ser aplicado ao caso, pois na época a requerida era detentora de cargo público.

O STJ, contudo, salientou que com exceção dos atos de improbidade administrativa cometido pelo Presidente da República, todos os agentes políticos estão sob a incidência da Lei 8.429/1992.

Vejamos:

(...) A esse respeito, destaca-se que, a jurisprudência do STJ, inclusive da Corte Especial, expõe entendimento segundo o qual, "excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza" (...) ⁸⁸

Aludida posição se fortificou no Superior Tribunal de Justiça, que deu ênfase a situação dos prefeitos:

(...) 3. A jurisprudência do STJ já firmou a compreensão de que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa, entendimento esse que se aplica inclusive aos prefeitos municipais, ante a inexistência de incompatibilidade entre a LIA e o Decreto-Lei 201/1967. Precedentes. (...) ⁸⁹

⁸⁸ STJ. AgRg no AREsp nº 265989/SE. 2ª Turma. Rel. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES. Julgamento em 07.02.2013. Publicado em 18/02/2013

⁸⁹ STJ, REsp 1188348/MG, Rel. MINISTRO OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2018, publicado em 26/02/2018

Logo, nota-se que houve um grande avanço na interpretação dos regulamentos em perspectiva nesse trabalho.

O Supremo Tribunal Federal, conforme será demonstrado no tópico subsequente, também apresenta indícios de mudança de posicionamento acerca da interpretação das leis em análise no tocante a sua aplicação aos agentes políticos.

4.3 REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 683.235/PA

Em virtude da mudança da composição dos Ministros que compõem o Supremo Tribunal Federal, se começa a avistar uma expectativa de mudança no posicionamento firmado pela Reclamação 2.138/DF.

Aludida afirmativa confirma-se com o reconhecimento da Repercussão Geral existente no Recurso Extraordinário com Agravo 683.235/PA. Em suas razões, o Rel. Ministro Cezar Peluso consignou que:

“1. Trata-se de agravo interposto de decisão que não admitiu recurso extraordinário contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região e assim ementado: **‘CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. AGENTE POLÍTICO. DESVIO E APLICAÇÃO INDEVIDA DE RECURSOS DO FUNDEF. LIBERAÇÃO DE VERBAS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. FRAUDE EM PROCESSOS LICITATÓRIOS. DESNECESSIDADE DE LESÃO PATRIMONIAL AO ERÁRIO PARA CARACTERIZAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA QUE VIOLE PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. 1. O STF entendeu, na Reclamação n. 2.138, que os agentes políticos, por serem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas, apenas, por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante a Corte, nos termos do art. 102, I, c, da CF. 2. A decisão proferida na Reclamação n. 2.138, contudo, não possui efeito vinculante nem eficácia erga omnes, não se estendendo a quem não foi parte naquele processo, uma vez que não tem os mesmos efeitos das ações constitucionais de controle concentrado de constitucionalidade. 3. Os Prefeitos Municipais, ainda que sejam agentes políticos, estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, conforme o disposto no art. 2º dessa norma, e nos artigos 15, V, e 37, § 4º, da Constituição Federal. Também estão sujeitos à ação penal por crime de responsabilidade, na forma do Decreto-Lei nº. 201/67, em decorrência do mesmo fato. Precedentes do STJ e deste Tribunal. 4. Configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 9º, X e XI, da Lei nº 8.429/92, a vantagem econômica, de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado. 5. Configura ato de**

improbidade administrativa, previsto no art. 10, I e IX, da Lei nº 8.429/92, providenciar o pagamento a pessoas que prestavam serviços de forma irregular e ordenar despesas relacionadas à obra não realizada, porquanto foram liberadas verbas públicas sem a estrita observância das normas pertinentes ao concurso público e ao processo licitatório. 6. Configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, I, da Lei nº 8.429/92, contribuir para fraudar licitação. 7. Para a configuração do ato de improbidade administrativa que importe violação a princípios administrativos, previsto no art. 11 da Lei 8.429/92, não é necessária a prova da lesão ao erário público, pois basta a simples ilicitude ou imoralidade administrativa para restar configurado o ato de improbidade. Precedente do STJ (RESP 884083/PR). 8. As provas carreadas aos autos demonstram os atos de improbidade administrativa, acarretando a aplicação indevida e o desvio de recursos do FUNDEF. 9. Recurso de apelação não provido. Opostos embargos de declaração, foram rejeitados. Narra o recorrente que o Ministério Público Federal ajuizara ação civil por ato de improbidade administrativa, com sentença de procedência dos pedidos mantida em acórdão do TRF da 1ª Região, para condenar o ex-Prefeito de Eldorado dos Carajás/PA nas sanções dos arts. 9º, X e XI, 10 e 11, I, da Lei 8.429/92. **No recurso extraordinário, sustenta, em síntese, ter havido (...) clara ocorrência de bis in idem, porque as condutas atribuídas ao recorrente devem ser julgadas somente sob o manto da Lei de Responsabilidade (Dec-Lei nº 201/67), não se submetendo aos agentes políticos a lei de improbidade.** Aduz, ainda, ofensa aos arts. 5º, II, XXXV, LIV e LV, da Constituição da República. Apresenta preliminar formal e fundamentada de repercussão geral, na forma do art. 543-A, § 2º, do CPC. 2. Presentes os requisitos formais de admissibilidade, conhecimento do agravo e passo à análise do recurso extraordinário. **A questão suscitada no recurso versa sobre a possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei nº 8.429/92. Não se desconhece que esta Corte, no julgamento da Rcl nº 2.138 (Rel. Min. NELSON JOBIM, Plenário, DJe de 18.4.2008, Ementário nº 2315-1), decidiu haver distinção entre o regime de responsabilidade dos agentes políticos e o dos demais agentes públicos. Julgo, todavia, ser, mais que oportuna, necessária deliberação desta Corte sobre a possibilidade de extensão dos fundamentos adotados no precedente ao caso de que ora se cuida, porquanto cada uma dessas causas versa sobre autoridades públicas diferentes (Ministros de Estado e Prefeitos), normas específicas de regência dos crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/1950 e Decreto-Lei nº 201/1967) e regramento constitucional próprio de cada autoridade. E tem sido frequentes recursos acerca da mesma matéria, de intuitivo interesse político e social. Ademais, resalto o fato relevante de que a Rcl nº 2.138 foi decidida por escassa maioria de apenas um voto, sem que cinco dos atuais Ministros, AYRES BRITTO, RICARDO LEWANDOWSKI, DIAS TOFFOLI, LUIZ FUX e ROSA WEBER, tenham votado sobre o mérito, em razão de já o terem feito os antecessores. **A questão, portanto, transcende os limites subjetivos da causa, apresentando relevância política, jurídica e social, de modo que sua decisão produzirá inevitável repercussão de ordem geral.** 3. Ante o exposto, considero presente a repercussão geral da questão. “**

2. Feito esse resumo dos acontecimentos, passo a me manifestar. **De saída, relembro que o acórdão que talvez melhor reflita o entendimento da atual composição desta Corte, quanto à possibilidade de o agente político responder por ato de improbidade administrativa, é o da Pet 3.923-QO, da relatoria do ministro Joaquim Barbosa. Nesse aresto ficou consignado que “as condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade”.**3. Isso posto, acompanho o relator para assentar a presença da repercussão geral da questão constitucional discutida. (ARE

683235 RG/PA, Rel. MINISTRO CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2012, publicado em 22/04/2013 – sem destaques no original)⁹⁰

A constatação da existência de repercussão geral no caso acima transcrito representa um grande avanço no combate as práticas corruptas conduzidas por aqueles que detém a gestão do poder público.

Destaca-se que, o último andamento processual da demanda em epígrafe foi a substituição para julgamento de tema de repercussão geral, em 20/06/2016.

No tocante a competência para processar e julgar ações de improbidade administrativa ajuizadas contra agentes políticos, o STF também já se posicionou, afirmando que o primeiro grau de jurisdição é competente para tanto.⁹¹

Neste sentido:

(...) prevalece o entendimento de que a competência para o processo e julgamento de ação de improbidade administrativa é do juízo de primeiro grau, o que restou consolidado com o julgamento pelo Supremo Tribunal Federal nas ADI nºs 2.797 e 2.860 quando se concluiu que o art. 84 do CPP, acrescentado pela Lei nº 10.628/2002, que trouxe a previsão do foro por prerrogativa nas ações por ato de improbidade administrativa, é inconstitucional.⁹²

Assim, vislumbra-se que o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal é resultado da evolução da interpretação legislativa, bem como do clamor nacional pela devida responsabilização de todos os agentes, sejam eles públicos ou políticos.

⁹⁰ STF, ARE 683235 RG/PA, Rel. MINISTRO CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2012, publicado em 22/04/2013

⁹¹ STF, Recl. 14954 AgR/MG, Rel. MINISTRA ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 15/03/2016, publicado em 15/04/2016

⁹² FERNANDES Moça, Ricardo Benetti. **O Retorno da Polêmica do Foro por Prerrogativa de Função nas Ações por Ato De Improbidade Administrativa**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCnd=98874>>. Acesso em: 6 mar. 2018

5 CONCLUSÃO

A Carta Magna de 1988 consagrou alguns princípios em seu texto, dessa forma, evidenciou a importância que estes possuem para o ordenamento jurídico brasileiro.

O princípio da moralidade, incluso no caput do artigo 37, da Constituição Federal, demonstra a necessidade de uma conduta perante a Administração Pública que seja moralmente aceita pela sociedade e que tutele o interesse público.

Aquele que viola aludido preceito incorre na prática de atos de improbidade administrativa, cujas sanções aplicáveis são previstas no § 4º de referida norma.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429 de 1992) cuida de disciplinar tais sanções.

Não obstante, existe em nossa legislação um outro regime de responsabilização aplicado especialmente para alguns agentes políticos. O artigo 85, da CF estatui quais são os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da

República, sendo que a Lei 1.079 de 1950 os define e estabelece o processo de julgamento.

Além disso, determinou que os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República também podem ser processados pela prática de crime de responsabilidade.

Ao julgar a Reclamação 2138/DF, o Supremo Federal entendeu pela impossibilidade de imputação conjunta de sanções por ato de improbidade administrativa e por crime de responsabilidade a um agente político.

Mencionado posicionamento, contudo, evidenciou que tais sujeitos são imunes as sanções impostas pela prática dos atos previstos na Lei 8.429/1992, sendo tão somente aplicável aos supramencionados agentes políticos as disposições da Lei dos Crimes de Responsabilidade.

Aludida jurisprudência do STF implica em uma responsabilização apenas política, pois a abrangência da Lei 1.079/1950 é restrita se comparada com a Lei 8.429/1992.

Ademais, a Lei de Improbidade Administrativa possui um viés administrativo, enquanto que a Lei dos Crimes de Responsabilidade é de natureza política, ou seja, possuem naturezas distintas.

Outrossim, o processamento e julgamento dos agentes políticos pelas duas leis em comento é perfeitamente possível, sendo a medida capaz de tutelar o ordenamento jurídico brasileiro.

O posicionamento defendido explica-se pela natureza distintas das sanções cabíveis para os crimes de responsabilidade e para os atos de improbidade administrativa.

Além disso, as penas aplicadas para os atos de improbidade administrativa são mais amplas e muito mais que a responsabilidade do agente visa a reparação do dano causado.

Com efeito, visam garantir uma boa conduta para todos os agentes vinculados a administração pública como um todo.

A colocação defendida neste trabalho de conclusão de curso, começa aos poucos, ganhar espaço e força nas Cortes Superiores, que recentemente passaram a compreender que a imputação conjunta dos dois regimes de responsabilização é medida que se impõe.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de, **Curso de Direito Administrativo**, 2.ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2013;

ARAUJO, Luiz Alberto David e JUNIOR, Vidal Serrano Nunes, **Curso de Direito Constitucional**, 18. ed. rev., atual até a EC 76de 28 de novembro de 2013 – São Paulo. Editora Verbatim, 2014;

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Último acesso em:10/09/2017;

BRASIL, **Lei 8.429**, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm > Acesso em:10/09/2017

CANOTILHO, J. J. Gomes [et al.], **Comentários a Constituição Federal**, São Paulo, Saraiva/Almedina, 2013;

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**, 2. ed. rev. atual. e ampl. – São Paulo, Atlas, 2016;

CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007,

CASTELO BRNACO, Emerson, **Legislação penal especial para concurso: Polícia Federal** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014;

COSTA, Nelson Nery, **Constituição Federal anotada e explicada**, – 5.a ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2012;

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 30. ed. rev. atual. e ampl. – Rio de Janeiro, Forense, 2017

FARRARESI, Eurico 1968, **Improbidade Administrativa • Lei 8.429/1992 Comentada** – Rio de Janeiro, Forense, São Paulo, Método, 2011;

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

FERNANDES Moça, Ricardo Benetti. **O Retorno da Polêmica do Foro por Prerrogativa de Função nas Ações por Ato De Improbidade Administrativa**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 11, n. 43, out./dez. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=98874>>. Acesso em: 6 mar. 2018;

FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional** – 40. ed., – São Paulo, Saraiva, 2015;

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco, **Improbidade Administrativa**, 8ª ed. – São Paulo, Saraiva;

MALUF, Sahid, **Teoria Geral do Estado**. – 25. Ed. atual. / pelo Prof. Miguel Alfredo Malufe Neto. – São Paulo: Saraiva, 1999;

MARQUES, Silvio Antonio, **Improbidade Administrativa: ação civil e cooperação jurídica internacional**, NÃO TEM A EDIÇÃO – São Paulo, Saraiva, 2010;

MARQUES, Mauro Campbell, **Improbidade administrativa: temas atuais e controvertidos, NÃO TEM EDIÇÃO** - Forense, 2016;

MELO, Henrique. **Direito Eleitoral para Concursos** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO;

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet, **Curso de Direito Constitucional**, 10ª Ed. rev. e atual. – São Paulo, Saraiva, 2015;

MESSA, Ana Flávia, **Crimes de Responsabilidade**, Revista Tributária e de Finanças Públicas, vol. 62/2005;

OSÓRIO, Fabio Medina, **As sanções da Lei 8.429/1992 aos atos de improbidade administrativa**, Revista dos Tribunais, 2012;

OSÓRIO, Fabio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão: corrupção: ineficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007;

SILVA, Lorena Mesquita. **Aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos sujeitos à Lei de Crimes de Responsabilidade**. Fórum Administrativo – FA, Belo Horizonte, ano 13, n. 150, ago. 2013. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96580>>. Acesso em: 6 mar. 2018;

STF, Recl 2138 DF, Rel. MINISTRO NELSON JOBIM, Tribunal Pleno, publicado em 18/04/2008;

STF, ARE 683235 RG/PA, Rel. MINISTRO CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 30/08/2012, publicado em 22/04/2013;

STF, Recl. 14954 AgR/MG, Rel. MINISTRA ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 15/03/2016, publicado em 15/04/2016;

STJ, AgRg no AREsp 574.500/PA, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/06/2015, DJe 10/06/2015;

STJ, REsp nº 1.396.571 – MA, Rel. MINISTRO BENEDITO GONÇALVES, Primeira Turma, publicado em 09/09/2015;

STJ, QO na AIA: 27 DF 2008/0188380-8, Rel. MINISTRA NANCY ANDRIGHI, Corte Especial, publicado em 09/02/2009;

STJ. AgRg no AREsp nº 265989/SE. 2ª Turma. Rel. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES. Julgamento em 07.02.2013. Publicado em 18/02/2013;

STJ, REsp 1188348/MG, Rel. MINISTRO OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/02/2018, publicado em 26/02/2018;

TRF4, AC 2000.71.00.014504-3, TERCEIRA TURMA, Relator CARLOS EDUARDO THOMPSON FLORES LENZ, DJ 21/07/2004;

<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI261852,41046-Crimes+de+responsabilidade+um+equivoco+historico>

<http://www.haradaadvogados.com.br/atentado-a-lei-orcamentaria-e-crime-de-responsabilidade-2>

<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/ajus/prev21.htm>

<http://www.cnj.jus.br/campanhas/356-geral/13253-o-que-e-nepotismo>

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>

https://diegoprezzisantos.jusbrasil.com.br/artigos/323414840/infracao-crime-de-responsabilidade-e-impeachment?ref=topic_feed

<https://brunaferriradasilva.jusbrasil.com.br/noticias/539130869/aplicacao-da-lei-de-improbidade-aos-agentes-politicos>

http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7529