

SAMUEL IURY DE BESSA OLIVEIRA

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA
APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS**

CURSO DE DIREITO – UniEVANGÉLICA

2020

SAMUEL IURY DE BESSA OLIVEIRA

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA
APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS**

Monografia apresentado ao Núcleo de Trabalho de Curso da UniEvangélica, como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Me. Alessandro Gonçalves da Paixão.

ANÁPOLIS – 2020

SAMUEL IURY DE BESSA OLIVEIRA

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA
APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS**

Anápolis, ____ de _____ de 2020.

Banca Examinadora

Dedico esta obra:

Ao Eterno Deus, fomento de toda minha existência, genitor de toda sabedoria, que foi difundida a mim por meio de sua divindade; à sra. *Josefa Rodrigues Ferreira*, grande incentivadora do meu progresso, que, no ápice de seu centenário não deixa de cumprir com o seu propósito; à minha mãe *Maria de Lourdes Rodrigues de Bessa*, igualmente responsável pelo meu desenvolvimento; por fim, ao meu orientador *Alessandro Gonçalves da Paixão*, que com tamanha maestria me auxiliou durante toda a elaboração desse trabalho.

RESUMO

A probidade na administração é qualidade indispensável aos agentes que nela se emprega, independentemente de sua classe, seja político, voluntário ou temporário. Graças a lei nº 8.429/92 esse dever tem sido preservado. O presente trabalho tem por fito analisar como se desenvolve essa diligência, especialmente na relação entre políticos e administração. Decorrente do direito administrativo sancionador, a lei surge como ramo autônomo, apta a produzir seus efeitos independentemente de outra seara, visto que a proteção ao bem público está acima de qualquer hierarquia legal. Através de análise doutrinária, fontes secundárias do direito brasileiro, buscou-se compreender os diversos entendimentos sobre o tema, bem como os julgamentos a ele correlatos, muitos chegando aos tribunais superiores. Traz à baila a necessária uniformização desses julgados para se alcançar segurança jurídica. A organização lógica desta obra objetiva a melhor compreensão da lei e da problemática objeto do debate. Por meio dessa estrutura, obteve-se êxito na explanação dos aspectos da lei e da sua possível aplicação aos agentes políticos.

Palavras-chave: Administrativo. Improbidade. Políticos. Princípios.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	01
CAPÍTULO I – OS ATOS DE IMPROBIDADE	03
1.1 - Conceito de improbidade administrativa.....	04
1.2 - Aspectos gerais da Lei 8.249 de 1992.....	05
1.3 - Espécies de atos de improbidade.....	08
1.4 - Sanções e procedimento.....	10
CAPÍTULO II – APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429 DE 1992 AOS AGENTES POLÍTICOS	15
2.1 - A subsunção das normas constitucionais.....	15
2.2 - O Julgamento das ações de improbidade e o foro por prerrogativa de função.....	18
2.3 - Autonomia da improbidade administrativa e o <i>non bis in idem</i>	22
CAPÍTULO III - PRECEDENTES NA MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	26
3.1 – O papel dos precedentes na jurisdição.....	26
3.2 - Os agentes políticos julgados por meio da lei de improbidade administrativa...27	
3.3 - O julgamento de ações de improbidade em face de prefeitos.....	30
CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	37

INTRODUÇÃO

A lei de improbidade administrativa, fruto do projeto nº 1.446, de 1991, o qual pretendia punir os malversadores dos bens públicos, nasce como complemento ao artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que prevê os princípios norteadores da administração pública, estes têm vinculação obrigatória aos agentes públicos. Para fins da LIA, essa qualificação é mais abrangente, incluindo diversos indivíduos que tem contato direto com a administração, inclusive terceiros em coparticipação no ato. Trata-se de moderno mecanismo, amplamente aclamado pela doutrina, pela sua eficácia na proteção ao erário público, se traduzindo no mais importante avanço legislativo dessa seara nas últimas década.

Esta monografia percorrerá por trajeto pouco explorado, porém em constante expansão, a possível aplicação da lei nº 8.429/1992 em face dos agentes políticos, servidores inseridos na atividade estatal por meio de eleição, nomeação ou, até mesmo, certames públicos, no caso dos magistrados e membros do parquet, que foram assim qualificados pela Suprema Corte. Os agentes políticos, de modo geral, dispõem de diversas prerrogativas, que veremos a seguir, porém, nenhuma delas prevalece face a supremacia do interesse público, o maior princípio norteador da administração.

Por meio de processo dedutivo, esta obra busca examinar o tema da probidade na administração. O primeiro capítulo destinou-se a pontuar os aspectos gerais da lei nº 8.429/1992, e os seus principais conceitos. A delimitação de seu objeto, composição processual, rol exemplificativo de atos ímprobos e as sanções compatíveis com cada ato. Por fim, a ação civil de improbidade administrativa foi apresentada para fins de demonstração do desempenho da legislação junto ao caso concreto.

A lei de improbidade lançou uma nova esfera de responsabilização dos agentes, concomitantemente, reuniu diversas discussões e controvérsias. Quanto a análise dos óbices enfrentados pelo magistrado ao se aplicar a lei aos agentes políticos, foram tecidas nos autos do segundo capítulo, por meio de comparação de entendimentos dos juristas e estudiosos da área.

As teses controvertidas sobre o tema atingem seu ápice nas disputas judiciais, por sua vez são invocadas pelas partes que compõe os processos. Alguns temas já foram consolidados pelas cortes superiores, não cabendo mais rediscussão do tema, outras, porém, mesmo sendo constante objeto de debate, ainda diverge entre os julgados. Ressalta-se o importante papel da jurisprudência no ordenamento jurídico.

Dessa forma, veremos que mesmo se tratando de conteúdo com legislação própria, e alguns entendimentos uniformes, o tema da improbidade administrativa demonstra estar longe de se exaurir, sobretudo pela sua complexa aplicação junto ao caso concreto.

CAPÍTULO I – OS ATOS DE IMPROBIDADE

Neste capítulo, enfatiza-se o termo improbidade, e sua utilização no âmbito do direito público, termo genérico abrangente de outras variações. Em princípio, improbidade é sinônimo de desonestidade, perversidade, falta de idoneidade (SÉRVULO, 2011). Ínsito do improbo, que empreende ato que, por seu turno, reprovável pela sociedade, pode ou não promover danos a um bem, direito, liberdade ou garantia.

A improbidade nem sempre será conexa à administração pública, posto que este campo inseriu o ato improbo dentre os pautados como ensejadores de sanções (CARVALHO FILHO, 2019). *In verbis*, o parágrafo 4º, do artigo 37 da constituição federal:

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.

Em contrapartida, subsistem condutas ligadas ao mesmo significante, porém, ostentando efeito jurídico diverso daquele tipificado em lei.

Os atos que, por ora considerados imorais ou desonestos, no entanto são prescindíveis as aplicações de sanções, repousando em justificativas, tais como, a ausência de previsão legal, a inexpressiva lesão ao bem jurídico, ou pelo contexto ao qual se formalizou aquele ato, conjuntura assinalada por excludentes de ilicitudes, termo jurídico que indica ter sido a conduta praticada em decorrência de ameaça a outro bem, por sua vez, de maior importância (CARVALHO FILHO, 2019).

Sólido é o entendimento de que ser probo é uma virtude, embora raramente visualizada na atual civilização, é ainda considerado imprescindível ao

homem médio nela inserido.

1.1 Conceito de improbidade administrativa

No direito administrativo, há uma disparidade no conceito de improbidade, não pressupondo uma fuga de sua acepção, porém, a amplitude do termo é discutida frequentemente entre doutrinadores (MAZZA, 2018). A lei nº 8.429 de 1992, que define os atos de improbidade praticados por agentes públicos, vem superando por meio de suas previsões a tese de que improbidade é sinônimo de desonestidade e maldade. Na tipologia da improbidade, descrito em rol exemplificativo nos artigos 9, 10, 10-A da lei supra é, ocasionalmente, admitido a modalidade culposa dos atos, considerando a apreciação individualizada do caso, portanto, até mesmo os atos de imperícia, imprudentes, ou negligentes serão punidos em determinados casos, embora não oriundos da vontade do autor (CARVALHO FILHO, 2019).

Neste sentido, sustenta o autor Sérgio Turra Sobrare:

A conceituação baseada em sua raiz etimológica não permite a compreensão exata desse fenômeno, pois transmite a noção de que o ato de improbidade administrativa deva estar imbuído de desonestidade, demarcado com contorno de corrupção, o que nem sempre ocorre. O ato pode ser praticado simplesmente por despreparo e incompetência do agente público, que deveria atuar com o cuidado objetivo exigido, ou seja, mediante conduta culposa. (Sérgio Turra Sobrare, 2010 *apud* MASSON, Cleber; ANDRADE Adriano; ANDRADE Landolfo, 2015, p. 664)

Dito isso, conceitua-se improbidade administrativa como sendo o ato pelo qual o agente público, no âmbito de seu ofício ou em razão dele, gera algum prejuízo em desfavor do erário ou de princípio público, este destinado a manutenção moral e financeira dos órgãos públicos em *latu sensu* (MAZZA, 2018).

Nesse conceito, inclui-se o terceiro beneficiário do ato ilegal que, embora não investido em cargo público, aufera vantagem em razão de sua colaboração com quem está investido.

Os entes, lesados pelo ato improprio, não precisam, necessariamente, fazer parte da administração centralizada ou descentralizada, o mero recebimento de algum subsídio estatal já coloca a instituição no polo passivo do ato ilícito, ensejando, por conseguinte, dano indireto ao erário. Em tese, sempre que o dinheiro

público for empregado como capital social para instituição desses órgãos, estará o tesouro desempenhado a favor da iniciativa privada, dessa forma, se contrapondo ao princípio da supremacia do interesse público, que leciona que todos os atos da administração devem ser empregados a favor da coletividade (MAZZA, 2018).

Da mesma forma, a improbidade administrativa se distancia da reprovabilidade social, vez que certos atos com arrimo em programas sociais, escondem ilícitos graves e por vezes arruinadores dos bens públicos (CARVALHO FILHO, 2019). Como exemplo, a falsa inclusão de beneficiários aos programas de distribuição de renda, quando na verdade estes são agentes públicos aproveitando de sua função e fácil acesso ao sistema de inscrição, utilizando de dados falsos para arrematar a sua façanha criminosa, dessa forma auferindo injustamente o benefício que é amplamente aceito e aclamado pela população.

Conceituado o ato improbo no âmbito administrativo, tem por concluir que o legislador, ao deixar brecha na constituição e na lei para as espécies de atos, já previa a extensão do instituto jurídico, e deixou a cargo do judiciário e da doutrina a interpretação teleológica da lei.

1.2 Aspectos gerais da Lei 8.249 de 1992.

Assim dispôs o legislador na exposição de motivos nº em. gm/saa/0388, de 14 de agosto de 1991, apresentada pelo Ministro da justiça Jarbas Passarinho:

Sabendo Vossa Excelência que uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País, é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção, no trato com os dinheiros públicos, e que a sua repressão, para ser legítima, depende de procedimento legal adequado - o devido processo legal - impõe-se criar meios próprios à consecução daquele objetivo sem, no entanto, suprimir as garantias constitucionais pertinentes, caracterizadoras do estado de Direito. (BRASIL, 1992, *online*).

A necessidade de regularizar o artigo 37 da Constituição, associada ao crescimento expressivo dos casos de corrupção, ato visto como imoral e desonesto contra a administração, ou seja, ato de improbidade administrativa, motivou a criação do projeto de lei.

A proposta apresentada originalmente era composta por quatro fases, quais sejam, sujeitos do processo, tipologia, sanções aplicáveis, e por fim o

procedimento e suas peculiaridades. A intenção do legislador era tornar patente o objeto e finalidade da lei, sem deixar dúvidas quanto a sua abrangência, garantindo dessa forma a eficiência no combate as condutas nela prevista (CARVALHO FILHO, 2019). Nas palavras de Carvalho Filho: “*Sem dúvida, (a lei) cuida-se de poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade*” (2019, p. 1141).

De início, no artigo 1º, a lei tratou de demonstrar as partes da ação de improbidade. Inaugurando o dispositivo, o legislador já trouxe a noção de quais pessoas estão sujeitas a integrar o polo passivo da demanda, talvez para nós o assunto mais importante e tema de nosso presente trabalho monográfico. O artigo inaugural foi incisivo ao indicar que qualquer agente público poderá ser enquadrado, independente de ser servidor ou não (BRASIL,1992). A lei não faz distinção do agente, em *contrario sensu*, o seu artigo 2º dispõe a seguinte redação:

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.

Portanto, para efeito daquela lei, irrelevante será a identificação de vínculo empregatício do agente, bastando a mera prestação de serviços a favor do estado. Dispensável também a discussão quanto a forma de investidura no cargo, uma vez que até os agentes que exercem serviços transitórios estão aptos a figurar o polo ativo da demanda (CARVALHO FILHO, 2019).

Importante ressaltar que a lei admite também a figura do terceiro favorecido em parceria com o agente público, no entanto, este só será responsabilizado se comprovado a colaboração ou participação no ato, não devendo compor de forma individualizada a ação de improbidade.

Se por um lado o legislador restringiu o polo ativo apenas aos agentes públicos e terceiros. De forma diversa ocorre com a parte que é lesada pela conduta, o polo passivo. Nos termos da lei, todos os entes da administração direta, União, Estados, Distrito Federal e Municípios; na administração indireta, as autarquias, fundações governamentais, empresas públicas e sociedades de economia mista, com exceção as concessionárias e permissionárias que em tese possuem capital e

economia própria; por último as pessoas que apesar de não fazer partes da administração recebeu ou recebem bens oriundos do erário público, no percentual de mais de 50% do patrimônio ou da receita anual (BRASIL,1992).

Há também previsão pertinentes as empresas subsidiadas, que recebem fomento por parte do Estado, estão indicadas no parágrafo único do art. 1 da lei, são empresas que receberam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público. Na segunda parte do mesmo parágrafo, a lei cuidou de assinar a possibilidade de punir os atos contra empresas que foram custeadas com menos de 50% de seu patrimônio através de dinheiro público, nesse caso, a sanção será limitada a repercussão do ilícito, ou seja, quanto maior for o dano ao erário investido na empresa, maior será a punição para o agente causador (BRASIL,1992).

Todas essas entidades acima citadas possuem algo em comum, o vínculo com o patrimônio público, este aufere prerrogativas por meio de diversos institutos legais. O Novo Código de processo civil em seu art. 183, estabelece prazo em dobro em todas as manifestações processuais em que a parte for pessoas jurídicas de direito público, bem como fundações e autarquias. Outro importante mecanismo é o da remessa necessária, presente no artigo 496 do CPC, trata-se de prerrogativa concedida sempre que a fazenda pública for parte vencida nos litígios, ocorre independente de interposição de recurso (DIDIER, 2017).

Voltando ao âmbito do direito administrativo, no regime jurídico-administrativo o qual pertence a lei de improbidade, os atos da administração são dotados de características, entre elas, presunção de legitimidade, autoexecutoriedade e coercitividade, distintas das do regime privado (DI PIETRO, 2018). A primeira, denominada autoexecutoriedade, é o poder que detém a administração de executar por conta própria, sua vontade em face dos administrados, segundo Di Pietro: *“ela pode, por meio de medidas de polícia administrativa, impedir quaisquer atos que ponham em risco a conservação desses bens”* (2018, p. 97).

Em relação a coercitividade, a administração usa do poder coercitivo para impor o interesse público em detrimento do interesse privado, isso ocorre por exemplo em casos de desapropriação de patrimônio privado (DI PIETRO, 2018).

A texto constitucional promulgado em 1988, trouxe importante inovação à

esta seara quando institui, no artigo 37, a imprescritibilidade da sanção de ressarcimento dos bem ao erário, talvez o mais importante instituto de defesa dos bens, evidenciando o objeto da lei de improbidade que, acima de tudo, visa proteger o bem público, em detrimento da punição moral do agente (CARVALHO FILHO, 2019).

Todos os mecanismos são tradução do princípio do predomínio do interesse público sobre o privado, ditame que eleva o interesse público a um patamar inatingível pelo interesse privado. Entre outros mandamentos, é vedado à administração pública cometer, por meio de atos omissivos ou comissivos, atos lesivos ao patrimônio público, constituindo um poder-dever a sua preservação. Nas palavras de Di Pietro:

[...] são poderes que ela não pode deixar de exercer, sob pena de responder pela omissão. Assim, a autoridade não pode renunciar ao exercício das competências que lhe são outorgadas por lei; não pode deixar de punir quando constate a prática de ilícito administrativo; não pode deixar de exercer o poder de polícia para coibir o exercício dos direitos individuais em conflito com o bem-estar coletivo; não pode deixar de exercer os poderes decorrentes da hierarquia; não pode fazer liberalidade com o dinheiro público. Cada vez que ela se omite no exercício de seus poderes, é o interesse público que está sendo prejudicado (2018, p. 94).

Este pode-dever está a cargo de seus representantes, agentes que, trabalhando na execução da máquina pública, são responsabilizados sempre que cometerem atos que resultem em lesão ao patrimônio público material ou imaterial. quando estamos diante de atentado a um princípio administrativo (DI PIETRO, 2018). Vejamos no próximo tópico sobre esses atos de forma detalhada.

1.3 Espécies de atos de improbidade.

A primeira modalidade de atos diz respeito aqueles que **importam enriquecimento ilícito**, o artigo 9 tratou de exemplificá-los em seus incisos. A vantagem econômica é obtida por meio do exercício do cargo, função, mandato ou do vínculo estatal, (BRASIL, 1992). O enriquecimento ilícito, ou enriquecimento sem causa, já é assunto no direito civil, o artigo 884 da Lei 10.406/2002, afirma que *“Aquele que, sem justa causa, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários”*.

Ensino oriundo da lição de Justiniano no Digesto (Livro 50, Tít. 17, p. 206) *“Naturae aequum est, neminem cum alterius detrimento et injuria, fieri locupletionem”*. Com isso os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito ocorrem às custas não só de uma pessoa física, mas de uma coletividade, por se tratar de patrimônio público. Assim, justifica-se também a necessidade de ressarcimento ao erário, uma das sanções prevista para este tipo de ato (CARVALHO FILHO, 2019).

O artigo 10 da LIA, trata dos **atos que causam prejuízos ao erário**, este, como supramencionado, pode ocorrer pelo descuido do autor, não necessitando partir da vontade do agente. Pode ocorrer por atos omissivos, além do comissivos, a título de exemplo, contém o inciso XIX que: *“agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas”*.

Nesse passo, observa-se que a maioria dos incisos presentes no artigo 10, mesmo que sejam exemplificativos, utilizam termos que remetem a uma conduta negligente, imprudente ou sem a devida perícia por parte do agente. Prescindível é a ocorrência de danos ao erário, podendo ocorrer casos que resultem cumulativamente o prejuízo e o enriquecimento ilícito, porém, essas espécies de atos devem sempre conter o elemento do prejuízo ao erário, caso contrário trata-se de violação aos princípios administrativos, como leciona Carvalho Filho: [...] *“somente se caracterizará o ato de improbidade nessas condutas se houver danos ao erário; se não houver, incidirá, conforme o caso, o art. 11, que trata da violação de princípios”* (2019, p. 1155).

A lei complementar nº 157 de 2016, inovou ao estabelecer uma nova modalidade de atos ímprobos, presente no artigo 10-A da lei, este ato é exclusivamente direcionado aos chefes do poder executivos na execução fiscal, ou aos membros do legislativo, na elaboração das leis orgânicas. A alíquota de 2% do Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), é valor mínimo, não podendo em qualquer hipótese ser relativizada com vista a favorecer empresa ou empresário, a ocorrência de qualquer benefício ou isenção desse percentual caracteriza improbidade administrativa (BRASIL, 2016).

Os **princípios da honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade** são protegidos contra atos que visem lesá-los. Mesmo que de forma mais branda, esses atos são puníveis na forma da lei, podendo, a depender da gravidade do dano, resultar em perda do cargo.

Os princípios administrativos são de suma importância para o direito administrativo, é merecido um cuidado especial por quem atua face aos órgãos. Como este ramo não possui codificação, os princípios servem para sistematizar as leis (MELO, 2019).

Na concepção de Mello:

[...] princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico, violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma (2019, p. 451).

A **Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade)**, estabeleceu recentemente novos atos de improbidade cometidos por agentes chefes do poder executivos municipais, por se tratar de agentes políticos, esses merecem atenção especial em nossa pesquisa, já que trata justamente da aplicação face a esses agentes. Os atos previstos nessa lei guardam correlação com a política de desenvolvimento urbano do Município, e podem causar danos diretos ou indiretos ao patrimônio público, especialmente o espaço urbano e seu controle. A desobediência às diretrizes contidas no estatuto constituem também afronta à constituição, já que esta lei visa regularizar o artigo 182 da carta magna, (BRASIL, 2001).

1.4 Sanções e procedimento.

As sanções administrativas têm papel importante na lei de improbidade, são elas que responsabilizam o autor do ato. Além de servir de castigo, serve para obrigar o agente a restituir o patrimônio perdido em desfavor do erário.

A lei tratou de estipular a sanção em conformidade com o dano gerado, observando o princípio da proporcionalidade. Nestes termos, os agentes que, através de seus atos, causarem danos mais graves ao órgão, serão punidos de

forma mais severas, podendo haver até mesmo cumulação de todas as espécies de sanções previstas (CARVALHO FILHO, 2019)

Importante frisar que a previsão do artigo 12 são independentes de outros ramos, e serão aplicadas simultaneamente a outras sanções, como as penais ou cíveis. Sobre esse ponto, cita Meirelles:

O art. 12, caput, da Lei 8.429/92 diz que, independentemente das sanções penais, civis e administrativas, o responsável pelo ato de improbidade administrativa fica sujeito às punições previstas nos seus incs. I, II e III. Logo, ex vi legis, a punição por improbidade administrativa decorre de responsabilidade distinta e independente das responsabilidades penal, civil e administrativa previstas na legislação específica, analisadas acima (2019, *online*).

Alguns autores como Carvalho Filho ao analisarem isoladamente algumas sanções, identificam uma exceção à regra do artigo 12, como no caso de identidade de sanções, evitando a ocorrência de dupla punição, defesa pelo princípio do bis in idem. Segundo ele, ocorrendo sanção da mesma espécie em outra esfera, inaplicável será no âmbito da improbidade:

[...] em segundo lugar, que, tendo sido aplicada certa sanção de outra esfera, idêntica à da Lei de Improbidade, terá que respeitar-se o princípio do “*ne bis in idem*”. Assim, se em processo administrativo o servidor já sofreu a pena de demissão, a sanção de perda do cargo não poderá (e nem mesmo o poderia) ser aplicada novamente na sentença de improbidade (CARVALHO FILHO, 2019, p. 1164).

As sanções da lei de improbidade possuem previsão constitucional, e decorrem naturalmente da conduta imoral do agente e que merece ser punida e restituída a perda ao status *quo antes* (CARVALHO FILHO, 2019).

O artigo 12 enumerou as hipóteses de punições, essas são aplicáveis a todos as espécies de atos, no entanto podem variar proporcionalmente à gravidade do ato. As modalidades são praticamente as mesmas para cada um dos tipos de improbidade, variando, porém, algumas em função de tempo ou de valores (CARVALHO FILHO, 2019).

A espécie considerada mais danoso pela lei é a prevista no artigo 9, causadoras de enriquecimento ilícito. Face aos agentes que comete esses atos caberá todas as espécies de punições cabíveis, além de período maior de

suspensão de direitos (oito a dez anos) e a maior multa (até três vezes o valor do acréscimo patrimonial). Além disso, terá duração de dez anos a proibição de contratar ou receber benefícios estatais. Essa espécie é considerada mais grave por ser capaz de comportar, em uma só conduta, todos os danos possíveis como, enriquecimento ilícito, danos ao erário e as vezes atinge os princípios públicos, no entanto, a análise da aplicação ou não das penalidades severas dependeram de análise da escala de gravidade da ação, bem com o elemento subjetivo do agente, além de outros aspectos que podem ser admitidos em conformidade com o princípio da proporcionalidade (BRASIL,1992).

A oportunidade de aplicação de penas também será observada no momento da dosimetria das sanções. Como, no caso do artigo 10, o qual é cabível todos os meios de punições, no entanto, inoportuno aplicar-se a sanção de ressarcimento integral do dano, quando este não ocorre, tampouco a perda de função pública em face de terceiros que não possuem vínculos com a administração (CARVALHO FILHO, 2019). Para essas modalidades de atos, o período de suspensão de direitos políticos será de cinco a oito anos, com multa civil de até duas vezes o valor do dano. Por último, há a possibilidade de proibir os contratos e benefícios públicos por até cinco anos.

O inciso III do artigo 12 define a sanções possíveis para os atos que violem princípios, a suspensão dos direitos políticos será de três a cinco anos, a multa civil que, segundo (CARVALHO FILHO, 2019), sempre deverá ser direcionada a pessoa jurídica que sofreu o dano, será de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, que simultaneamente estará por três anos proibido de contratar ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente pelos órgãos públicos

O último conjunto de sanções, próprios para os atos previsto na lei complementar nº 157/2016, com previsão no art. 10-A, inicia-se com a perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido. A lei não faz menção a proibição de contratar e receber benefícios fiscais e creditícios, ao nosso ver deve ser obrigatoriamente aplicado, em vista de se tratar justamente de ato violador de tais prerrogativas (MAZZA, 2018).

Quanto ao **procedimento**, este inicia-se através da representação, segundo o artigo 14 poderá ser realizada por qualquer pessoa por meio de petição escrita ou reduzida a termo e assinada. O STJ passou a entender que até mesmo as denúncias anônimas são aptas a instaurar o inquérito de improbidade administrativa, no entanto, em todos os casos é prescindível a presença dos elementos que provam a existência do fato bem como sua autoria, sob pena de, não havendo, a peça ser rejeitada:

Art. 16, § 2º: A autoridade administrativa rejeitará a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei.

A apuração dos fatos será feita conforme a nível do agente público, se for servidor federal, aplicar-se-á as regras dos artigos 148 a 182 da lei 8.112 de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Os militares, por possuírem regulamento próprio, terá procedimento distinto (MAZZA, 2018).

Cada ente da federação terá autonomia para legislar sobre o procedimento administrativo de seus agentes. No estado de Goiás, regras específicas estão dispostas na Lei nº 13.800, de 18 de janeiro de 2001. Em seu artigo 6º, é estabelecido regras para a instauração do processo administrativo:

Art. 6º – O requerimento inicial do interessado, salvo casos em que for admitida solicitação oral, deve ser formulado por escrito e conter os seguintes dados:

- I – órgão ou autoridade administrativa a que se dirige;
- II – identificação do interessado ou de quem o represente;
- III – domicílio do requerente ou local para recebimento de comunicações;
- IV – formulação do pedido, com exposição dos fatos e de seus fundamentos;
- V- data e assinatura do requerente ou de seu representante. (GOIÁS, 2001, *online*).

Regra geral aplicável aos agentes em todos os níveis, trata-se da participação do Ministério Público e do Tribunal de contas durante todo o processo administrativo. Ficará também a cargo do Ministério público o requerimento de sequestro de bens do acusado, depois de representação feita pela comissão processante (FILHO, 2019).

O parquet tem papel importante no procedimento, constituindo nulidade a sua não participação (§ 4º). Segundo Carvalho Filho:

A atuação do Ministério Público tem inegável importância na ação em tela. Além da condição de parte na demanda, tem intervenção obrigatória como custos legis, se outra for a parte (art. 17, § 4º, LIA). Semelhante atuação – diga-se de passagem – é a mesma prevista na Lei nº 7.347/1985 para a ação civil pública. Estando na qualidade de parte, desnecessária será a presença de outro representante do Parquet no processo; a despeito de figurar como parte, o Ministério Público não defende qualquer interesse privado, sendo imparcial na fiscalização da Constituição e das leis. (2019, p.1175).

A organização da lei de forma sistemática, indubitavelmente, simplificou a leitura da lei, trazendo o ar de modernidade exigido à época de sua sanção e na atualidade. Desde a composição processual até o rito procedimental, o legislador demonstrou a clara intenção de se punir os que malfeitores da administração da forma mais imparcial e justa possível. A aplicação da lei a todos esses agentes certamente se faz mister na busca pelo bem coletivo. Diversas são as indagações envolvendo o tema, estas serão detalhadas em nossos próximos capítulos.

CAPÍTULO II – APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429 DE 1992 AOS AGENTES POLÍTICOS

2.1 A subsunção das normas constitucionais

As leis, de forma geral, fazem parte do conjunto chamado “formas de expressões do direito”, tem por finalidade regular e concretizar comportamentos humanos ou aspectos fáticos que possui relevância no meio jurídico e social, fundamentando, por conseguinte, a sua positivação (TARTUCE, 2019). Aos fenômenos sociais do direito a doutrina dá o nome de fontes materiais, e as leis, enquanto instrumento de positivação das normas, são classificadas fontes formais. Flávio Tartuce sintetiza que:

Logicamente, a lei é a principal fonte (fonte formal primária) do direito brasileiro, porque o nosso sistema é baseado no sistema romano-germânico da Civil Law, sendo as demais fontes diretas acessórias fontes secundárias do direito (2019, p. 1).

No presente Capítulo, será traçado considerações acerca da aplicação da lei de improbidade como corolário do parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal. Por se tratar de lição constitucional, seus comandos são dotados de imperatividade e generalidade, qualidade das normas dispostas na Lei maior. Segundo Barroso, “as disposições do texto constitucional devem ter aplicação preferencial, constituindo parâmetro de validade para as demais normas” (2020, p.

214). A lei de improbidade para ser aceita no mundo jurídico, precisou passar pelo crivo do controle de constitucionalidade para se tornar aplicável.

A aplicação das leis ao caso concreto se dá por meio de um processo de subsunção que, para se consumar, é necessário a perfeita adequação da previsão legal em abstrato ao caso concreto, resultando nos efeitos jurídicos estimado pela lei. Algumas normas estão aptas a produzir efeitos de imediato com a promulgação ~ nelas estão reunidos os elementos normativos suficientes para produção de efeitos junto ao caso concreto (BARROSO, 2020). Essas espécies são classificadas pelas doutrinas como normas de eficácia plena ou imediata, como por exemplo o caput do artigo 37º da CF, que institui os princípios norteadores da administração pública.

De forma diversa, subsistem normas que, apesar de possuírem igual imperatividade, sua eficácia depende de norma ulterior, pois o legislador constituinte originário deixou a cargo das leis ordinárias a regulação da matéria. É o caso do parágrafo 4º do mesmo artigo 37, que teve seu texto regulamentado pela LIA. São limitadas quanto necessidade de regulamentação, entretanto, a normatividade está presente assim como ocorre nas normas de aplicação imediata. É o que diz Roberto Barroso em sua obra, “Curso de direito constitucional contemporâneo”:

Essas normas, contudo, ao contrário do que ocorria com as ditas não autoaplicáveis, não são completamente desprovidas de normatividade. Pelo contrário, são capazes de surtir uma série de efeitos, revogando as normas infraconstitucionais anteriores com elas incompatíveis, constituindo parâmetro para a declaração da inconstitucionalidade por ação e por omissão, e fornecendo conteúdo material para a interpretação das demais normas que compõem o sistema constitucional (2019, p. 214).

Faz-se mister destacar que o legislador não criou óbices para a aplicação do disposto na LIA, sendo passível de aplicação integral, inviável, portanto, classifica-la como normas de eficácia contida, terceira classificação doutrinária das normas constitucionais, caracterizada pela previsão de meios normativos que restringirão a sua eficácia, não possui, portanto, plena autonomia para ser aplicada ao caso concreto (BARROSO, 2020). Em nada se adequa essa classificação ao artigo 37, pressupomos este ter seu conteúdo irrefutável e de plena aplicação a partir da publicação da lei de 1992. José dos Santos Carvalho Filho aduz que

“Atualmente, é o art. 37, § 4o, da Constituição, a fonte normativa principal sobre a matéria de Improbidade administrativa” (2020, p. 1154).

O crescimento vertiginoso da corrupção verificado à época, associado aos quatorze anos de lacuna na disciplina normativa, desencadeou o Projeto de Lei nº 1.446/91, que desde a sua originalidade propunha punir os agentes públicos beneficiários de enriquecimento às custas do erário público, estabelecendo as punições para aqueles agentes.

O dever de probidade na administração, positivado pela lei nº 8.429/92, constitui obrigação jurídica atribuída a todos os operadores da administração pública indistintamente. O disposto no artigo 4º ratifica tal afirmação ao ampliar a aplicabilidade da lei a todos os níveis e hierarquia de servidores. Os agentes públicos são, portanto, destinatários da norma supracitada, os seus atos devem atender a finalidade pública conforme orientado pelos princípios do direito administrativo. Logo, a finalidade da lei se baseia no velar pela obediência desses princípios, tornando, o agente público, submisso nessa relação (FAZZIO JR. 2016).

O legislador ordinário, ciente da função integrativa que cumpre na regulamentação de um dispositivo constitucional (art. 37, § 4º), transfere para o elemento humano da atividade administrativa (pessoal administrativo) a obrigação de cuidar para que os princípios constitucionais referidos no art. 37, caput, da Constituição tenham plena eficácia. Os agentes públicos se tornam, pela interposição legislativa, os garantes daqueles princípios maiores que, coordenados, sintetizam o dever geral de probidade administrativa (FAZZIO JR. 2016, p. 73).

Cumprido destacar que a tarefa de estender esse preceito a todos os agentes públicos nunca foi de simples execução, sobrevivendo discussões envolvendo o tema. Em especial, este estudo será direcionado a possibilidade de os agentes políticos integrarem a categoria de agentes para efeitos da Lei de improbidade. Esses são vistos pela doutrina como titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder (MELLO, 2019).

Em nosso ordenamento jurídico, não há qualquer norma que imunize os agentes políticos dos comandos da LIA, pelo contrário, na própria redação o legislador faz menção direta a eles, por sua qualidade de agente investido por meio

de eleição (artigo 2º), e nas disposições pertinentes ao prazo prescricional que tem sua contagem aberta após o término do mandato (artigo 23). Os magistrados, investidos no cargo por meio de concurso, foram reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal como agentes políticos (RE 228977/SP), não são isentos da responsabilização por atos de improbidade, conquanto, seus atos jurisdicionais, por corresponderem a própria vontade do órgão, não são passíveis de responsabilização, assim como os atos legislativos dos parlamentares, ademais, todos os demais atos por eles praticados podem ser classificados como ímprobos nos termos da lei (FAZZIO JR. 2016).

2.2 - O Julgamento das ações de improbidade e o foro por prerrogativa de função.

O segundo passo para entender a aplicação da Lei de Improbidade administrativa é conhecer o seu processamento, este se dá através de um procedimento administrativo e judicial. Conceituando procedimento, trata-se da sucessão de atos que são interligados de maneira lógica visando a obtenção de um objetivo final (DIDIER JR, 2015). Assim dizendo, o rito procedimental a ser seguido no deslinde de determinada causa.

A LIA determinou o rito ordinário para as ações de improbidade, dispositivo anterior ao novo diploma processual que extinguiu a subdivisão existente do rito comum em ordinário e sumário, subsistindo somente o procedimento comum aplicado de forma subsidiária aos especiais (art. 318, PU, CPC). Frequentemente, indaga-se a natureza do procedimento previsto no artigo 12, sustentando na possibilidade de notificação prévia do agente para apresentar defesa, prerrogativa verificada também no Decreto-Lei nº 3.689/1941 (Código de processo penal) em seu capítulo que trata dos procedimentos especiais aplicáveis aos crimes funcionais afiançáveis, esta paridade em nada compromete a autonomia do regime de improbidade administrativa, vez que tal prerrogativa é justificada na prevenção de ações temerárias, em razão da natureza do direito a ser discutido e da relevância do cargo do sujeito acusado (CÂMARA, 2010).

A previsão do artigo 14, que possibilita a qualquer pessoa representar pela instauração de investigação de atos ímprobos, pode ensejar a ocorrência de acusações levianas, devendo, o denunciante, demonstrar lastro probatório mínimo

do fato por ele conhecido, exige-se também que a denúncia seja reduzida a termo, sob pena de rejeição da representação. No entanto, prevalece o direito de petição, tendo em vista a natureza de interesse público do objeto da denúncia, “*a autoridade não deverá agir com radicalismos; cumpre proceder com bom senso e equilíbrio, até mesmo para não desprezar denúncias de fatos graves em nome do excesso de formalismo*” (CARVALHO FILHO, 2020, *online*).

Indaga-se a verdadeira classificação do procedimento adotado para julgamento dos agentes públicos, convertendo-se este em procedimento especial por razão da particularidade do direito material debatido e a excepcional sequência dos atos que a difere dos procedimentos comuns (MARCATO, 2017). No caso das ações de improbidade, a excepcionalidade dos atos repousa na notificação prévia do acusado, e a relevância do direito material está na predominância do interesse público.

Ato contínuo, indagação maior concerne a prerrogativa que certos agentes possuem no processo de apuração dos ilícitos penais. Tema de suma importância para o nosso trabalho. Notadamente, os agentes políticos receberam por meio de normas constitucionais prerrogativa para serem julgados por tribunal superior, desde que as infrações sejam de natureza criminal. Tal privilégio se justifica em razão da função que o agente exerce, com escopo de garantir a independência na execução de seu ofício, e evitar interferências políticas na atuação (FAZZIO JR, 2016). No entanto, como supramencionado, os ilícitos previstos na LIA, são de natureza puramente administrativa, não sendo está mencionada expressamente no rol exaustivo da constituição, podendo-se concluir pela não aplicação do disposto aos casos de improbidade.

Em face da inexistência de previsão constitucional de foro especial para os agentes políticos nos delitos administrativos, alguns autores reconhecem, por interpretação ampliativa do texto constitucional, a aplicabilidade do dispositivo também aos casos de improbidade administrativa. Esse é o entendimento adotado por Teori Zavascki que afirma ser “*a solução constitucional para o problema, em nosso entender, está no reconhecimento, também para as ações de improbidade, do foro por prerrogativa de função assegurado nas ações penais*” (ZAVASCKI, 2016, *online*).

Outros autores consideram, no tocante a definição da competência, a aplicação analógica do 2º da Lei 7.347/85, fixando o foro do local do dano como competente para o processamento. Este é o entendimento de Fazzio Júnior:

Como a Lei nº 8.429/92 silencia sobre a competência para o processamento da ação civil de improbidade administrativa, vale-se dos subsídios do art. 2º da Lei nº 7.347/85. Com respaldo neste, a ação deve ser aforada, em regra, no local do evento danoso ou da prática do ato de improbidade (2016, p. 443).

Segue o mesmo entendimento, em sua obra dedicada diretamente a Lei de improbidade administrativa, Marino Pazzaglini Filho:

Na ação civil de improbidade administrativa, não prevalece o foro por prerrogativa de função existente na sede penal. Ou seja, ainda que proposta contra agente político que possui foro privilegiado nos crimes comuns e de responsabilidade, a competência para o seu julgamento é do juízo de primeiro grau (2018, p. 220).

Pondo fim a divergência, o STF decidiu que somente o legislador constitucional é competente para estender o foro por prerrogativa a outros ramos do direito. Não cabe ao legislador ordinário propor interpretação ampliativa de norma constitucional. O caso trata da lei nº10. 628/02, que alterava o texto do artigo 84 do Código de processo penal. A nova redação estabelecia a competência originária dos tribunais superiores para julgamento de ações de improbidade administrativa, emendando a redação constitucional por meio ilegítimos, no caso, a lei ordinária.

No mesmo sentido, o Superior Tribunal de Justiça no julgamento do HC 22.342/RJ, decidiu por afastar a competência do tribunal no caso de agente político detentor de foro por prerrogativa de função. Segundo consta no voto do relator, as hipóteses do art. 102, I, b, da CF/1988 são taxativas, não alcançando ação no âmbito da improbidade administrativa. A lei nº 10.628 de 2002 que empenhou a modificação da norma, foi declarada inconstitucional, conforme fundamentação proferida, ensejando dessa forma a remessa dos autos ao juízo federal de primeira instância.

Nestes termos, os agentes políticos gozam da prerrogativa de foro no âmbito do processo penal ou dos crimes de responsabilidade. Fora desses casos não a o que se falar em julgamento perante Tribunal Superior. Alguns juristas, como

Carvalho Filho entendem por haver ressalvas, no caso do acusado ser o presidente da República, por expressa previsão constitucional:

[...] a única exceção em matéria de improbidade refere-se aos atos do Presidente da República, em face da previsão expressa do art. 85, V, da CF; 3º) por fim, não se lhes aplica o foro especial por prerrogativa de função, e isso porque: (a) esse foro é limitado a ações penais; (b) as sanções da LIA, embora graves, não têm natureza penal; (c) o foro especial é de direito estrito, não podendo ser ampliado para hipóteses não expressamente previstas na Constituição (2020 p. 1162).

Nesta seara, aplica-se outra ressalva, no que tange as imunidade material dos parlamentares, essa regalia advinda do texto constitucional, indica que parlamentares dos níveis federais, estaduais ou distritais, e os senadores gozam de inviolabilidade quanto a seus votos, opiniões e palavras, não podendo ser processados e julgados por essas ações inclusive no âmbito da improbidade administrativa, mas desde que o crime de opinião guarde relação com exercício do mandato. Em relação aos vereadores, parlamentares do nível municipal, estes gozam da mesma prerrogativa, no entanto, limitado a circunscrição do município ao qual pertence (DI PIETRO, 2019).

Contudo, a garantia não os torna imunes aos comandos da Lei de improbidade, vez que a constituição expressamente inseriu a improbidade no escasso rol de atos ilícitos que acarretam perda ou suspensão de mandato aos parlamentares, vejamos: Art. 15 *“É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”* (BRASIL, 1988, *online*).

Dessa forma, nada impede que as sanções previstas na LIA sejam aplicadas aos agentes políticos, ressalvada a perda do mandato que será “declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa” (art. 55, § 3º, da Constituição). Trata-se de competência especial instituída pelo próprio legislador constituinte, não se traduzindo em afastamento da lei em relação a esses agentes, diferindo tão somente quanto ao modo de aplicação (DI PIETRO, 2019).

No mesmo sentido, Daniel Assunção, defensor da tese segundo a qual a lei deve ser aplicada a todos os agentes políticos, incluindo o presidente da república, aponta para vários entendimentos no tocante ao tema da aplicação da lei aos agentes políticos que, para ele, trata-se de caso “longe de ter se encerrado”, em vista das constantes mudanças de posicionamentos nos tribunais superiores. No entanto, é enfático ao afirmar que: “por ora, portanto, é seguro afirmar que não existe competência por prerrogativa de foro nas ações de improbidade administrativa” (ASSUNÇÃO, 2020).

2.3 - Autonomia da improbidade administrativa e o *non bis in idem*.

Para adentrar ao tema da autonomia da lei improbidade administrativa, é necessário tecer breves considerações a respeito da seara administrativa de modo geral, da qual a lei advém, e o seu objetivo maior que se situa nos direitos coletivos. Para o alcance desse objetivo, a administração emprega todos os meios e prerrogativas legais que a ela disposto. São vários os poderes atribuídos a administração na garantia da supremacia do interesse público. Primordialmente, para o estudo desse capítulo, destacaremos o poder disciplinar, que nada mais é que *“a possibilidade da administração pública apurar infrações e aplicar penalidades aos servidores públicos e demais pessoas sujeitas à disciplina”* (DI PIETRO, 2019, *online*).

Tal prerrogativa se traduz, nos processos administrativos disciplinares, os quais possuem fundamento na própria constituição. Trata-se de instrumento apto a apurar as infrações cometidas por agente público no interior dos órgãos, traz à baila a importância do instituto que constitui um meio previsto pela Constituição da República para punição dos servidores públicos estáveis com a sanção de perda de cargo. *Art. 41 § 1º “O servidor público estável só perderá o cargo em virtude de sentença judicial transitada em julgado ou mediante processo administrativo em que lhe seja assegurada ampla defesa”* (BRASIL, 1988, *online*).

No mesmo sentido, a lei de improbidade prevê o processo administrativo como fase previa da apuração dos atos ímprobos, sendo obrigatório à autoridade administrativa exercer a autotutela dos atos administrativos praticados pelos agentes

públicos, traduzindo no controle interno da administração (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

O dever de autotutela, atribuído ao estado-administração, incidirá por campos de interesse público, e tem por finalidade reprimir e controlar comportamentos proveniente dos agentes públicos, por meio de sanções independentes dos outros ramos do direito, tal prerrogativa é reconhecida pela doutrina contemporânea como direito administrativo sancionador, trata-se de ramo ligado ao direito administrativo, que reproduz o poder punitivo estatal, no entanto, distinto do direito penal, apesar de possuírem finalidades semelhantes, interesse público, podem atuar de forma autônoma (OSÓRIO, 2000).

[...] sendo possível que autoridades judiciais imponham sanções de direito administrativo aos ilícitos de improbidade e, assim, o regime jurídico aplicável é do direito administrativo sancionador brasileiro, com todas as suas garantias derivadas do devido processo legal, sendo certo que no sistema jurídico brasileiro, de um mesmo fato (incluída a conduta humana) pode decorrer efeitos jurídicos diversos, inclusive em setores distintos do universo jurídico (OSÓRIO, 2016 p. 93).

Nesse sentido, tanto a constituição como o legislador ordinário, reconheceram a autonomia das sanções de improbidade administrativa. O artigo 12 da lei que regula o parágrafo 3º, do artigo 37 da CF, dispõe:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato (BRASIL, 1992, *online*).

É possível extrair, a partir da interpretação da norma supra, o isolamento das sanções de improbidade. É certo que elas não são de natureza penal, essas poderão incidir sobre o mesmo caso concreto ainda que ocorra a precedência de sanções administrativas. O legislador usa a expressão “das penas” para tão somente estruturar a lei, não comprometendo a independência da instância administrativa e nem atribuindo caráter criminal as punições previstas (CARVALHO FILHO, 2020).

Coaduna a esse entendimento Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] as sanções indicadas no artigo 37, § 4º, da Constituição não têm a natureza de sanções penais, porque, se tivessem, não se justificaria a ressalva contida na parte final do dispositivo, quando admite a aplicação das medidas sancionatórias nele indicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”; (c) se o ato de improbidade corresponder também a um crime, a apuração da improbidade pela ação cabível será concomitante com o processo criminal (2019, p. 980).

O Direito Penal caracteriza-se pela intervenção mínima, seu campo de atuação se situa nas relações dos indivíduos em sociedade onde é interposto o jus puniendi estatal, este nada mais é que o poder do estado de intervir nas relações para proteger os bens jurídicos de maior relevância para a área criminal. O Direito Penal, portanto, constitui uma espécie de controle social, mas de caráter formal e residual, pois só atua diante do fracasso dos instrumentos informais de controle (REALE JR. 2020).

Por outro lado, a lei de improbidade administrativa está delimitada a proteção do patrimônio público e da moralidade pública. Trata-se de direito difuso atribuído a coletividade, sendo, portanto, transindividual. A violação ao patrimônio público e aos princípios da administração prejudica a toda uma coletividade no entanto indeterminada (NEVES, 2020), impossível restringir os efeitos desse ilícito à apenas determinada categoria em detrimento de outras, inviável em razão da supremacia do interesse público defendida pelo direito administrativo.

Delimitado o campo de atuação desses ramos, infra esclarecer que ambos poderão incidir sobre o mesmo bem jurídico, caso contrário, os direitos fundamentais seriam prejudicados gerando sensação de insegurança jurídica. Uma decisão proferida por instância penal, em que se reconheça a autoria e materialidade de conduta improba, seria aproveitada na aplicação das sanções da LIA, da mesma forma as ações judiciais contra agente público são precedidas por procedimento administrativo (OSÓRIO, 2016).

Por outro lado, a lesão ao princípio do *bis in idem* ocorre na incidência da mesma espécie de sanção a mesma conduta, exemplificando, se em processo administrativo preliminar o servidor já sofreu a pena de demissão, a sanção de perda do cargo não poderá (e nem mesmo o poderia) ser aplicada novamente na sentença prevista no artigo 41, § 1 da Constituição Federal (CARVALHO FILHO, 2020).

O agente público que incorpora ao seu patrimônio imóvel público, pratica ato de improbidade e será julgado nos ditames da Lei nº 8.429/1992 concomitante o enquadramento do ato no artigo 312 do código penal, sendo julgado pelo crime de peculato. Não à o que se falar nesse caso de ocorrência de bis in idem, em decorrência da independência das instâncias penais e administrativas, como se extrai do próprio artigo 37 da constituição (FAZZIO JR, 2016). O agente público absolvido nas instâncias penais por insuficiência de provas poderá e deverá ser acusado no âmbito da ação de improbidade se nessa resta comprovado a prática do delito. Isso ocorre sem prejuízo a autonomia da LIA.

Sem dúvida, a Lei de Improbidade administrativa trata-se de instrumento eficaz na contenda anticorrupitiva instaurada no ordenamento jurídico nacional a diversos anos. Desde a sua originalidade, a norma objetivou a proteção aos princípios da administração e ao erário público utilizando de meios eficazes de punição aos seus violadores, aplicáveis a eles indistintamente.

Com quase 30 anos de existência, a LIA fundamentou condenações de agentes públicos ou teve seu nível de incidência reduzido face a determinadas categorias. O meio jurídico brasileiro, mesmo alistado ao sistema *civil law*, tem defendido a unificação dos julgados, com vista a garantir a segurança jurídica na sociedade. Considerando a importância de analisar se essa obstinação tem sido alcançada nos tribunais, o próximo caminho a ser traçado por essa monografia será o interior dos Tribunais e seus recentes julgamentos.

CAPÍTULO III - PRECEDENTES NA MATÉRIA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

3.1 - O papel dos precedentes na jurisdição.

Inicialmente, cumpre registrar o tema a ser tratado nesse capítulo, em linhas gerais, os precedentes normativos em atuação no ordenamento jurídico nacional, especificamente na temática da lei de improbidade. Trata-se de decisões proferidas no âmbito dos tribunais, em qualquer nível, estes se firmam no meio judicial como fontes normativas secundárias, ou seja, sua força normativa se situa imediatamente após as leis, fontes primárias. Possuem função de persuadir o magistrado ou, até mesmo, vinculá-los as decisões firmadas (DONIZETTI, 2019).

Os precedentes sempre estiveram presente na jurisdição brasileira, mesmo que superficialmente, sem qualquer prioridade sobre as demais fontes,

sobretudo pela adoção do sistema romano-germânico do *civil law*, consistente no direito codificado. Após a publicação da emenda constitucional nº 45/04 essa história parece ter tomado novos rumos, especialmente com o reconhecimento das súmulas vinculantes, que passaram a ter feição de fontes primárias de direitos, e normas constitucionais, vinculando as partes aos seus enunciados. Esses, por sua vez, são resultados de um conjunto de decisões reiteradas sobre um tema dotado de divergência, ante a necessidade de se firmar uma única conclusão, vez que, várias são as premissas desse silogismo (DONIZETTI, 2019). As lacunas legislativas também justificam o apelo aos precedentes oficiais, de modo que, a Lei de introdução ao direito brasileiro admite expressamente, em seu artigo 4º, a complementação por meios de costumes quando da ausência de norma específica.

Nesse passo, em 2015, o novo CPC, inova conceitos e regras com vista a regulamentar a utilização dos precedentes na justiça nacional, por consequência, aproxima ainda mais o Brasil do sistema inglês da *common law*, que tem por base o direito consuetudinário, consistente em utilizar-se dos julgados anteriores para fundamentar decisões futuras baseadas nos mesmos elementos (DONIZETTI, 2019).

A “*ratio decidendi*”, própria do sistema *common law*, foi instituída no Brasil por meio do artigo 927 CPC. Nos termos desse dispositivo, o seguimento dos precedentes será imprescindível à uma decisão efetivamente fundamentada, abandonando de vez o ultrapassado livre convencimento do juiz. Ressalte-se que a correta fundamentação constitui dever do magistrado, inerente ao Estado Democrático de Direito e aos princípios e garantias fundamentais que norteiam o processo (PIMENTEL, 2017).

Ao passo em que se reconhece o uso das jurisprudências, também se faz necessário uniformizá-las, com vista a garantir a segurança jurídica já observada nas leis escritas do modelo romano-germânico. Considerando que o princípio da isonomia não cabe relativização, portanto, a variação de paradigmas de julgamento não se faz viável em um país que busca modernizar seu sistema de julgamento.

A exigência de estabilidade da jurisprudência indica que linhas de decisões constantes e uniformes a respeito de determinadas matérias não podem ser simplesmente abandonadas ou modificadas

arbitrária ou discricionariamente. Em outros termos, não pode um órgão jurisdicional decidir uma matéria a cujo respeito exista jurisprudência constante simplesmente ignorando essa linha decisória, promovendo uma flutuação de entendimentos que, contraria a exigência de segurança jurídica. A estabilidade da jurisprudência exige, também, que seus próprios precedentes sejam observados, inclusive por seus órgãos fracionários (CÂMARA, 2015, p.427).

No tocante ao objeto da Lei nº 8.429/92 e sua aplicação aos agentes políticos, diversos são os julgados proferidos, desde a sua publicação em 1992, estes merecem destaque aquém da presente monografia, compreendendo os debates litigiosos, no contexto dos autos processuais, e o interior dos cursos de direito.

3.2 Os agentes políticos julgados por meio da lei de improbidade administrativa.

Esta obra buscou analisar os julgamentos proferidos pela Justiça Federal, corte responsável para apurar ações que versam sobre interesse da União autarquias e empresas públicas federais, nos termos do artigo 109 da CF e súmula 250 do Supremo Tribunal Federal, quanto as demais causas, pela regra da subsidiariedade, ficarão a cargo da justiça estadual.

A própria jurisprudência desta Suprema Corte, por sua vez, orienta-se no mesmo sentido, enfatizando, em sucessivas decisões sobre a matéria, que a intervenção da União Federal basta para deslocar a causa para o âmbito da Justiça Federal. É que cabe, somente a esta, "dizer se há, na causa, interesse da União, apto a deslocar o processo da justiça comum para sua esfera de competência" (RT 541/263). Na realidade, a legitimidade do interesse manifestado pela União só pode ser verificada, em cada caso ocorrente, pela própria Justiça Federal (RTJ 101/881), pois, para esse específico fim, é que a Justiça Federal foi instituída: para dizer se, na causa, há, ou não, interesse jurídico da União (RTJ 78/398). O ingresso da União Federal numa causa, portanto, vindicando posição processual definida (RTJ 46/73 - RTJ 51/242 - RTJ 164/359), gera, por isso mesmo, a incompetência absoluta da Justiça local (RT 505/109), pois não se inclui, na esfera de atribuições jurisdicionais dos magistrados e Tribunais estaduais, o poder para aferir e dizer da legitimidade do interesse da União Federal, em determinado processo (**RE 144.880, rel. min. Celso de Mello, 1ª Turma, DJ de 02.03.2001**).

Nesse contexto, importante julgado do TRF-1, proferido em sede de apelação, reafirmou algumas teses defendidas por esse trabalho. Bem como a sua conjuntura: ação de improbidade administrativa tendo como réu um agente político, foi perfeitamente acolhida pelo Tribunal:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 8.4.29/92. PRERROGATIVA DE FORO. NÃO CABIMENTO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. MALVERSAÇÃO DE VERBA PÚBLICA DO SUS. FRACIONAMENTO DE DESPESA. DISPENSAS INDEVIDAS DE LICITAÇÃO. CONFIGURAÇÃO DE ATO ÍMPROBO DESCRITO NO ART. 11, I, DA LEI 8.429/92. DOLO. SENTENÇA MANTIDA. **(AC 0003496-14.2015.4.01.3309.34961420154013309. Des. Fed. Mônica Sifuentes. 3ª turma. PJe: 04/09/2020).**

Entre as teses reafirmadas no acórdão, estão a da inaplicabilidade do foro de prerrogativa de função no âmbito da ação de improbidade administrativa, observa-se que mesmo se tratando de agente político, no caso em comento, afastou-se a possibilidade de se aplicar a prerrogativa. Da mesma forma, foi enfrentada a tese de inconstitucionalidade da LIA, vez que o assunto já foi tratado na ADI 2.182/DF, que deu termo a divergência.

No tocante aos agentes políticos deputados federais, como se extrai da própria constituição federal, esses são representantes do povo, eleitos pelo sistema proporcional em cada estado. Atualmente, o número total de deputados federais é de 513, distribuídos proporcionalmente em relação a quantidade de eleitores de cada estado (MORAIS, 2019).

Esses agentes políticos têm funções definidas na Constituição, dentre as atribuições privativas, destacamos:

[...]transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 1988, *online*).

A Carta Magna deixou a cargo da Câmara dos Deputados a regulamentação da criação e extinção de cargos, bem como as funções de seus servidores, entretanto, essas devem sempre atender ao interesse público. A não

observação do interesse público no estabelecimento de atribuições dos servidores, constitui ato improbo previsto no artigo 9, IV, segunda parte, da LIA:

[...] utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades (BRASIL, 1992, *online*).

O julgado abaixo trata-se desse assunto:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 9º DA LEI 8.429/92. PRELIMINAR AFASTADA. EX-DEPUTADO FEDERAL. UTILIZAÇÃO DE VERBA PARLAMENTAR PARA PAGAMENTO DE EMPREGADO PARTICULAR. DANO AO ERÁRIO COMPROVADO. ATO IMPROBO COMPROVADO. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES ADEQUADAS. APELAÇÃO DESPROVIDA. 1. Está correta a condenação do réu pela prática de ato de improbidade administrativa previsto no art. 9º, IV, da LIA porque, como deputado federal, valeu-se dos serviços prestados pelo seu secretário parlamentar, no período de 1999 a 2011, para fins particulares, consistente no gerenciamento de suas fazendas[...] (**AC 0026670-41.2013.4.01.3400, DES. NEY BELLO, TRF1 – 3ª turma, PJe 14/05/2020**).

Nesta seara, julgou a segunda turma:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGAÇÕES DE NULIDADE DA DECISÃO, INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO E DE PRESCRIÇÃO NÃO CARACTERIZADAS. INDÍCIOS DE CONDUTA ÍMPROBA. RECEBIMENTO DA INICIAL. FUNDAMENTAÇÃO SUFICIENTE. QUESTÕES DE MÉRITO. MOMENTO PROCESSUAL IMPRÓPRIO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. AGRAVO DESPROVIDO. (**AI 0065058-28.2013.4.01.00000650582820134010000. Rel. Des. Fed. NÉVITON GUEDES. TRF1 4ª turma. DJ: 15.02.2018.**

No caso supratranscrito, a ação foi proposta em face de deputado federal, que cometeu o ato conjuntamente a outros réus. O artigo 3º da LIA prevê a possibilidade de aplicação da lei em face de terceiros, quando esses são beneficiário do ato improbo: “*As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie*” [...] (BRASIL, 1992, *online*).

Ressalta-se que o terceiro, beneficiário direto ou indireto do ato de improbidade, tendo ciência da natureza ilícita da vantagem, será responsabilizado

conjuntamente ao agente político, e somente dessa forma. Não há o que se falar em responsabilização quando o terceiro agir culposamente ou de boa-fé, bem como, é impossível a aplicação da LIA, em face, unicamente, de terceiro que não seja agente público, sem prejuízo de outras responsabilizações (CARVALHO FILHO, 2020).

3.0 O julgamento de ações de improbidade em face de prefeitos.

O prefeito é o chefe do Poder Executivo na esfera municipal. Considerando a autonomia político-administrativa dos entes da federação, o município, sob direção do prefeito e fiscalização da câmara de vereadores, possui plena capacidade de gestão, organização e normatização, nos limites de seu domínio (MORAES, 2019).

Segundo estimativa do IBGE, o Brasil conta com 5.570 mil municípios no ano de 2020, sob a administração de um prefeito, agentes políticos que, juntamente com o vice, são eleitos e empossados simultaneamente, para mandato eletivo de 4 anos, constitui, portanto, alta parcela de agentes a serviço do bem público. É de suma importância o destaque a esses agentes em estudos de jurisprudência, vez que correspondem a grande parte das ações relacionadas a LIA. A edição do Decreto-Lei 201/1967, específica aos prefeitos, justifica-se na particularidade dos atos ilícitos cometidos no âmbito da administração municipal, somente sendo possível ser praticado por esses agentes, segundo Bitencourt:

Todos os crimes elencados naquele art. 1º (DL. 201/1967) somente podem ter como sujeito ativo o Prefeito Municipal, ou quem o substitua, na forma da lei (art. 3º do Dec.-Lei n. 201/67), temporária ou permanentemente. O bem jurídico protegido em todos os novos tipos penais a seguir examinados é a Administração Pública municipal, especialmente sob o aspecto da moralidade e probidade das finanças públicas municipais (2020, p. 543).

É certo que em um país com dimensões continentais como o Brasil, a tarefa de fiscalizar os bens públicos torna-se árdua. Para isso foi instituída pela Constituição os Tribunais de Contas que tem justamente essa função na carta magna. Na lei de improbidade a função do TC é estabelecido no artigo 15. Entretanto, nem todos os municípios contam com esse órgão, vez que a própria constituição vedou a criação de novos tribunais locais.

Por outro lado, é certo que todos os municípios possuem uma casa legislativa, quer por vez também possui função fiscalizadora já definida constitucionalmente. Esses órgãos, por simetria ao legislativo federal, possuem competências para editar leis orgânicas com aplicação restrita ao município, bem como as leis orçamentárias, que limitam e regulam as contas do administrador municipal e de seus próprios membros. No ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a competência para julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo, seja Federal, Distrital, Estadual ou Municipal, é exclusiva do respectivo Poder Legislativo. Nessa hipótese, a função do Tribunal de Contas é opinativa, atuando como órgão auxiliar do Parlamento (MORAES, 2020).

A falta de prestação de contas como um dos possíveis atos ímprobos cometidos por prefeitos é tema recorrente na jurisprudência. Considerando que a própria lei de improbidade firmou como imprescindível a aprovação das contas do agente políticos pelo respectivo Tribunal de Contas, mostra-se importante uma análise do tema. Vejamos a seguir alguns desses debates.

PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITO. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. EXISTÊNCIA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, VI, DA LEI 8.429/92. PRESENÇA DO DOLO GENÉRICO. REDUÇÃO DA PENA DE MULTA CIVIL. DEMAIS PENAS RAZOÁVEIS E PROPORCIONAIS. 1. **(AC 0002363-59.2014.4.01.331223635920144013312. Des. Fed. Mônica Sifuentes. TRF1 – 3ª turma. DJ: 26.06.2020).**

A mais recente jurisprudência do TRF1, órgão com atribuição nas causas do Estado de Goiás, julgou pelo desprovimento de apelação que visava descaracterizar o ato de improbidade administrativa cometido por ex-prefeita. No voto vencido, foi reconhecido o ato de improbidade previsto no artigo 11 da LIA, bem como a qualidade de agente público para fins dessa lei:

AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. EX-PREFEITA. DOLO CONFIGURADO. RESSARCIMENTO DO DANO. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO. APELAÇÃO NÃO PROVIDA. 1. Na hipótese ficou demonstrado que o apelado, na condição de Prefeito, omitiu-se no

dever de prestar contas em relação aos aludidos recursos públicos federais repassados, cuja conduta configura ato de improbidade administrativa (art. 11 , VI , da Lei 8.429 /92). 2. A ausência de prestação de contas só obriga o ressarcimento dos valores recebidos se comprovado o efetivo dano, não podendo haver condenação a esse tipo de pena com base em mera presunção ou ilação. (Precedentes desta Corte). 3. Apelação não provida. **(AC 0013130-93.2013.4.01.3700131309320134013700 TRF1 3ª turma. Rel. Mônica Jacqueline Sifuentes. DJ: 01.07.2020).**

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, reconheceu a aplicação da lei de improbidade em face de agentes políticos prefeito e secretário municipal:

DUPLO GRAU DE JURISDIÇÃO. APELAÇÕES CÍVEIS. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS. SIMULAÇÃO. FRAUDE. CONDUTA PERPETRADA PELO PREFEITO E SECRETÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONFIGURADO. COMPROVAÇÃO DO ELEMENTO SUBJETIVO. CONDUTA PERPETRADA PELOS REQUERIDOS/PARTICULARES. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO. INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS E DAS PENAS OBSERVADA. DOSIMETRIA DA PENA. GRAVIDADE DO ATO ILÍCITO. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. **(AC 0455472-25.2015.8.09.0015. 1ª Câm. Civ. Des(a). ROBERTO HORÁCIO DE REZENDE. DJ: 16.10.2020).**

O mesmo tribunal julgou pelo reconhecimento de violação aos princípios da moralidade e transparência, por ato cometido por ex prefeito:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS REGENTES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ART. 11 DA LIA. EX-PREFEITO. INDICAÇÃO DE PESSOAS PARA CADASTRO AO BENEFÍCIO CHEQUE REFORMA. DOLO GENÉRICO. PRECEDENTES STJ. DOSIMETRIA DAS PENAS DO ART. 12 DA LIA. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS AFASTADA. MULTA CIVIL MINORADA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1. O elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico. **(AC 0360628-21.2013.8.09.0026 2ª Câmara Cível Des(a). AMARAL WILSON DE OLIVEIRA. DJ 13.10.2020).**

O dolo genérico, mencionado no acórdão, trata-se, segundo a doutrina clássica, da vontade de praticar a conduta típica, sem qualquer finalidade especial,

diferente do dolo específico que se complementa com uma vontade especial (NUCCI, 2019).

Alguns autores apontam para a necessidade do ato improbo partir da vontade do agente, sem a qual é impossível se reconhecer a prática da conduta:

A caracterização do ato de improbidade que acarreta enriquecimento ilícito depende, necessariamente, da comprovação do dolo do agente público ou do particular (terceiro). Vale dizer: a mera configuração da culpa não é suficiente para aplicação do art. 9.º da LIA, revelando-se imprescindível a comprovação da intenção do agente ou do terceiro em obter vantagem patrimonial que sabe ser indevida. (NEVES, 2020, p. 82).

O elemento subjetivo pode variar conforme a conduta ilícita praticada. O enriquecimento ilícito que consiste no ato de receber vantagens financeiras ou patrimoniais à custa do erário, por dedução lógica não é possível ser concretizada por ato culposos, visto que a própria aceitação da vantagem em si constitui o a consumação do ato (CARVALHO FILHO, 2020).

Por sua vez, o dano ao erário pode ocorrer tanto na modalidade culposa, tanto dolosa, quando o agente por imprudência, negligência ou imperícia causa dano ao patrimônio público (CARVALHO FILHO, 2020).

Afastando qualquer tipo de divergência, o STJ, firmou a tese de que basta o dolo genérico para a caracterização de ato de improbidade. De acordo com o Ministro Castro Moreira: *“Para que se configure a conduta de improbidade administrativa é necessária a perquirição do elemento volitivo do agente público e de terceiros (dolo ou culpa)”* [...]. No mesmo julgado, reconheceu a possibilidade de responsabilização do prefeito municipal em atos cometidos contra a probidade na administração (Resp. nº 1.127.143).

Nessa seara, em processo em que se discutia a aplicabilidade da lei a ato cometido por ex prefeito da cidade de Posse, o TJGO rebateu as razões de apelação do acusado, nos mesmos moldes do STJ:

DUPLO APELO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUTOPROMOÇÃO EM FAIXAS AFIXADAS EM OBRAS PÚBLICAS INAUGURADAS. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CARACTERIZADO. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. MORALIDADE E

IMPESSOALIDADE. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. SENTENÇA MANTIDA. I. Comprovado o intuito de promoção pessoal da Secretária de Saúde e do Prefeito do Município de Posse na fixação e manutenção de faixas com promoção pessoal dos administradores públicos no momento da inauguração de obras públicas, denota-se a violação dos princípios que norteiam a administração pública, com a configuração de ato de improbidade administrativa, consoante a tipificação do artigo 11, inciso I, da Lei 8.429/92. II. [...]. RECURSOS DE APELAÇÃO CONHECIDOS E IMPROVIDOS (AC 0212123-27.2014.8.09.0132. 1ª Câmara Cível. Rel. Mauricio Porfirio Rosa. DJ: 19.02.2019).

A tese, já superada, de incompatibilidade de inserir os agentes políticos no rol de agente públicos para fins da LIA, foi usada pela apelante, no entanto, não acolhida pelo relator. Conforme já demonstrado anteriormente neste capítulo, a aplicação da LIA aos agentes políticos é plenamente compatível, independente de outras sanções.

CONCLUSÃO

O objetivo desse trabalho foi analisar a lei de improbidade sob o aspecto de sua aplicação face a uma das classes de agentes públicos, por ora, aquela que encontra mais resistência em ser enquadrada. As diversas teses levantadas contra o enquadramento dos agentes políticos nos ditames da lei, realçam a discussão proposta por essa obra. Surge, então, a importância de se tecer pesquisas científicas na área para levantar as principais questões que envolvem o tema.

Assim como no meio acadêmico, a discussão sobre a temática se faz importante no meio jurídico entre os causídicos, vez que são esses os principais interessados na dissolução de controvérsias que envolvem aplicação de lei.

Sobretudo, se tratando dos mais altos cargos do funcionalismo público, detentores de proteção legal.

Conforme se extraiu da pesquisa, na seara administrativa o conceito de agente público é mais abrangente que em demais ramos, importando apenas o relacionamento com qualquer das entidades públicas elencadas no artigo 1º, independente do regime jurídico alistado. Para a doutrina e jurisprudência, esse conceito é ainda mais abrangente, alcançando, além dos agentes positivados na lei, aqueles investidos no judiciário.

As inúmeras prerrogativas dos agentes políticos não prevalecem sobre os ditames da lei que protege o patrimônio público no direito administrativo, se tratando de ramo autônomo, distinto das demais esferas de jurisdição, salvo se norma constitucional dispuser o contrário. Atualmente, apenas o presidente da república goza de prerrogativas constitucionais no âmbito do julgamento de ilícitos administrativos.

As jurisprudências retratam que já vem ocorrendo o julgamento de políticos ímprobos com base na lei, inclusive em primeiro grau, confirmando o discorrido por esse trabalho. Não há o que se falar em relativização das sanções previstas na lei de improbidade em relação aos agentes políticos, mas a razoabilidade deve ser observada, vez que não é possível aplicar-se a qualquer réu uma penalidade já ratificada por outra instância, em obediência ao princípio do *non bis in idem*, este somente restará violado nesta hipótese, permitindo, portanto, a concomitância de instâncias na análise de um mesmo caso, como se extrai da própria lei de improbidade administrativa.

Nesse passo, resta concluído a exploração na temática proposta, todavia, não se chegando a um resultado exauriente, visto que a carece aos tribunais um posicionamento sólido quanto ao assunto. No entanto, espera-se ter contribuído com a formação de entendimento aos interessados, vez que o método de compilação bibliográfica, empregado nesse trabalho, possibilitou o agrupamento das principais ideias sobre o tema.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de direito administrativo**. 3 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. – 9. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Crimes contra a administração pública e crimes praticados por prefeitos – Coleção Tratado de direito penal**. vol. 5 - 14. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BRASIL. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/11079.htm . Acesso em: 27 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> . Acesso em: 27 mai. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª turma). Recurso Especial nº 1.127.143 - RS (2009/0042987-9). Administrativo. Ato de improbidade administrativa. Art. 10, da lei 8.429/92. Dano ao erário. Modalidade culposa. Possibilidade. Favorecimento pessoal. Terceiro beneficiado. Requisitos configurados. Incursão nas previsões da lei de improbidade administrativa. Relator Min. Castro Meira. DJ: 30.08.2010. Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15817459/recurso-especial-resp-1127143-rs-2009-0042987-9-stj/relatorio-e-voto-16840997>> Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 250. A intervenção da União desloca o processo do Juízo Cível comum para o Fazendário. Brasília, DF: [2001]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioSumulas.asp?sumula=27> Acesso em: 10 Nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 1 (3ª turma). Apelação cível: 0013130-93.2013.4.01.3700131309320134013700. Ausência de prestação de contas. Ex-prefeita. Dolo configurado. Ressarcimento do dano. Impossibilidade. Ausência de comprovação do efetivo prejuízo. Apelação não provida Relatora Mônica Sifuentes. DJ: 01.07.2020. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml> Acesso em: 9 de nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 1 (3ª turma). Apelação cível: 0003496-14.2015.4.01.330934961420154013309. Administrativo e processual civil. Improbidade administrativa. Constitucionalidade formal da lei 8.4.29/92. Prerrogativa de foro. Não cabimento. Relatora Mônica Sifuentes: DJ: 04.09.2020. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml> Acesso em: 20 de nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 1 (3ª turma). Apelação cível: 0026670-41.2013.4.01.3400266704120134013400. Processual civil. Administrativo. Improbidade administrativa. Art. 9º da lei 8.429/92. Preliminar afastada. Ex-deputado federal. Utilização de verba parlamentar para pagamento de empregado particular. Relatora Ney Bello. DJ: 14.05.2020. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml> Acesso em: 10 de nov. 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 1 (3ª turma). Apelação cível: 0002363-59.2014.4.01.331223635920144013312. Processual civil. Apelação. Improbidade administrativa. Ex-prefeito. Omissão do dever de prestar contas. Cerceamento de defesa. Inexistência. Competência da justiça federal. Aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos. Existência de ato de improbidade administrativa. Art. 11, vi, da lei 8.429/92. Presença do dolo genérico. Redução da pena de multa civil. Demais penas razoáveis e proporcionais. Relatora Mônica Sifuentes. DJ: 26.06.2020. Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/jurisprudencia/trf1/index.xhtml> Acesso em: 9 de nov. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Legislação Informatizada - LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992 - Exposição de Motivos.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8429-2-junho-1992-357452-exposicaodemotivos-149644-pl.html> . Acesso em: 28 mai. 2020.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **A fase preliminar do procedimento da ação de improbidade administrativa.** In: OLIVEIRA, Alexandre Albagli; CHAVES, Cristiano; GHIGNONE, Luciano (Org.). Estudos sobre improbidade administrativa em homenagem ao Prof. J. J. Calmon de Passos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

CÂMARA, Alexandre Freitas. **O NOVO PROCESSO CIVIL BRASILEIRO.** São Paulo: Atlas, 2015. 575 p.

CARVALHO FILHO, Antônio e SAMPAIO JUNIOR, Herval. **OS JUÍZES e o Novo CPC.** Salvador: JusPodivm, 2017. 541 p. v. Uni.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

CARVALHO REZENDE OLIVEIRA, Rafael. Breves considerações sobre novo ato de improbidade incluso na Lei 8.429/1992. **Consultor Jurídico**, 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-fev-19/breve-analise-ato-improbidade-incluso-lei-84291992> Acesso em: 01 abr.2020.

CASACIVILGO. **LEI Nº 13.800, DE 18 DE JANEIRO DE 2001.**. Disponível em: http://www.gabinetecivil.goias.gov.br/leis_ordinarias/2001/lei_13800.htm . Acesso em: 1 jun. 2020.

CUNHA, S. S. D. **Dicionário compacto do direito**. 10. ed. [S.l.]: Saraiva, 2011. p. 1-312.

DAL PONT ADRIANO, Daniel. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos - análise crítica da Reclamação n. 2.138/DF do Supremo Tribunal Federal. **Conteúdo Jurídico**, 2019. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52622/a-aplicacao-da-lei-de-improbidade-administrativa-aos-agentes-politicos-analise-critica-da-reclamacao-n-2-138-df-do-supremo-tribunal-federal> Acesso em: 02 abr.2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo/Maria Sylvia Zanella Di Pietro**. – 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIDIER JR., Fredie e CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil**. 22ª ed. Salvador/BA: Editora Juspodivm, 2020, p. 481.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de direito processual civil**.17. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2015. v. I.

DONIZETTI, Elpídio. **Curso didático de Direito Processual Civil**. 22. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2019. 1519 p.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FILHO, J. D. S. C. **Manual de Direito Administrativo**. 33. ed. São Paulo: GEN/Atlas, 2019. p. 1-1327.

GOIÁS. Tribunal de Justiça (1ª câmara cível). Apelação Cível: 0212123-27.2014.8.09.0132. Duplo apelo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Autopromoção em faixas afixadas em obras públicas inauguradas. Ato de improbidade administrativa caracterizado. Ofensa aos princípios da administração pública. Moralidade e impessoalidade. Proporcionalidade e razoabilidade. Relator Mauricio Porfirio Rosa. DJ: 19.02.2019. Disponível em: <https://www.tigo.jus.br/jurisprudencia/juris.php?acao=query&tipo=P&osicao> Acesso em: 12 nov. 2020.

GOIÁS. Tribunal de Justiça. (1ª câmara cível). Apelação cível: 0455472-25.2015.8.09.0015. Duplo grau de jurisdição. Apelações cíveis. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Contratação de serviços. Simulação. Fraude. Conduta perpetrada pelo prefeito e secretário de administração. Ato de improbidade administrativa configurado. Relator Roberto Horácio de Rezende. DJ: 16.10.2020. Disponível em: <https://www.tigo.jus.br/jurisprudencia/juris.php?acao=query&tipo=P&posicao> Acesso em: 10 de nov. 2020.

GOIÁS. Tribunal de Justiça. (2ª câmara cível). Apelação cível: 0360628-21.2013.8.09.0026. Apelação cível. Ação civil pública por ato de improbidade administrativa. Violação dos princípios regentes da administração pública. Art. 11 da LIA. Ex-prefeito. Indicação de pessoas para cadastro ao benefício cheque reforma. Dolo genérico. Precedentes STJ. Dosimetria das penas do art. 12 da LIA. Relator Amaral Wilson de Oliveira. DJ: 13.10.2020. Disponível em: <https://www.tigo.jus.br/jurisprudencia/juris.php?acao=query&tipo=P&posicao> Acesso em: 11 de nov. 2020.

JUSBRASIL. **Superior Tribunal de Justiça STJ - RECURSO ESPECIAL : REsp 810662 SP 2006/0009201-8.** Disponível em: <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8826006/recurso-especial-resp-810662-sp-2006-0009201-8/inteiro-teor-13914752> Acesso em: 28 ago. 2020.

JUSBRASIL. **Supremo Tribunal Federal STF - RECURSO EXTRAORDINÁRIO: RE 228977 SP.** Disponível em:

[https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/775216/recurso-extraordinario-re-228977-](https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/775216/recurso-extraordinario-re-228977-sp)

[sp](#) Acesso em: 20 ago. 2020.

MARCATO, Antônio Carlos. **Procedimentos especiais** – 17. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

MARQUES, Mauro Campbell; OSÓRIO, Fábio Medina; ZAVASCKI, Teori [et. al] **Improbidade administrativa: Temas atuais e controvertidos** - Rio de Janeiro: Forense, 2016.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 8. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 8-1232.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2020.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional / Alexandre de Moraes**. – 36. ed. – São Paulo: Atlas, 2020. 993 P.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção: **Improbidade administrativa: direito material e processual / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezende Oliveira**. – 8. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Direito Penal: partes geral e especial**. 6. ed. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2019.

OSORIO, Fabio Medina. **Direito administrativo sancionador**. São Paulo: RT, 2.000.

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

PIETRO, M. S. Z. D. **DIREITO ADMINISTRATIVO**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1-1101.

PLANALTO. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10. nov. 2020.

PLANALTO. **DECRETO-LEI Nº 201, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm acesso em 10. nov. 2020.

PLANALTO. **DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm Acesso em: 31 ago. 2020.

PLANALTO. **LEI Nº 13.105, DE 16 DE MARÇO DE 2015**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 01 set. 2020.

PLANALTO. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 27. Out. 2020.

PLANALTO. **LEI Nº 10.628, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10628.htm Acesso em: 28 ago. 2020.

PLANALTO. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 27 mai. 2020.

PLANALTO. **LEI COMPLEMENTAR Nº 157, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2016.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp157.htm Acesso em: 1 jun. 2020.

PLANALTO. **LEI Nº 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2002.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm Acesso em: 31 mai. 2020.

PLANALTO. **LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 1 mai. 2020.

PLANALTO. **LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm Acesso em: 27 ago. 2020.

REALE JÚNIOR, Miguel. **Fundamentos de direito penal / Miguel Reale Júnior.** – 5. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2020.