



Instituto de Ensino Superior “Presidente Tancredo de Almeida Neves”

MARCOS TADEU PRADO CAMPOS

CRIMES DE PREFEITOS E VEREADORES: A APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

São João del-Rei

2016

MARCOS TADEU PRADO CAMPOS

**CRIMES DE PREFEITOS E VEREADORES: A APLICAÇÃO
DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada ao curso de
Direito do Instituto de Ensino Superior
Presidente Tancredo de Almeida Neves –
IPTAN – como requisito parcial à
obtenção do título de graduado, sob a
orientação do Prof. Ms. Antônio Américo
de Campos Júnior.

São João del-Rei

2016

MARCOS TADEU PRADO CAMPOS

**CRIMES DE PREFEITOS E VEREADORES: A APLICAÇÃO
DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Monografia apresentada ao curso de
Direito do Instituto de Ensino Superior
Presidente Tancredo de Almeida Neves –
IPTAN – como requisito parcial à
obtenção do título de graduado em
Direito.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Ms. Antônio Américo de Campos Júnior (Orientador)

Prof. Esp. Luciano Machado Ferreira

Prof. Álvaro Guimarães Júnior

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo constante incentivo e compreensão. Especialmente meus pais e meus filhos.

Trago um especial agradecimento aos professores do curso de direito, fundamentais em minha formação acadêmica e, em especial, aos Professores Antônio Américo e Raquel Maria Vieira Braga.

Toda a gente fala de direitos humanos e ninguém de deveres, talvez fosse uma boa ideia inventar um Dia dos Deveres Humanos.
José Saramago.

RESUMO

Esta monografia busca analisar a forma como se procede a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa sobre prefeitos e vereadores, diante da celeuma existente sobre sua incidência àqueles detentores de mandatos eletivos. O Supremo Tribunal Federal tem entendimento consolidado sobre sua não aplicação aos agentes políticos, submetidos à Lei 1.079/1950. No caso de prefeitos e vereadores, responderiam estes diante do Decreto-lei 201 de 1967, que prevê os crimes de responsabilidade a que estão sujeitos, estando imunes aos preceitos normativos da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa. O processamento de eventuais ações observaria o foro por prerrogativa de função que lhes é expresso na Constituição. O Superior Tribunal de Justiça, diferentemente, entende que, à exceção daqueles expressamente qualificados na lei 1.079/50, aos demais agentes políticos não assiste razão buscar sua guarida. A natureza jurídica cível da Lei 8.429/92 fixa a competência para apreciação do caso concreto ao juiz singular de primeiro grau, de forma independente e autônoma em relação a outros diplomas porventura incidentes que importem, inclusive, foro por prerrogativa de função. De todo esse imbróglio decorre que muitos edis e alcaides, flagrados em crime, questionam o diploma ao qual responderiam como forma de safar-se à cominação diante da Lei 8.429/92. Far-se-á, aqui, uma pesquisa doutrinária e jurisprudencial acerca do tema buscando esclarecer posições e expressar como vem entendendo a jurisprudência nos casos que lhes são submetidos. Diante da pesquisa levada a cabo pode-se constatar que prefeitos e vereadores não estão imunes à aplicação dos preceitos legais acerca da improbidade e sua apreciação se dará a cargo do juiz singular de primeiro grau, além de não se incorrer em *bis in idem*, uma vez que a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa é cível.

Palavras-chave: Lei 8.429/92; Improbidade administrativa; Crime de responsabilidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
LISTA DE ABREVEATURAS	9
1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIME DE RESPONSABILIDADE.....	10
1.1 Infrações Político Administrativas.....	10
1.2 Improbidade Administrativa	12
1.3 Crime de Responsabilidade	15
1.4 Natureza Jurídica das Sanções.....	16
2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE	19
2.1 Conduta culposa e dolosa na Improbidade Administrativa	19
2.2 Improbidade Administrativa como má gestão eivada de desonestidade	25
2.3 A atuação do Ministério Público	29
3. CUMULATIVIDADE ENTRE ATO DE IMPROBIDADE E CRIME DE RESPONSABILIDADE E A OCORRÊNCIA DO <i>BIS IN DEM</i>	33
3.1 A responsabilidade do agente político.....	33
3.2 A posição do Supremo Tribunal Federal.....	39
3.3 Consequências política e jurídica da responsabilização	46
CONSIDERAÇÕES FINAIS	51
REFERÊNCIAS.....	53

INTRODUÇÃO

No Brasil, atualmente, muito se discute sobre a sensação de impunidade de agentes públicos diante de ilícitos cometidos que maculam a atividade administrativa. Existe uma impressão difundida na sociedade de que os crimes cometidos pelos agentes políticos não são devidamente apurados e que restam impunes. Leis há que preveem os desvios de conduta e as punições que lhes são correlatas. Além da efetiva punição, deve também a lei ter um efeito dissuasivo, buscando desestimular a conduta ilícita.

Oportuno, então, analisar as formas com que o ordenamento jurídico pátrio procura punir e desestimular a prática delituosa por agentes que têm a obrigação de gerir e zelar pelo patrimônio público. O zelo e gestão não podem se confundir com a apropriação, para si, de algo que a todos pertence.

O cidadão está inserido numa realidade em que seus interesses são representados pelos agentes que ele próprio escolhe, de forma direta, para exercê-los em seu benefício e em benefício da comunidade. Os representantes mais próximos do cidadão são, sem dúvida, o prefeito e o vereador. São eles que vão administrar e legislar sobre o que mais diretamente vai afetar a vida das pessoas na sociedade, como, por exemplo, a coleta do lixo, o fornecimento de água e esgoto, a urbanização, a limpeza pública, a fiscalização acerca de higiene em estabelecimentos comerciais, a fiscalização tributária e tantas outras atividades que afetam diretamente a qualidade de vida das pessoas.

Muitas vezes, a malversação dos recursos disponíveis no município é responsabilidade dos agentes políticos locais e isto ganha um vulto ainda maior diante da escassez de tais recursos.

O ordenamento jurídico possui instrumentos de punição e prevenção de ilegalidades que, muitas vezes, têm interpretações afastadas do que se objetiva como ideal e finalístico. Assim pois, verifica-se acontecer com a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429 de 02 de junho de 1.992) e com o texto que dispõe sobre a Responsabilidade de prefeitos e vereadores (Decreto-lei 201 de 27 de fevereiro de 1.967) que, embora em diplomas distintos, se complementam e oferecem um balizamento acerca da forma como lidar com aqueles casos que representam malversação de recursos, desvios e tantas outras formas de locupletar-se do patrimônio social.

Discute-se sobre a aplicação de um, de outro ou dos dois diplomas ao caso concreto, sendo certo que o Supremo Tribunal Federal entende, hodiernamente, que prefeitos e vereadores respondem perante o Decreto-lei 201 / 1967 e não perante a Lei de Improbidade Administrativa. Tal posicionamento decorre de um único julgado que remonta ao ano de 2007, relatado pelo então Ministro Nelson Jobim, em que a União impetrou uma Reclamação, alegando usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal pela justiça federal de primeiro grau no julgamento de conduta do então Ministro de Estado Ronaldo Mota Sardemberg, Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos à época do governo Fernando Henrique Cardoso. Pelo julgado, agentes políticos teriam afastada a responsabilização pela Lei de Improbidade Administrativa.

Oriundo do Supremo Tribunal Federal, tal entendimento acaba por balizar a atividade jurisdicional nos demais juízos do país e, assim, tem-se por entendimento que o diploma repressivo a ser aplicado aos agentes políticos municipais é apenas o Decreto-lei 201 de 1.967.

É de se esperar que esse entendimento seja revisto no Pretório Excelso para que a aplicação da lei de Improbidade se dê de forma mais ampla e alcance os agentes políticos e, no caso em tela nesse trabalho, os prefeitos e vereadores. A necessidade de mudança nesse entendimento explica-se diante da envergadura do cargo exercido pelo agente que dirige o executivo municipal e aquele que ocupa assento em câmara municipal.

Tendo em vista o princípio da moralidade, ainda que pese um entendimento majoritário de ser a imoralidade uma espécie de agravante da ilegalidade e não vício autônomo do ato administrativo, há que se observar a legalidade em sentido amplo para abranger não só a obediência à lei, como também a observância dos princípios e valores que estão na base do ordenamento e são, em última instância, os alicerces sobre os quais se sustenta o direito positivo.

A Lei de Improbidade Administrativa, em seus artigos 9º, 10 e 11 define os atos de improbidade administrativa, sendo que o art. 9º cuida dos casos que importam enriquecimento ilícito; o art. 10 cuida daqueles que compreendem prejuízo ao erário e o art. 11 indica atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública. Entre estes últimos, os incisos do artigo indicam, em rol exemplificativo, possíveis situações de enquadramento em atos de improbidade, porém o *caput* deixa espaço aberto à inclusão de qualquer ato que atente contra “os

princípios da administração pública ou qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições”. Tem-se aqui, portanto, que qualquer ato que macule o princípio da moralidade ou qualquer outro princípio de observância obrigatória por parte da Administração Pública importa em alguma modalidade de improbidade administrativa.

Os prefeitos e vereadores estão, portanto, estritamente vinculados à Lei de Improbidade, uma vez que seus atos podem importar desvios em relação ao referencial de moralidade que se tem por foco na atividade administrativa. Isto pode ocorrer, por exemplo, no instante em que um prefeito não aplica o mínimo de recursos previstos em lei para a atividade escolar básica; quando o Alcaide contrata funcionário, sem concurso público, para execução de serviço privativo de servidor público; quando ele busca a auto promoção a partir de obras públicas ou propaganda que faça referência à sua pessoa e não ao ente público; quando o vereador utiliza-se, de forma indevida, de verba indenizatória ou quando utiliza-se de veículo da câmara para deslocamentos particulares. São alguns exemplos de condutas ímprobas, entre tantas possíveis de se observar, que maculam profundamente o princípio da moralidade, além de outros atinentes à atividade administrativa.

O tema do presente trabalho, por controverso em doutrina e jurisprudência, carece de uma pesquisa esmerada e atenta que seja capaz de esclarecer a relação entre a aplicação de dois diplomas legais que, para alguns são complementares e para outros tantos excludentes, quais sejam, o Decreto-lei 201/1967 e a Lei 8.429 de 1992.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CDC – Código de Defesa do Consumidor

CF – Constituição Federal

LIA – Lei de Improbidade Administrativa

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

1. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIME DE RESPONSABILIDADE

Improbidade administrativa e Crime de responsabilidade são espécies do gênero infrações político administrativas, que têm conceituações, regramento e natureza jurídica distintos, com diplomas legais distintos e cuja incidência é regularmente questionada nos tribunais. Ocorre alegar-se que a concomitância na imputação a um dado agente político, em nosso caso prefeitos e vereadores, implicaria *bis in idem*, que é rechaçado pelo Direito.

Na realidade, existe uma importante celeuma sobre o tema, principalmente nos tribunais pátrios, sendo que o entendimento ainda varia ao sabor do subjetivismo de alguns julgadores. O entendimento doutrinário, por sua vez, é tranquilo ao afirmar que o agente político é sim passível de responsabilização diante da Lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa – que, devido à sua natureza jurídica cível, há de responsabilizar aquele agente que tem por obrigação ser o zelador-mor da probidade na Administração.

Antes de uma abordagem que explicita melhor a base teórica que se pretende, dar-se-á a apresentação da definição de alguns termos que são fundamentais ao bom entendimento do tema e que instrumentalizam a proposta do trabalho.

1.1 Infrações Político Administrativas

As infrações político administrativas do Prefeito podem ser compreendidas como aquelas condutas vedadas ao mandatário e sobre as quais recaem sanções disciplinadas em lei.

Assim, também os vereadores estão sujeitos à observância dos mandamentos legais emanados do ordenamento jurídico que lhes impõem condutas e lhes preveem sanções por descumprimento.

Em ambos os casos há previsões na Constituição e nas leis, como se pode observar da transcrição dos artigos 29-A da Constituição da República em seus parágrafos 1º e 3º e do artigo 4º do Decreto-lei nº 201 de 1967.

No caso do parágrafo 1º do art. 29-A da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 25 de 2000, fica o Legislativo Municipal obrigado a observar um limite máximo para gastos com folha de pessoal:

§ 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

O mesmo artigo 29-A prevê os crimes constitucionais de responsabilidade do Prefeito:

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:
I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;
II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou
III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

O parágrafo 3º do mesmo artigo 29-A traz ainda, expresso, o crime de responsabilidade específico do Presidente da Câmara de Vereadores, que faz remissão ao limite imposto no parágrafo 1º: “§ 3º Constitui crime de responsabilidade do Presidente da Câmara Municipal o desrespeito ao § 1º deste artigo.”

O art.4º do Decreto-Lei 201 de 1967 traz a descrição das infrações político administrativas dos Prefeitos Municipais e a sanção a que estão sujeitos em caso de descumprimento. A sanção prevista no referido artigo traz seu caráter especificamente político, com julgamento pela câmara de vereadores, em tudo afastado do caráter criminal, que possui processualística própria e do qual não está o mandatário afastado. A sanção político administrativa não exclui a sanção criminal à qual estaria sujeito, porém com foro próprio de julgamento pelo Tribunal de Justiça. É o que prevê o inciso X do artigo 29 da Carta Magna quando diz: “X - julgamento do Prefeito perante o Tribunal de Justiça”.

O julgamento pela Câmara de Vereadores, portanto, se reserva àquelas infrações que implicam atos comissivos ou omissivos voltados à ofensa de deveres políticos que o mandatário possui junto à comunidade que o elegeu. Não se confundem com as infrações criminais, cuja tipicidade se reveste de uma forma muito mais específica, atendendo aos princípios próprios do direito penal. Assim se pode observar da transcrição do artigo 4º do Decreto-Lei 201/67:

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

- I - Impedir o funcionamento regular da Câmara;
- II - Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída;
- III - Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular;
- IV - Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade;
- V - Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária;
- VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro,
- VII - Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou omitir-se na sua prática;
- VIII - Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura;
- IX - Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores;
- X - Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

A responsabilidade político-administrativa é a que resulta da violação de deveres éticos e funcionais de agentes políticos eleitos, que a lei especial indica e sanciona com a cassação do mandato. Essa responsabilidade é independente de qualquer outra e deriva de *infrações político-administrativas* apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador.

1.2 Improbidade Administrativa

Continuando no mister da definição acerca dos conceitos fundamentais ao melhor desenvolvimento do tema, cumpre agora a conceituação acerca da improbidade administrativa.

O conceito de improbidade decorre da negativa de probidade, que por sua vez, está intimamente ligado aos conceitos de legalidade e moralidade. A probidade e a moralidade administrativa decorrem da mesma ideia de honestidade no trato da coisa pública e não implicam somente a observância estrita da lei, mas vão além, implicando observância de princípios e condutas. Assim Di Pietro (2013, p.893.) se refere ao tema:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Carvalho Filho (2012, p.98) no mesmo sentido traz:

O termo *probidade*, que provém do vocábulo latino *probitas*, espelha a ideia de *retidão ou integridade e caráter que leva a observância estrita dos deveres do homem, quer públicos, quer privados; honestidade; pundonor, honradez*, como assinalam os dicionaristas. De fato, ser *probo* é ser honesto e respeitador dos valores éticos que circundam o indivíduo no grupo social. Improbidade é o antônimo e significa a inobservância desses valores morais, retratando comportamentos desonestos, despidos de integridade e usualmente ofensivos aos direitos de outrem. Entre todos, um dos mais graves é a corrupção, em que o beneficiário se locupleta às custas dos agentes públicos e do Estado.

Na seara da administração pública, a improbidade administrativa será, portanto, a conduta comissiva ou omissiva que estará inquinada com o vírus da desonestidade, da imoralidade.

Para Bandeira de Mello (2000, p.747/748), improbidade administrativa seria, numa linha principiológica:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nele esforçada.

Mais tecnicamente, Justen Filho (2005, p.686) definiu o termo improbidade administrativa como:

a improbidade administrativa consiste na conduta econômica eticamente reprovável praticada pelo agente estatal, consistente no exercício indevido de competências administrativas que acarrete prejuízo aos cofres públicos, com a frustração de valores

constitucionais fundamentais, visando ou não a obtenção de vantagem pecuniária indevida para si ou para outrem, que sujeita o agente a punição complexa e unitária, de natureza penal, administrativa e civil, tal como definido em lei.

Tem-se, portanto, que os atos de improbidade administrativa implicam a não observação dos deveres ético funcionais e de moralidade a que estão sujeitos os agentes públicos, especialmente os que detêm mandato e estão nas funções de comando, como prefeitos e vereadores.

O diploma legal específico a disciplinar as condutas que implicam improbidade administrativa é a Lei 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que prevê as sanções à sua não observância e especifica, nas seções I, II e III do Capítulo II, os casos que implicam Improbidade administrativa que importem enriquecimento ilícito, prejuízo ao Erário e aqueles que atentam contra a Administração Pública, respectivamente.

Impossível, todavia, captar-se o espírito da legislação, afastado do caráter principiológico de que está impregnado. O princípio da moralidade, expresso no artigo 37 da Constituição Federal, é o regente mor do preceito e será a bússola a orientar, por um lado, a conduta do agente público, por outro a interpretação que se dará aos casos em que haja a necessidade de aplicação do diploma. São indissociáveis a norma jurídica da norma moral, devendo ser aquela interpretada à luz desta, de forma que o princípio da legalidade expressa se coadune com o princípio da moralidade. A letra seca da lei não pode afastar o ideal da moral social cujo princípio se espraia por todo o ordenamento e, em homenagem à segurança jurídica, o ideal de moral não pode extrapolar ao que está prescrito em lei, sob pena de se incorrer no subjetivismo moral do julgador.

Diante do exposto, o conceito de improbidade administrativa pode ser expresso como todo ato ilícito doloso que acarrete ao agente enriquecimento ilícito, cause prejuízo à Administração ou atentem contra ela, excetuados aqueles que decorram de equívocos exclusivamente formais ou praticados com boa-fé. Importante notar que nem todo ato que possa ser enquadrado como improbo é passível de se subsumir aos rigores da lei, uma vez que o dolo é característica fundamental de interpretação da norma.

A conduta culposa do agente há de ser interpretada de forma mais cuidadosa e deverá levar em conta que, em que pese o ato praticado, o fato de ser o cargo

político de amplo acesso, seus pré-requisitos são mínimos. Isso implica que, o gestor municipal ou o edil não possuem, como requisito de investidura no cargo, uma especialização qualquer ou um critério profissional do qual seja exigível uma conduta mais estritamente previsível. Podem eles, por infortuno acaso, verem-se enquadrados em alguma forma de improbidade cuja realização decorreu de ato fortuito, ao qual não se poderá inquirir má-fé. Nesses casos deverá a interpretação se valer da valoração principiológica da moralidade e da proporcionalidade.

1.3 Crime de Responsabilidade

O decreto-lei nº 201 de 1967, diploma que consagra os crimes de responsabilidade a que estão sujeitos prefeitos e vereadores, traz a divisão entre crimes de responsabilidade propriamente ditos – aqueles expressos no artigo 4º- e crimes de responsabilidade impróprios – aqueles que constam do artigo 1º.

Os crimes de responsabilidade propriamente ditos são aqueles que constituem as infrações político administrativas passíveis de cometimento pelos prefeitos e sujeitas a julgamento político pela câmara de vereadores local, sancionadas com a perda do mandato.

Os crimes de responsabilidade impróprios são aqueles previstos no artigo 1º e que constituem ilícitos penais, processados pela competente ação penal e sujeitos às sanções de natureza penal imposta pelo Tribunal de Justiça competente para julgamento.

Essa diferenciação é fundamental à correta conceituação e sua previsão dentro do mesmo diploma traz problemas de ordem interpretativa que são objeto de divergência na doutrina.

Acertado, no entanto, o entendimento que espousa serem os crimes de responsabilidade impróprios (art. 1º, DL 201/67) objeto de apreciação pelo Tribunal de Justiça, em respeito à prerrogativa de foro à qual estão sujeitos os prefeitos, e serem os crimes de responsabilidade propriamente ditos (art. 4º, DL 201/67) de apreciação da Câmara Municipal respectiva.

As condutas expressas no artigo 1º do Decreto informam os crimes que possuem perfil penal e que são passíveis de apropriada ação a ser movida em observância do Código de Processo Penal e endereçada ao Tribunal de Justiça. As

condutas do artigo 4º do Decreto serão apreciadas pela Câmara e terão como consequência a cassação do mandato do prefeito.

As sanções decorrentes da aplicação do referido diploma não se misturam e possuem instâncias próprias, sendo independentes entre si. Assim, um prefeito que estiver incurso em conduta prevista no artigo 1º do Decreto lei 201/67 terá processado seu caso junto ao Tribunal de Justiça competente, mas não terá afastada a possibilidade de julgamento pela Câmara Municipal no caso de ser incurso também em condutas previstas no artigo 4º. Sua condenação pelo Tribunal implica em sanção penal que é pressuposto para sanção política, no entanto não se aplica automaticamente. O Tribunal, em seu pronunciamento, deve fundamentar a incidência no caso concreto. Como a perda do cargo, nessa situação, é pena acessória, resultante natural da condenação, ela somente será imposta quando do trânsito em julgado da sentença penal condenatória. Esse processamento, por si só, não implica em possível *impeachment* do respectivo prefeito, senão em decorrência de crime de responsabilidade previsto no art. 4º do qual decorra o respectivo processamento junto ao legislativo municipal.

1.4 Natureza Jurídica das Sanções

Cumpre agora a análise da natureza jurídica das sanções a que estão sujeitos os agentes políticos municipais frente à ocorrência de infração político administrativa.

Como decorre dos conceitos acima expostos, as sanções são independentes entre si e a ocorrência de uma não implica a imediata ocorrência da outra. Nos crimes cujo perfil seja penal, de sorte a levar o agente a julgamento pelo Tribunal de Justiça da unidade federada à qual pertença seu município, seguirá o trâmite e os procedimentos próprios de uma ação penal, em que pese o foro por prerrogativa de função previsto para os Prefeitos. Nos casos do crime praticado pelo prefeito estar enquadrado nas possibilidades do artigo 4º do Decreto lei 201/67, seu julgamento será realizado pela casa legislativa municipal, seguindo rito próprio, descrito no artigo 5º do Decreto-lei 201/67 e cuja sanção não tem caráter penal, em que pesem considerações em sentido oposto. Fato é que se trata de um julgamento político e afetará o agente enquanto detentor de mandato, sendo a pena a cassação do mandato.

Outrossim, cumpre salientar que o vereador surpreendido no cometimento de condutas descritas no artigo 7º do Decreto Lei, ou seja, prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa, fixar residência fora do Município ou proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com o decoro em sua conduta pública, estará sujeito à cassação de seu mandato seguindo-se, no que couber, o procedimento descrito para a cassação do Prefeito.

Motivo de grande celeuma em doutrina, a natureza jurídica da Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade administrativa) decorre das sanções que ela prevê.

A rigor, as sanções previstas nas leis se classificam em cíveis, administrativas e penais. Há autores que defendem ter a Lei de Improbidade um caráter estritamente administrativo. Outros afirmam que seu perfil é tipicamente civil, ante a inexistência de previsão de pena privativa de liberdade. É que a técnica legislativa seguida obedece mais ao rito cível que ao criminal, em que a conduta vedada vem seguida de uma pena. Há aqueles que conferem ao diploma um caráter complexo que caracterizaria um híbrido entre o tipo penal e o ilícito administrativo.

A lei, em seu artigo 12, afirma que as sanções por ela previstas independem das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica. Essa disposição caracterizaria esse seu caráter híbrido.

Ponderada é a posição de Carvalho Filho que entende ter a LIA nítida natureza cível, em que pese haver nela um forte conteúdo penal. O autor assim se posiciona sobre o assunto:

Como registra a maioria dos autores, a ação de improbidade ostenta natureza cível, ou seja, caracteriza-se como ação civil, muito embora tenha uma sequência de condutas que se assemelham aos tipos existentes na legislação penal. Esse fato, aliás, ensejou para alguns estudiosos a consideração de que a LIA tem forte conteúdo penal. Em nosso entender, contudo, são esferas diferentes. Conquanto atos de improbidade possam também configurar-se como crimes, a apuração das condutas e a aplicação das sanções dar-se-ão nas esferas cível e penal, respectivamente.

Di Pietro (2013, p.893) também espousa o mesmo entendimento, assim explicitando-o ao discorrer sobre a LIA:

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração

de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Interessante análise faz Fazzio Junior (2015, p. 128) em seu “Improbidade Administrativa”, em que defende uma evolução na conceituação e na análise da implicação jurídica do ilícito:

A observação da diacronia jurisprudencial parece ser o caminho mais adequado para se firmar um ponto de vista seguro, na medida em que as dicções pretorianas cada vez mais se caracterizam como legislação intersticial ou segunda edição normativa, estabelecendo as medidas adequadas para o intercâmbio produtivo entre normas e cotidiano, portanto, entre os comportamentos administrativos e as relações sociais.

A investigação concentrada nessa esfera tem o mérito de reproduzir, em linhas gerais, as três fases da jurisprudência brasileira, a respeito do atos de improbidade.

A primeira tendência é filiada ao direito administrativo clássico, do ilícito administrativo como infração disciplinar, durante a primeira quadra do século XX.

A segunda, no período que cobre os anos 50 a 90, caracteriza-se pela primazia conferida ao tratamento penal da matéria, concentrado no enriquecimento ilícito.

A terceira fase, em que nos encontramos, contempla o ato de improbidade como ilícito civil e político-administrativo, já admitindo que a matéria integra o campo dos interesses transindividuais.

De fato, é observada uma evolução na interpretação da análise a que estão sujeitos os atos de improbidade administrativa, sendo certo que, atualmente, a análise mais adequada é aquela que observa a independência entre as instâncias civil, política, administrativa e penal. Essa independência acompanha e corrobora o clamor social pela probidade na administração pública e vai ao encontro do espírito com que o legislador constitucional, primeiramente, e o legislador ordinário, em um segundo momento, disciplinaram o instituto na Carta Magna e posteriormente na LIA.

2. A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE

2.1 Conduta culposa e dolosa na Improbidade Administrativa

Após as definições tratadas no primeiro capítulo, que cumprem orientar e embasar o tema, cabe, agora, discutir a conduta do agente político diante do regramento legal e constitucional. Como o ato que se vislumbra ímprobo vem sendo tratado diante da lei e como a jurisprudência vem interpretando o sem número de situações que chegam aos tribunais.

Os artigos 9º, 10 e 11 da LIA, tratam a tipificação de condutas que, tidas como ímprobas, sujeitariam o agente às suas penalidades, tanto no aspecto doloso como culposo. Os artigos 9º e 11 tratam, respectivamente, dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito e dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública. São eles tidos pela doutrina e jurisprudência como tipificação de condutas dolosas vedadas aos agentes públicos, que os sujeitariam às penalidades cominadas na lei. Já o artigo 10 importaria naquelas condutas tidas como culposas, também capazes de serem sancionadas pela lei. Cabe, nesse ponto, uma análise sobre os conceitos de dolo e culpa e sua observação diante do diploma legal.

O artigo 12 da LIA traz a cominação das penas previstas aos atos praticados e tipificados nos artigos 9º, 10 e 11.

O regime jurídico da responsabilização por improbidade administrativa deve se aproximar do regime jurídico penal, devido ao seu maior desenvolvimento doutrinário. O balizamento tendo por base o direito repressivo trará limitação ao *jus puniendi* do Estado em uma ótica constitucional, que é o mote do moderno direito e não podia ser diferente na identificação do ato ímprobo, inclusive na modalidade culposa. No direito penal pátrio, os crimes culposos devem ser expressos pelo ordenamento, sob pena de atípica a conduta. Não seria o caso de se elaborar um rol de possíveis condutas culposas a ensejar reprimenda por improbidade, até porque descabida tal providência em um universo de possibilidades impossível de se mensurar, muito menos expressar.

A doutrina penalista informa o dolo como a vontade livre e consciente de praticar determinado ato vedado pelo ordenamento, que implica infração a uma regra de inação ou não omissão. É aquele elemento da conduta subjetiva em que o indivíduo busca um resultado finalístico através de um determinado meio por ele escolhido. A subsunção do fato à norma implica na perfeita tipicidade penal da conduta. Para a finalidade buscada neste trabalho basta entender que o dolo é o fim ilícito desejado pelo sujeito que resultará em prejuízo ao Erário. Tanto mais fácil, portanto, identificar as oportunidades em que o agente atua de forma dolosa na consecução de ato que implica improbidade administrativa.

Tendo por base, ainda, a doutrina penal, pode-se definir a conduta culposa que poderá implicar no desrespeito à lei ou aos Princípios que regem a atividade administrativa e que devem orientar a atuação do agente público.

O código penal, em seu artigo 18, traz a definição das duas formas de conduta passíveis de se caracterizarem como aquelas que infringem a norma, assim:

Art. 18 - Diz-se o crime:

Crime doloso

I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo;

Crime culposo

II - culposo, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

Parágrafo único - Salvo os casos expressos em lei, ninguém pode ser punido por fato previsto como crime, senão quando o pratica dolosamente.

Ainda socorrendo-nos do diploma repressivo, clara fica a delimitação imposta às condutas que implicarão classificação em dolo ou culpa. Esta implicará resultado produzido a título de negligência, imprudência ou imperícia daquele que tem um dever legal de cuidado. Implica dizer que, ainda que não pretendido o resultado, a atuação do agente de forma culposa implicará em inobservância dos cuidados que impediriam a produção de um resultado não pretendido. Assim, vê-se que o resultado não desejado não está efetivamente no efeito alcançado e sim na inobservância de cautelas mínimas de conduta que impediriam sua observação. Nesse sentido, Fazzio Júnior (2015, p.137):

A culpa significa a vontade direcionada ao fato (por exemplo, dispensar licitação), embora o resultado – lesão ao erário – possa não ser desejado pelo agente. Culpa é a omissão de diligência na observância da norma de conduta administrativa, ou seja, a negligência do agente em observá-la, com resultado não querido, mas previsível. É o descuido na consideração das consequências eventuais do ato, ou como prefere NUCCI (2006, P.216), ‘É o comportamento voluntário desatencioso, voltado a um determinado objetivo, lícito ou ilícito, embora produza resultado ilícito, não desejado, mas previsível, que podia ser evitado.

O parágrafo único do artigo 18 do Código Penal, supracitado, ainda informa que os crimes se presumem dolosos, sendo que a modalidade culposa somente se observará diante de conduta expressa em lei.

Trazendo ao Direito Administrativo os conceitos anteriormente expostos, particularmente à Lei de Improbidade Administrativa, estaremos diante de uma importante celeuma que em muito aflige a aplicação do diploma.

O artigo 37 §4º da Constituição prevê que as sanções por atos de improbidade serão aplicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”. Importaria esse fragmento em afirmação da natureza jurídica cível da Lei de Improbidade Administrativa? Esse é o entendimento atual do Supremo Tribunal Federal que, na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2797 entendeu pela natureza jurídica cível da LIA com o fundamento de que sua aplicação não afasta o manuseio concomitante de uma ação penal. Melhor entendimento pela transcrição de elucidativo fragmento da decisão em comento:

(...)5. De outro lado, pretende a lei questionada equiparar a ação de improbidade administrativa, de natureza civil (CF, art. 37, § 4º), à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies. 6. Quanto aos Tribunais locais, a Constituição Federal -salvo as hipóteses dos seus arts. 29, X e 96, III -, reservou explicitamente às Constituições dos Estados-membros a definição da competência dos seus tribunais, o que afasta a possibilidade de ser ela alterada por lei federal ordinária. V. Ação de improbidade administrativa e competência constitucional para o julgamento dos crimes de responsabilidade. 1. O eventual acolhimento da tese de que a competência constitucional para julgar os crimes de responsabilidade haveria de estender-se ao processo e julgamento da ação de improbidade, agitada na Rcl 2138, ora pendente de julgamento no Supremo Tribunal, não prejudica nem é prejudicada pela inconstitucionalidade do novo § 2º do art. 84 do C.Pr.Penal. 2. A competência originária dos tribunais para julgar crimes de responsabilidade é bem mais restrita que a de julgar

autoridades por crimes comuns: afora o caso dos chefes do Poder Executivo - cujo impeachment é da competência dos órgãos políticos
 - a cogitada competência dos tribunais não alcançaria, sequer por integração analógica, os membros do Congresso Nacional e das outras casas legislativas, aos quais, segundo a Constituição, não se pode atribuir a prática de crimes de responsabilidade. 3. Por outro lado, ao contrário do que sucede com os crimes comuns, a regra é que cessa a imputabilidade por crimes de responsabilidade com o termo da investidura do dignitário acusado. STF - ADI: 2797 DF, Relator: Min. MENEZES DIREITO, Data de Julgamento: 16/05/2012, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-039 DIVULG 27-02-2013 PUBLIC 28-02-2013 EMENT VOL-02678-01 PP-00001) (grifo nosso)

A decisão do Pretório Excelso deixa claro que a LIA possui natureza não penal, porém, não adentrou no mérito para definir sua verdadeira natureza jurídica. Nesse julgado o objetivo era afastar às ações de improbidade o foro por prerrogativa de função que é natural das ações penais.

Sobraría à doutrina e jurisprudência a árdua tarefa de identificar o caráter que deveria assumir a Lei 8.429/92, não se podendo, a exemplo do que ficou firmado na ADI 2797, conceituar-se o diploma por negativas, que se estenderiam ao infinito. Portanto a LIA possuiria caráter não civil?; não trabalhista?; não ambiental? O campo é de fértil dissidência doutrinária e emerge daí o que parece mais razoável, que seria a responsabilidade por improbidade administrativa, assim como a responsabilidade disciplinar, espécie do Direito Administrativo Sancionador.

Os argumentos doutrinários favoráveis a essa espécie do direito são fortes e encontram ecos que podem vir a dar os devidos contornos prático-jurídicos reclamados pela sociedade. Nesse sentido Osório (2007, p.241):

O direito penal tem sido a melhor referência histórica para o balizamento e a limitação do poder punitivo estatal, inclusive quando é este último exercido por autoridades administrativas ou por autoridades judiciárias na prática de poderes jurisdicionais de imposição de sanções administrativas. Não se trata de reduzir as fontes do direito administrativo sancionador ao direito penal, como se este ostentasse alguma espécie de superioridade normativa. Trata-se apenas de perceber a superioridade teórica da dogmática penal, que pode e deve servir de inspiração garantista na seara do direito administrativo punitivo, eis que ambas constituem projeções do direito punitivo público, carecendo de limites e contornos básicos comuns.

A Lei 8.429/92 (LIA), apesar de trazer avanços no combate à prática dos atos de improbidade, fez com que ocorresse um efeito não desejado de seus comandos.

Os órgãos de persecução encarregados de denunciar os atos de improbidade, passaram a exceder nesse mister, informando como ímprobos quaisquer atos que viessem de encontro aos comandos legais. À medida que os processos foram aportando no judiciário, foi havendo uma mitigação à aplicação literal da lei no sentido de fazer-se observar que inabilidade ou despreparo não se constituem em atos de improbidade. Nada mais saudável num país em que, em seus mais longínquos rincões – o mesmo se diga de qualquer outra cidade mediana – os eleitos como mandatários no executivo e no legislativo, nem sempre são pessoas com um conhecimento técnico, cultura e informação suficientes que lhes deem base a se abster do cometimento de atos de improbidade, principalmente por culpa. Não cabe aqui uma justificativa com relação ao cometimento de qualquer ato ilegal, todavia, há necessidade de sopesar o que excede no sentido de persecução em benefício de uma gestão legitimada nas urnas.

Dentre os temperamentos aplicados à lei pelo judiciário, por sua jurisprudência, passou-se a exigir que fosse demonstrado o dano ao patrimônio público, quando da denúncia de cometimento de um ato ímprobo. Como exemplo:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. OVERBOOKING. EMBARQUE DE PASSAGEIROS PRETERIDOS. ATO ÍMPROBO NÃO CARACTERIZADO. INICIAL DA AÇÃO DEVE SER REJEITADA. (...). Para ser considerado ímprobo, o ato do agente público deve não só ter como consequências o dano ao erário e/ou a obtenção de vantagem indevida a si próprio ou a outrem, como deve estar marcado pela desonestidade, pela intenção de ser desleal aos princípios que norteiam a Administração Pública. O agravante não obteve qualquer vantagem com a conduta descrita pelo Ministério Público Federal, nem causou qualquer dano ao erário. Seus comportamentos não passaram de revanchismo após a confusão causada no aeroporto pelo overbooking. Mesmo que tenha havido a ameaça, ela não é suficiente para a caracterização do ato ímprobo, já que não efetivada. As falas do agravante não passaram de mera ameaça, sem concretização. Agravo provido. TRF-3 - AI: 1493 SP 2009.03.00.001493-0, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL NERY JUNIOR, Data de Julgamento: 12/11/2009, TERCEIRA TURMA. (grifo nosso).

Essa decisão limita a caracterização do ato de improbidade àquelas condutas que causam de fato dano ao patrimônio público como resultado finalístico do ato questionado, ou que comprovem ter o agente auferido vantagem indevida.

No entanto, a lei é clara ao prever uma terceira forma de violação aos seus preceitos, que implica na agressão aos princípios que regem a administração pública. Nesse e em outros tantos casos, infere-se que o julgador, no caso concreto, tomou a violação aos princípios como integrante dos anteriores – lesão ao Erário e enriquecimento ilícito - ao infirmar que a constituição do ato de improbidade pressupõe uma dessas opções, associada à desonestidade. Se tomada nessa direção, a interpretação do texto legal estará causando afronta direta à Constituição pois, a omissão do julgador com relação a texto expresso de lei implica em nulidade da decisão. Isso porque, nos artigos 10 e 21, da LIA existe a expressa desnecessidade de que, para sua configuração, o ato tenha que causar ofensa ao patrimônio público. Basta, portanto a ofensa a seus princípios para que o ilícito se configure. As decisões que vão em sentido contrário ofendem frontalmente a vontade do legislador.

Outro problema que decorre do caso é a declaração implícita de inconstitucionalidade da norma, uma vez que o órgão julgador afaste sua aplicação. Esse entendimento decorre da Súmula Vinculante nº 10 do STF, que diz:

Súmula Vinculante 10

Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

Portanto, o simples afastamento da aplicação de regra expressa implica sua declaração de inconstitucionalidade ferindo, inclusive, a cláusula de reserva de plenário¹. Não se pode, portanto, alegar interpretação da norma quando ela expressamente afasta a necessidade de dano para que o ilícito se caracterize. A LIA, *in verbis*:

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

- I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento;
- II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

¹Art. 97. Somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão especial poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do Poder Público.

O perigo de decisões como aquela referida anteriormente, é a permissividade que implicaria à atuação de agentes ao arrepio da lei, com a possibilidade de alegação de conduta culposa que lhes afastaria a aplicação do diploma legal.

2.2 Improbidade Administrativa como má gestão eivada de desonestidade

A má gestão eivada de desonestidade é, e há de ser sempre, objeto de reprimenda da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que aquela conduta voltada dolosamente de prejuízo ao erário deve ser reprimida da forma legal mais veemente. Nesse item a discussão se dará acerca do conflito surgido da interpretação segundo a qual os atos dolosos constituintes de crimes cometidos por prefeitos e vereadores estariam sujeitos à reprimenda conforme o Decreto lei 201 de 1967 que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores e não pela Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse ponto devemos nos socorrer do texto constitucional que, em seu artigo 37, parágrafos 4º e 5º, orienta a reprimenda à qual estará sujeito o agente público que incorrer em ilegalidade. A regulamentação desses parágrafos foi efetuada pela lei 8.429/92, nossa Lei de Improbidade Administrativa. Os dispositivos constitucionais ensinam:

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.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

A má gestão eivada de desonestidade está absolutamente contida nos ditames legais da LIA, assim como no que discorre o Decreto Lei 201/67, uma vez que a Constituição consagrou que a lei daria forma e gradação a punições por ela previstas como suspensão de direitos políticos, perda da função pública,

indisponibilidade de bens e ressarcimento ao erário, sendo este imprescritível, por força do parágrafo 5º, *in fine*, e aquelas disciplinadas na forma da lei.

Ocorre que, anterior à atual Carta da República, já existia o Decreto Lei 201/67 que disciplina a responsabilidade de prefeitos e vereadores. Este diploma tem o perfil penal expresso em seu artigo 1º, que define quais são os crimes de responsabilidade de prefeitos e vereadores e as sanções a que estão sujeitos os agentes.

Posteriormente observou-se a edição da LIA, que regulamentou os parágrafos supra do referido artigo 37 da Carta Magna. Essa lei também prevê punição a atos ilícitos praticados por agentes públicos, gênero, no qual estão inseridas as espécies mandatários municipais e edis. Em seus artigos 9º a 11, a LIA define os ilícitos passíveis de cometimento pelo agente público e em seu artigo 12 as penas às quais está sujeito. O decreto lei 201/67 também traz, de forma expressa, ilícitos e penas aplicáveis aos prefeitos e vereadores. Tipificação e sanções há, portanto, que impliquem a possibilidade de uma pormenorizada adequação do ato ao tipo penal respectivo.

Todavia, o enquadramento legal da conduta do agente pressupõe a análise quanto ao dolo, ou seja, passa pelo elemento volitivo da conduta que a caracterizará e possibilitará sua adequada tipificação. Neste campo existem correntes doutrinárias e jurisprudenciais divergentes entre si e que buscam avaliar esse importante elemento permitindo sua correta classificação. São três as principais correntes, sendo que a primeira pressupõe o dolo como elemento fundamental da conduta para se caracterizar a improbidade; a segunda admite a improbidade a título de dolo ou culpa e a terceira que a admite por dolo ou culpa grave. É importante procurar esclarecê-las.

Uma primeira, e forte corrente, defende que o dolo é pressuposto necessário para a ocorrência da improbidade, não a admitindo na modalidade culposa. Essa corrente é capitaneada por Edilson Pereira Nobre Júnior e Aristides Junqueira Alvarenga.

Em sentido oposto Nicolao Dino Costa Neto, George Sarmento e José Jairo Gomes não veem qualquer óbice à ocorrência da improbidade na modalidade culposa. A elevação da conduta culposa ao patamar de improbidade decorreria apenas da vontade do legislador, deixando ao juiz a análise do caso concreto e sua

adequação ao fixar as sanções aplicáveis, valorando o grau de reprovabilidade do elemento subjetivo da conduta e sua adequada reprimenda.

Uma terceira, e não menos importante corrente, defende que a improbidade decorre do dolo e também da culpa grave, entendendo impossível a configuração do delito por culpa leve ou levíssima. Entendem dessa forma Gilmar Ferreira Mendes, Arnaldo Wald, Juarez Freitas e Fábio Medina Osório.

A dissidência doutrinária e jurisprudencial, em que pese serem respeitáveis seus representantes, dificulta a tipificação das condutas, elevando-as de subjetividade.

Certo é, porém, que a má gestão eivada de desonestidade, que tem como pressuposto o dolo como elemento volitivo, encontra previsão na LIA em seus artigos 9º a 11 e no artigo 12 encontra a previsão de pena a que estão sujeitos seus agentes. Por sua aproximação com o direito penal, há necessidade de motivação similar à utilizada para a dosimetria da pena no processo penal e isso se justifica porque não basta ao juiz sentenciar utilizando, na motivação, termos genéricos como “utilizando da razoabilidade e proporcionalidade condeno em...” ou “devido à extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente, condeno em...”. Faz-se mister que, ao fixar a pena, o juiz motive sua decisão de forma minuciosa, explicando pormenorizadamente as razões da aplicação da pena, assim como o grau de intensidade utilizado.

O método de dosimetria deve ser aquele utilizado pelo direito penal, que está previsto no artigo 59 do Código Repressivo, naquele mesmo processo de sopesar as circunstâncias na qual o crime ocorreu, para posteriormente aplicar agravantes ou atenuantes. Isso ocorre porque os critérios previstos no artigo 12 da LIA são insuficientes para fixar o *quantum* de pena, uma vez que não abrangem todo o espectro da conduta ilícita. A extensão do dano não é nem mesmo elemento dosimétrico idôneo para a aplicação das penalidades. É o que explica Almeida Prado (apud, Carvalho Filho, 2012, p.106)

Com efeito, a responsabilidade administrativa deve graduar-se em função da gravidade da conduta, de seu elemento subjetivo, ao passo que a reparação civil é que deve proporcionar-se à extensão do dano. Em vista disso, casos haverá em que a conduta do agente se reveste de pouca gravidade, mas o dano dela derivado apresenta-se vultuoso. Como a lei já prevê o ressarcimento integral do dano, não faria qualquer sentido avultar as demais sanções, elevando-as

aos grau máximos, também em função das dimensões do dano, sem atentar para as características da conduta punível – estas sim, relevantes para se aquilatar sua gravidade.

Em que pese a celeuma acerca da LIA, seu conteúdo, sua natureza jurídica e sua aplicação e dosimetria, certo é que há um diploma repressivo de caráter estritamente penal que prevê sanção aos atos ímprobos cometidos especificamente pelos prefeitos e vereadores. É o Decreto-lei 201 de 1967 que trata da responsabilidade de prefeitos e vereadores.

Esse diploma normativo é o que espousa, atualmente, o entendimento do Supremo Tribunal Federal sobre a repressão aos crimes cometidos por prefeitos e vereadores, estando reservado aos demais ocupantes de cargos públicos, a LIA.

O Decreto-lei 201 de 1967 foi editado sob a égide da Constituição de 1967, em pleno período de exceção, sob o jugo da ditadura militar. Desde seus primórdios pairavam dúvidas acerca de sua constitucionalidade, uma vez que foi editado em Decreto-Lei, ferindo o Ato Institucional nº 4, que previa a edição de Decreto-Lei somente para tratativa de matérias de segurança nacional, o que não era o caso do Decreto-lei 201/67.

Em 1994, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do *habeas corpus* nº 70.671², teve oportunidade de se manifestar sobre a constitucionalidade do diploma e, ainda que sendo arguido como contrário à constituição de 1988 pelo Ministro Marco Aurélio, uma vez que a Constituição de 1967 teria resguardado e afastado do controle jurisdicional os atos praticados pelo governo em sintonia com os Atos Institucionais que lhes davam guarida, não seria o caso do referido diploma. O ministro Celso de Mello se manifestou favorável ao posicionamento do Ministro Marco Aurélio, no entanto conferiu constitucionalidade ao diploma em face da supremacia das Constituições de 1967 e 1969, que afastaram do controle jurisdicional os atos praticado sob a égide dos Atos Institucionais.

² PENAL. PROCESSUAL PENAL. PREFEITO: CRIME DE RESPONSABILIDADE. D.L. 201, de 1967, artigo 1º CRIMES COMUNS. I. - Os crimes denominados de responsabilidade, tipificados no art. 1º do D.L. 201, de 1967, são crimes comuns, que deverão ser julgados pelo Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores (art. 1.), são de ação pública e punidos com pena de reclusão e de detenção (art. 1º, par.1º) e o processo é o comum, do C.P.P., com pequenas modificações (art. 2.). No art. 4º, o D.L. 201, de 1967, cuida das infrações político-administrativas dos prefeitos, sujeitos ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato. Essas infrações é que podem, na tradição do direito brasileiro, ser denominadas de crimes de responsabilidade. II. - A ação penal contra prefeito municipal, por crime tipificado no art. 1º do D.L. 201, de 1967, pode ser instaurada mesmo após a extinção do mandato. III. - Revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. IV. - H.C. indeferido.(STF - HC: 70671 PI, Relator: CARLOS VELLOSO, Data de Julgamento: 13/04/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-05-1995)

Cabe total pertinência ao debate, no entanto, o Supremo tem mantido o entendimento, já consolidado, da constitucionalidade do Decreto Lei 201/67. Restam apenas arguições de caráter histórico e doutrinário.

2.3 A atuação do Ministério Público

A Lei de Responsabilidade Administrativa prevê, em seu artigo 14, caput, que “qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade”. Trata-se de notícia de fato, cujo anonimato é vedado e que será apresentada à autoridade responsável mediante termo escrito e assinado.

O procedimento acima normalmente transcorrerá em denúncias que impliquem servidores ou funcionários públicos, que estão sujeitos a algum grau de responsabilidade dentro da hierarquia do ente ou instituição a que servem.

No caso de mandatários políticos, o procedimento terá, em regra, como mola impulsora, denúncia feita diretamente ao Ministério Público, que vem sendo o grande personagem no mister de denunciar e investigar ilícitos que decorram de autoridades políticas constituídas. O Ministério Público não precisa respeitar a pertinência subjetiva própria dos entes ou instituições quando dão início à investigação. A pertinência subjetiva significa que o ente ofendido deverá, ele próprio, propor a ação de improbidade contra aquele que praticou o ilícito ou representar ao Ministério Público para que este a proponha. O fato de o MP não se sujeitar à pertinência subjetiva lhe confere a necessária autoridade e independência para que conduza a investigação e proponha a ação apropriada frente ao ilícito perpetrado.

Assim, os legitimados à propositura da ação de improbidade, conforme o exposto no artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa são, o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada. Por pessoa jurídica interessada deve-se entender o ente público ou pessoa jurídica (autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação) vítima do ato de improbidade.

A pessoa jurídica interessada somente não pode quedar-se silente. A ela exige-se, pela pertinência temática subjetiva, que seja ela detentora do interesse a ser defendido em juízo.

Ao Ministério Público cabe a legitimidade ativa independente da comprovação de pertinência temática subjetiva, nos termos do artigo 22 da LIA, solicitando a instauração do inquérito policial ou do procedimento administrativo respectivo.

Ressalte-se, ainda, que o Ministério Público, com relação ao ressarcimento do dano, possui constitucionalidade duvidosa quanto a sua autorização para agir. Sobre isso ensina Dinamarco (apud Harger, 2015, p.178):

Entretanto, o art. 17 da lei 8.429, de 2.6.1992, quando outorga legitimidade ao Ministério Público para pedir a condenação pecuniária dos que praticaram o ato supostamente ímprobo, bem como sua consequente anulação, é absolutamente inconstitucional. O interesse público que o art. 129, IX, da Constituição Federal autoriza que o Parquet proteja por meio da ação civil pública é apenas o interesse público primário, ou seja, aquele concernente a toda a sociedade, e, por isso mesmo, difuso. Jamais o secundário, aquele pertencente ao Estado, enquanto estrutura político-administrativa com personalidade jurídica própria. Tanto assim que o inciso IX do mesmo dispositivo constitucional veda terminantemente a representação judicial de entidades públicas pelo Ministério Público. Além disso, a ampliação dessa legitimidade extraordinária choca-se ainda com o art. 132 da Constituição que atribui aos procuradores dos Estados a representação judicial das respectivas unidade federadas e seu art. 133, segundo o qual “o advogado é indispensável à administração da justiça.

A vedação acima explicitada talvez seja a razão de o legislador prever, no parágrafo 2º do art. 17 da LIA, a possibilidade de a Fazenda Pública promover as ações necessárias à complementação do ressarcimento ao patrimônio público.

Apesar da vedação, o Poder Judiciário tem admitido a atuação do Parquet nas ações em que requer, além da responsabilização do agente, o ressarcimento ao erário. O entendimento é de que, se o ressarcimento não se der por completo, poderá a Fazenda Pública ingressar com ação complementar dessa espécie.

Ao cidadão é vedada legitimidade para propor a ação, cabendo-lhe o direto de representação à autoridade administrativa competente (art. 14, lei 8.429/92). Pode o cidadão, também, provocar os demais órgãos de controle, tais como o Ministério Público e o Tribunal de Contas. É admitido, ainda, o litisconsórcio ativo entre os Ministérios Públicos Federal e Estadual, com base no parágrafo 5º do art. 5º da Lei 7.437/85³, por analogia.

³Art. 5º Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (...)§ 5.º Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados na defesa dos interesses e direitos de que cuida esta lei.

A ação de improbidade administrativa é indisponível, ou seja, não admite transação. Este fato é de duvidosa admissão, uma vez que a transação é permitida em ilícitos criminais, que são reprimidos muito mais severamente. Por que não admiti-la em crime de improbidade que é juridicamente “menos grave”? Essa incongruência fica latente no caso de um ilícito administrativo culposos. Que mal há em se reparar um dano culposos espontaneamente por meio da transação?

Apesar da vedação expressa à transação, há autores que defendem sua possibilidade no que tange ao aspecto patrimonial da demanda, propiciando uma reparação dos danos causados, inclusive mais célere. Assim entende Pazzaglini Filho (apud: Farias, Pinho)⁴:

Vislumbra-se, como exceção, uma única situação em que a transação, em caso de improbidade administrativa, poderia ser realizada, ou seja, quando o autor da ação (Ministério Público ou Pessoa Jurídica lesada) tão somente postular, no caso de ato de improbidade administrativa que importa em enriquecimento ilícito, a restituição integral do acréscimo patrimonial indevido, e, na hipótese de ato de improbidade administrativa lesivo ao Erário, a reparação total da lesão patrimonial.

Ainda tratando do artigo 17 da LIA, tem-se que a ação de improbidade seguirá o rito ordinário, por expressa disposição legal, afastando-se, portanto, mesmo que subsidiariamente a aplicação da lei da ação civil pública. As derrogações serão aquelas impostas pela própria lei 8.429/92.

A lei de improbidade, portanto, instituiu rito próprio que não se confunde com o rito previsto para a ação civil pública e suas diferenças são:

- a) a ação de improbidade segue rito ordinário previsto no artigo 17, com as alterações estipuladas pela própria LIA, enquanto a ação civil pública segue o rito previsto na Lei 7.347/85;
- b) os legitimados ativos para a propositura da ação de improbidade são apenas o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada, enquanto os legitimados ativos para a ação civil pública estão previstos no art. 5º da Lei 7.437/85;
- c) A sentença na ação de improbidade determinará o pagamento ou a reversão dos bens em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito,

⁴http://www.arcos.org.br/periodicos/revista-eletronica-de-direito-processual/volume-iv/o-compromisso-de-ajustamento-de-conduta-no-direito-brasileiro-e-no-projeto-de-lei-da-acao-civil-publica#_ftn63. Acessado em 20/10/2015.

enquanto nos moldes da lei da ação civil pública, os recursos serão destinados ao Fundo para Reparação de Interesses Difusos Lesados (art. 13 da lei 7.347/85)

d) A transação, acordo ou conciliação são vedados nas ações de improbidade, enquanto nas ações civis públicas ela é autorizada (parágrafo 6º do art. 5º da Lei 7.347/85 e art. 113 do CDC).

Pelo exposto, tem-se que o Ministério Público é o grande ator na seara da Improbidade Administrativa, competindo-lhe a investigação, propositura e acompanhamento da eventual ação de reparação de dano por improbidade. Os órgãos e entidades vítimas do ilícito são também competentes para propor e manejar a referida ação, no entanto, a regra é que se socorram dos préstimos ministeriais e promovam, por ele, as respectivas ações. Acaba tal fato decorrer da independência conferida ao Ministério Público pela nossa atual carta política e isso se reflete em isenção e capacidade investigatória, postulatória e probatória livre de pressões e interesses outros que poderiam inviabilizar a cabal elucidação dos fatos e a punição dos culpados.

3. CUMULATIVIDADE ENTRE ATO DE IMPROBIDADE E CRIME DE RESPONSABILIDADE E A OCORRÊNCIA DO *BIS IN DEM*

3.1 A responsabilidade do agente político

No capítulo anterior buscou-se uma abordagem principiológica do tema frente às condutas praticadas pelo agente da improbidade, estabelecendo-se, através da Lei de Improbidade Administrativa, da jurisprudência e da doutrina, as formas culposa e dolosa de conduta. Certo, ressalte-se, o tratamento diferenciado que se deve observar diante de uma ou outra hipótese, uma vez que inexistem critérios, exceto o pleno exercício da cidadania, para que um indivíduo aventure-se à administração de um município ou seja conduzido ao legislativo municipal. Diante dessa realidade, possível se afigura a ocorrência da ilegalidade “culposa”, cuidando-se definir se essa culpa não se prestaria a se eximir, o administrador, da responsabilidade que lhe cabe.

Ainda, prestou-se cuidado à abordagem da conduta dolosa do agente, que implica a adequação a qualquer das figuras típicas expressas nos artigos 9º a 11 do diploma legal em comento. Tais condutas merecerão as reprimendas a elas previstas na LIA, sem prejuízo do que lhe reserva o Código Penal, uma vez violado este, além das sanções administrativas – ou político administrativas – a que seus agentes estiverem sujeitos.

Finalmente abordou-se a atuação do *parquet*, personagem principal na seara da improbidade, que possui mecanismos de atuação que garantem isenção e amplitude de ação dentro do vasto leque legal e processual com a finalidade de tornar efetiva a reprimenda e a restituição de valores eventualmente subtraídos ao Erário. O Ministério Público, em que pese a representação legítima própria havida pelo ente lesado, tem sido o grande ator na seara da investigação, ação e punição dos desvios de conduta perpetrados em prejuízo do bem comum, máxime em relação aos agentes políticos.

Neste ponto, cumpre a abordagem mais detalhada sobre a responsabilidade do agente político, especialmente prefeito e vereadores, dentro do contexto fático trazido aos autos de processo ou procedimento que vise à reprimenda de conduta considerada ímproba, por algum deles perpetrada.

A celeuma sobre a dupla responsabilização, que ganharia contornos de *bis in idem* no caso concreto, ganha uma visão prática e extremamente voltada aos preceitos principiológicos imanentes ao texto constitucional, nas palavras de Waldo Fazzio Júnior. O autor demonstra que a responsabilidade por improbidade administrativa, que possui claro perfil cível, não se confunde com o caráter penal que pode vir a tomar uma dada conduta de um agente político. Essa interpretação faz jus ao que informa, de maneira expressa, o parágrafo 4º do art. 37 da Constituição, *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. (grifo nosso).

Lastreado no exposto comando constitucional, Fazzio Júnior leciona, afirmando (2015, p. 498):

Não é de hoje que o ordenamento jurídico brasileiro consagra a independência entre as esferas administrativa, cível e penal. No que toca especificamente às ações de improbidade administrativa, tal independência está lastreada em texto constitucional (art. 37, §4º). Segue-se que, mesmo que a ação de improbidade tenha por fundamento fatos idênticos aos já analisados em outras instâncias, não há que se falar em *bis in idem*, nem tampouco na indevida intromissão do Judiciário na esfera de atribuições privativas do administrador, tendo em vista o princípio da independência das instâncias.

Nessa linha, é importante observar o que expõe o Ministro Teori Zavascki, hoje do Supremo Tribunal Federal, citado por Fazzio Júnior (2015, p. 53):

Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (sujeitos, por força da própria Constituição, a regime especial), não há norma constitucional alguma que imunize os agente políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4º. Seria igualmente incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza, o que há, inegavelmente, é uma situação de natureza

estritamente processual, que nem por isso deixa de ser sumamente importante no âmbito institucional, relacionada com a competência para o processo e julgamento das ações de improbidade, já que elas podem conduzir agentes políticos da mais alta expressão a sanções de perda do cargo e à suspensão de direitos políticos. Essa é a real e mais delicada questão institucional que subjaz à polêmica sobre atos de improbidade praticados por agentes políticos⁵. (grifo nosso).

Outros exemplos na jurisprudência corroboram e demonstram:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. EXPREFEITO. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992. COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967. 1. Hipótese em que o agravante, à época do exercício de mandato eletivo como prefeito do Município de São Pedro de Butiá, causou danos ao Erário, configurando prática de atos de improbidade administrativa, como decidido em primeira instância. 2. O Tribunal a quo, com base na Reclamação 2.138-6/DF, entendeu ser inaplicável a Lei 8.492/1992 aos prefeitos. 3. No julgamento da mencionada Reclamação, o STF apenas afastou a aplicação da Lei 8.429/1992 com relação ao Ministro de Estado então reclamante e à luz da Lei 1.079/1950. Ademais, a referida ação somente produz efeitos inter partes. 4. Sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei 201/1967, prefeitos e vereadores também se submetem aos ditames da Lei 8.429/1992, que censura a prática de improbidade administrativa e comina sanções civis, sobretudo pela diferença entre a natureza das sanções e a competência para julgamento. Precedentes do STJ. 5. Agravo Regimental não provido. STJ - AgRg no REsp: 1182298 RS 2010/0030012-9, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 17/03/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 25/04/2011 (grifo nosso)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE DA LEI N. 8.429/92 AOS PREFEITOS MUNICIPAIS. 1. O posicionamento pacífico desta Corte Superior firmou-se no sentido de que a Lei de Improbidade Administrativa aplica-se a agentes políticos municipais, tais como prefeitos, ex-prefeitos e vereadores. Precedentes. 2. "Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza." (Rcl 2.790/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 2.12.2009, DJe 4.3.2010). Agravo regimental improvido. STJ - AgRg no REsp: 1189265 MS 2010/0063159-4, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 03/02/2011, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/02/2011 (grifo

⁵STJ - Voto-Vista do Min. Teori Albino Zavascki no AgRg no Ag 1.404.254/RJ – Rel. Min. Benedito Gonçalves – Dj 17-10-2011.

nosso).

A própria Suprema Corte assim já entendeu:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. NATUREZA JURÍDICA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PREFEITO POSTERIORMENTE ELEITO DEPUTADO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. PROCESSO EM FASE DE EXECUÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM. Deputado Federal, condenado em ação de improbidade administrativa, em razão de atos praticados à época em que era prefeito municipal, pleiteia que a execução da respectiva sentença condenatória tramite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que: (a) os agentes políticos que respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados no Decreto-Lei 201/1967 não se submetem à Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), sob pena de ocorrência de bis in idem; (b) a ação de improbidade administrativa tem natureza penal e (c) encontrava-se pendente de julgamento, nesta Corte, a Reclamação 2138, relator Ministro Nelson Jobim. O pedido foi indeferido sob os seguintes fundamentos: 1) A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade. 2) Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo. Trata-se de *contraditio in terminis*. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar. 3) Estando o processo em fase de execução de sentença condenatória, o Supremo Tribunal Federal não tem competência para o prosseguimento da execução. O Tribunal, por unanimidade, determinou a remessa dos autos ao juízo de origem. STF - Pet: 3923 SP, Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-182 DIVULG 25-09-2008 PUBLIC 26-09-2008 (grifo nosso).

Por tudo, a elucidativa a doutrina de Fazzio Júnior, confirma e justifica a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, à exceção do Presidente da República que tem, expresso na Constituição da República, sua

forma de responsabilização. Os demais agentes políticos se submeterão às iras da LIA por condutas que atentem contra seus preceitos. Didaticamente esclarece o autor (2015, p. 52):

Interpretada literalmente, a Constituição não impede, mas até admite expressamente (no §4º do art. 37) essa duplicidade de regimes. Até porque nem todos os atos de improbidade previstos na lei nº 8429/92 estão tipificados como crimes de responsabilidade pela Lei nº 1.079/50. Assim sendo, o duplo regime somente se configuraria concretamente, em relação às figuras típicas coincidentes, não quanto às demais. E são poucas.

Alguma doutrina defende a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, afirmando que têm responsabilidade própria fixada pela ordem constitucional e devem responder, conforme a legislação federal especial (lei 1.079/50, Lei 7106/83 e Decreto-lei 201/67).

Ora, sob a perspectiva constitucional, seria impossível demonstrar a tese de que todos os agentes políticos sujeitos a crime de responsabilidade (nos termos da Lei nº 1.079/50 ou do Decreto-lei nº 201/67) estão imunes, mesmo parcialmente, às sanções do art. 37, §4º, da Constituição Federal.

A lei ordinária (Lei 8.429/92), a quem o art. 37, §4º, delegou competência para regulamentar, simplesmente, a *forma e gradação* dessas sanções, não pode restringir a órbita de abrangência do comando constitucional. Eventual limitação deveria ter sede na Constituição Federal, onde não existe, salvo em relação a atos de improbidade administrativa do Presidente da República.

Estão, portanto, os agentes políticos, inseridos nas três esferas de responsabilização previstas – civil, administrativa e criminal, que correm paralelamente e incidem, na medida do cometimento de crime por parte do agente. Resumindo, os agentes políticos, assim como os demais agentes públicos, se submetem às três esferas de responsabilização que podem, sucintamente, ser assim delineadas: a criminal, que resulta do cometimento de crimes, pelo agente, no exercício de sua função ou em razão dela; a responsabilidade administrativa, que decorre de violação a dever funcional e/ou que atenta contra o bom andamento do serviço público e a responsabilidade civil, que se configura diante de um dano causado que deverá ser reparado, comprovados liame e autoria. Tendo que os agentes políticos não se submetem a processo administrativo disciplinar, tem-se que sua responsabilidade se designa político-administrativa.

Muito se diz sobre os prefeitos, no entanto, os vereadores também estão, e assim não poderia deixar de ser, passíveis de responsabilização por improbidade dentro dos mesmos contornos aplicados aos alcaides. Em comentário sobre o art.

7º, I do Decreto-lei 201/1967, assim se expressa Corrêlo, de forma bastante clara (2015, p. 121):

Este inciso aponta duas ações que devem conduzir à cassação do mandato do vereador: praticar corrupção e improbidade administrativa. Inicialmente, importa registrar que a corrupção está tipificada enquanto crime, nos arts. 317 e 333 do Código Penal brasileiro. A fim de disciplinar e delimitar a improbidade administrativa existe uma lei específica – Lei 8.429/92, que apresenta os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que atentam contra os princípios da administração pública.

São instâncias próprias, o que significa a possibilidade, diante do cometimento de corrupção, do vereador ser processado criminalmente ao mesmo tempo em que responda pela cassação do mandato, o mesmo a ocorrer diante do cometimento de improbidade administrativa, diferindo-se pelo fato desta última não se encontrar na espacialidade penal. São procedimentos distintos, autônomos e com regras próprias.

A condenação de vereador por crime de corrupção implica a extinção do mandato de vereador, o que também pode ocorrer com a condenação por improbidade administrativa. O oposto não pode ocorrer, ou seja, a cassação do mandato de vereador por esses fatos não acarreta sanção criminal ou civil por improbidade administrativa.

Dessa forma, a responsabilidade político-administrativa é esfera de responsabilidade distinta da esfera penal e da esfera cível e, portanto, dúvida não há que o agente pode incidir, via mesma conduta, em uma ou mais dessas esferas, respondendo, portanto, independentemente, em cada uma delas.

Por via de consequência, inexistindo exclusão da responsabilização entre as esferas de responsabilidade a que está sujeito o agente, não há porque se excluir a responsabilização pelos atos ímprobos que porventura cometer, mormente estando sua existência constitucionalmente prevista.

O fato de o agente político municipal agir de forma independente, excluído que está de qualquer hierarquia, na formação da vontade superior do ente que representa, não lhe é causa de diminuição de responsabilidade. Diferentemente, sua responsabilidade é ainda maior, haja vista que também maiores são suas atribuições e maior é o impacto que suas decisões têm na vida das pessoas e na condução dos destinos do município. São os princípios da igualdade e republicano sendo aplicados em conformidade com o grau de responsabilidade social que se alcança ao atingir-se a representatividade e vanguarda dos destinos de dado grupo social, no caso, municipal.

3.2 A posição do Supremo Tribunal Federal

A questão da ocorrência ou não de *bis in idem* com relação à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos ainda não encontrou deslinde definitivo, seja na doutrina, seja na jurisprudência. A questão atormenta o mundo jurídico pátrio sem uma solução definitiva e isso traz grande dissidência que impede que se firme uma linha jurisprudencial uníssona desencadeadora de segurança jurídica que permita uma persecução mais esmerada aos inúmeros casos que se apresentam à apreciação judicial.

A Constituição Federal de 1988, por prolixa, trouxe em seu corpo um sem número de questões que poderiam ter sido deixadas, sem qualquer demérito, à atuação do legislador ordinário. Essa característica analítica culminou com que o assunto improbidade e a possível ocorrência de *bis in idem*, chegasse rapidamente aos anais do Supremo Tribunal Federal.

Isto se deu, entre outras, com a Reclamação 2138-6/DF, que decorreu do ajuizamento, pelo Ministério Público Federal, em detrimento do então Ministro de Estado da Secretaria de Assuntos Estratégicos – SAE - Ronaldo Mota Sardenberg, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, de processo por crime de responsabilidade e improbidade administrativa. Teria o ministro feito uso de aeronave da FAB (Força Aérea Brasileira) para transporte particular seu e de terceiros em um deslocamento ao arquipélago de Fernando de Noronha.

A ação foi distribuída à 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, instância que julgou procedente o pedido, do qual coube recurso de apelação.

Antes de julgado o mérito da ação, a União entrou com reclamação junto ao Pretório Excelso arguindo usurpação de competência do Supremo Tribunal, uma vez que se tratava de Ministro de Estado sendo processado por crime de responsabilidade em instância incompetente, diante da prerrogativa de foro do então agente. A ação foi distribuída ao então ministro Nelson Jobim, que relatou a reclamação e a julgou procedente, sob o argumento de que a apuração de improbidade administrativa, revestida que é de natureza punitiva, em se tratando de ministro de estado, por interpretação analógica do art. 102, I, c, da Constituição, atrai o julgamento para a Suprema Corte e os tipos em que se enquadraria a conduta estariam expressos na Lei 1.079/50. Esta, em seu art. 9º comina as sanções atinentes a ofensa à probidade na Administração. Em sua interpretação, o ministro

afirmou que o caráter especial da Lei 1.079/50 afastaria a regência da Lei 8.429/92. Esse entendimento foi seguido pelos então Ministros Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão e César Peluso, vencidos os Ministros Joaquim Barbosa, Celso de Mello, Marco Aurélio, Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso.

Importante colacionar a ementa da decisão:

RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I.2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de 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 juízes 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. STF - Rcl: 2138 DF, Relator: NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008

Em assim sendo, sedimentou-se um entendimento segundo o qual os agentes políticos não se sujeitariam às iras do disposto na Lei 8.429/92, respondendo por crime de responsabilidade à luz da Lei 1.079/50.

A doutrina se revoltou com tal situação, uma vez que aqueles mais suscetíveis à perpetração de atos de improbidade estariam fora do alcance da lei gerida exatamente para regulamentar o art.37, §4º da Constituição e fazer valer o Princípio da Moralidade, principalmente, no trato da coisa pública.

Em apertada síntese, sem entrar na seara da individualização de posições doutrinárias, a quase totalidade dos pontos de vista converge no sentido da aplicação da LIA aos agentes políticos, uma vez que tal se mostra fundamental para o respeito ao princípio da isonomia e proteção à probidade na Administração. Ademais, pode-se sustentar que a LIA alcançaria o agente político no exercício da atividade administrativa enquanto a Lei 1.079/50 compreenderia os atos praticados com maior margem de discricionariedade, ou seja, aqueles genuinamente políticos. Importante tal colocação, uma vez que os agentes políticos, indiscutivelmente, exercem funções políticas e administrativas em uma simbiose própria das atribuições do cargo. Dissociá-las, portanto, atentaria contra a própria gênese das atribuições dos cargos e implicaria uma injustificada "imunidade" a uma lei dirigida exatamente à tutela da coisa pública em sua forma mais ampla.

Cabe, neste ponto, ressaltar, porque a análise se deu sobre caso específico atinente à alta administração pública federal e o entendimento dos ministros da Suprema Corte se deu à luz desse caso concreto, fazendo coisa julgada *inter partes*.

Tratava-se de Ministro de Estado, que tem previsão de responsabilização no art. 102, I, alínea c da Constituição da República e na Lei 1.079/50.

Diferentemente do posicionamento do STF, manifestou-se o STJ, concluindo inexistir vedação constitucional para que agentes políticos, à exceção do Presidente da República, respondam pela Lei 8429/92. É o que se verifica no julgamento do agravo regimental em Recurso Especial nº 1.152.717:

RECURSO ESPECIAL Nº 1.152.717 - MG (2009/0087437-5)
RELATOR: MINISTRO CASTRO MEIRA RECORRENTE: MARCELO CECÉ VASCONCELOS DE OLIVEIRA ADVOGADO: FELIPE FAGUNDES CÂNDIDO E OUTRO (S) RECORRIDO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC. OFENSA. AUSÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE. PREFEITO. APLICABILIDADE. MULTA CIVIL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. 1. O acórdão impugnado, examinando as provas dos autos, bem ou mal, solucionou a controvérsia analisando todas as questões necessárias ao desate da lide, inexistindo ofensa ao artigo 535 do Código de Processo Civil. 2. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) aplica-se a prefeito, máxime porque a Lei de Crimes de Responsabilidade(1.070/50) somente abrange as autoridades elencadas no seu art. 2º, quais sejam: o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República. Precedentes. STJ - AgRg no REsp 1152717/MG, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/11/2012, DJe 06/12/2012.

Recentemente, manteve o STJ o mesmo entendimento, corroborando a linha jurisprudencial adotada mantendo, no caso concreto, a aplicabilidade da LIA aos prefeitos e vereadores. É o que traduz a ementa abaixo colacionada de maio de 2015:

AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 216.055 - RJ (2012/0168099-9) RELATORA : MINISTRA MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO) AGRAVANTE : DALTON BORGES DE MENDONÇA ADVOGADO : SEBASTIÃO GONÇALVES E OUTRO (S) AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO DECISÃO Trata-se de agravo em face de decisão que não admitiu recurso especial interposto, com fundamento no art. 105, III, a e c, da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, assim ementado: AGRAVO INOMINADO. ART. 557, § 1º DO CPC. INTERPOSTO CONTRA A DECISÃO QUE NEGOU SEGUIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO. Decisão do juízo a quo que indeferiu o pedido de extinção do processo sem julgamento do mérito por ilegitimidade da parte. Ação civil pública por

ato de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público em face de ex-prefeito. Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa, nº 8.429/92, aos agentes políticos. O art. 2º da referida lei não exclui os agentes políticos, ao contrário, expressamente alude àqueles que exercem mandato por eleição. Inexistência de antinomia entre a lei de improbidade o Decreto-Lei 201/67. Normas que não se excluem, abrangendo diferentes vertentes de responsabilização. Enquanto o Decreto-Lei 201/1967 que impõe ao prefeito o julgamento político e criminal, a Lei 8.429/92, submete a julgamento de natureza administrativa, pela via judicial, com abrangência abrangendo as esferas civil, política e criminal. Coexistência em harmonia dos diplomas legais. Ausência de bis in idem. Jurisprudência pacífica do STJ. MANUTENÇÃO DA DECISÃO. DESPROVIMENTO DO RECURSO (fl. 245). Em recurso especial, a parte suscita, além de dissídio jurisprudencial, violação aos arts. 1º e 4º do Decreto-Lei nº 201, de 1967, 1º da Lei nº 8.429, de 1992, 85, V, parágrafo único, da Constituição Federal. Alega que "o regime de responsabilidade criado pela Lei de Improbidade Administrativa é inaplicável ao Recorrente". Assevera que "o V. Acórdão recorrido decidiu pela sujeição do Recorrente à Lei nº 8.429/92 - destinada unicamente aos agentes públicos -, enquanto o Pleno e a Segunda Turma do C. Supremo Tribunal Federal mantém o entendimento diametralmente oposto, pela não sujeição dos agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa" (fls. 263/303). A Subprocuradora-Geral da República, na pessoa da Dra. Sandra Cureau, manifestou-se pelo não conhecimento do recurso. É o relatório. Decido. Em relação à ofensa ao art. 85, V, parágrafo único, da Constituição Federal, não é cabível o exame de dispositivo constitucional em sede de recurso especial, visto que, de acordo com o disposto no art. 102, III, da Carta Magna, a análise de suposta violação à matéria de âmbito constitucional é de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal. Conforme entendimento desta Corte: "É inviável, em recurso especial, a análise de ofensa à matéria constitucional sob pena de o STJ invadir a competência constitucionalmente atribuída ao STF" (AgRg no REsp 1.473.025/PR, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 03/12/2014). Quanto à aplicação da Lei nº 8.429, de 1992, aos agentes políticos, o acórdão recorrido está em consonância com a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça de que são exemplos os seguintes julgados: ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICABILIDADE AOS PREFEITOS MUNICIPAIS. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DE FUNDAMENTO DA DECISÃO AGRAVADA. SÚMULA 182/STJ. INCIDÊNCIA. 1. A Lei nº 8.429/92 é aplicável aos Prefeitos Municipais, não havendo incompatibilidade com o Decreto-Lei nº 201/67. Precedentes do STJ e do STF. [...] 3. Agravo regimental parcialmente conhecido e, nessa extensão, desprovido (AgRg no AREsp 108.084/RS, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 10.4.2013). ADMINISTRATIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC. OFENSA. AUSÊNCIA. LEI DE IMPROBIDADE. PREFEITO. APLICABILIDADE. MULTA CIVIL. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. [...] 2. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) aplica-se a prefeito, máxime porque a Lei de Crimes de

Responsabilidade (1.070/50) somente abrange as autoridades elencadas no seu art. 2º, quais sejam: o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República. Precedentes. 3. A multa civil não tem natureza indenizatória, mas punitiva, não estando, portanto, atrelada à comprovação de qualquer prejuízo ao erário. Precedentes. 4. Agravo regimental não provido (AgRg no Resp 1.152.717/MG, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe de 6.12.2012). ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA PREFEITO. INCIDÊNCIA DA LEI 8.429/92 ADMITIDA PELA JURISPRUDÊNCIA CONSOLIDADA DO STJ. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO (AgRg no AREsp 19.896, SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe de 2.8.2012). PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. EX-PREFEITO. APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992. COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967. 1. O recorrente, ex-prefeito municipal e réu na Ação de Improbidade de que cuidam os autos, se insurge contra a manutenção, pelo Tribunal de origem, da decisão que afastou a preliminar de inaplicabilidade da Lei 8.429/1992 e determinou a instrução probatória do feito. 2. Sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei 201/1967, prefeitos e vereadores também se submetem aos ditames da Lei 8.429/1992, que censura a prática de improbidade administrativa e comina sanções civis, sobretudo pela diferença entre a natureza das sanções e a competência para julgamento. Precedentes do STJ. 3. Recurso Especial não provido (REsp 1.147.329, SC, Relator o Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe de 23.4.2010). Por fim, no tocante ao divergência jurisprudencial aplica-se a Súmula nº 83 do STJ, a saber: "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a decisão do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida". Ante o exposto, conheço do agravo para negar seguimento ao recurso especial. Intimem-se. Brasília, 11 de maio de 2015. Relatora. STJ - AREsp: 216055 RJ 2012/0168099-9, Relatora: Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), Data de Publicação: DJ 14/05/2015. (grifo nosso)

No que se refere a prefeitos e vereadores, o STF julgou compatíveis os regimes previstos no art. 37, § 4º, da CF e no Decreto-Lei 201/67. Os ministros fizeram distinção entre o paradigma firmado no julgamento da Reclamação 2138 com o caso dos prefeitos, mesmo que para estes exista previsão de foro por prerrogativa de função junto ao respectivo Tribunal de Justiça estadual. Essa disposição pode ser vista na Reclamação 6034, cuja ementa diz:

PROCESSUAL. ATO DE IMPROBIDADE DE PREFEITO MUNICIPAL. CONFIGURAÇÃO COMO CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO JUIZ MONOCRÁTICO PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL COM OS PARADIGMAS INVOCADOS.

AGRAVO IMPROVIDO. I - Os paradigmas invocados pelo agravante dizem respeito à estipulação da competência desta Suprema Corte, para processar e julgar os crimes de responsabilidade cometidos por Ministros de Estado. II - O STF tem entendido, nessas hipóteses, que os atos de improbidade administrativa devem ser caracterizados como crime de responsabilidade. III - Na espécie, trata-se de prefeito municipal processado por atos de improbidade administrativa que entende ser de competência originária do Tribunal de Justiça local, e não do juiz monocrático, o processamento e julgamento do feito. IV - Não há identidade material entre o caso sob exame e as decisões invocadas como paradigma. V - Agravo improvido. STF - Rcl-MC-AgR: 6034 SP, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 25/06/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-162 DIVULG 28-08-2008 PUBLIC 29-08-2008 (grifo nosso).

Outro aspecto igualmente importante e que por vezes passa despercebido é o fato de os poderes judiciário e legislativo terem as mesmas características com relação a seus cargos como o tem o poder executivo. Explica-se. Judiciário e Legislativo executam, da mesma forma, ainda que em dimensão menor, atividades políticas e administrativas que lhes são afetas, dentro de sua seara de competência. Assim sendo, é perfeitamente possível o cometimento, por um vereador ou por um juiz de crime de responsabilidade. Esses agentes são passíveis, através de atos de improbidade, de enriquecimento ilícito, de atos que causem prejuízo ao Erário ou que atentem contra os Princípios da Administração, ou seja, podem ser perfeitamente enquadrados em um dos preceitos normativos dos artigos 9º a 11 da LIA. Um juiz, ao assinar um ato administrativo próprio de seu encargo está executando função meramente administrativa, por exemplo férias de um servidor, ao passo que, ao se utilizar de sua condição de magistrado para interferir em uma licitação, age de forma política e pode sim ser enquadrado em um dos artigos da LIA. O mesmo pode-se dizer de um parlamentar que, decorrente dessa condição, se aproveita para fraudar uma licitação ou concurso. Sobre o tema, leciona Fazzio Júnior (2015, p. 26).

Os encargos administrativos do Legislativo e do Judiciário estão vinculados à sua própria estruturação interna, dado que se administram. Já o Executivo se espalha além dos órgãos, participando da composição de entidades que se alojam no espaço de convivência do público e do privado.

Enquanto o Legislativo e o Judiciário cultivam a própria administração, por meio de seus órgãos, o Executivo não se basta no âmbito orgânico, projetando-se nos diversos segmentos da sociedade civil para a prestação de serviços, mediante a atuação de entidades. O universo administrativo é típico do Executivo, uma vez

que existe para fazer atuar, continuamente, a legislação. No Legislativo e no Judiciário a atividade administrativa se restringe ao necessário para o autogoverno, já que, *per definitionem*, o primeiro legisla e o segundo faz incidir as normas eventual e contenciosamente.

Para sanar eventual confusão, deve ser repisado que, no âmbito legislativo e judiciário, também há servidores que titulam cargos públicos, exercendo funções administrativas. No exercício de cargos administrativos, os integrantes de ambos os poderes são alcançados pelo conceito de agente público da Lei nº 8.429/92. Não há empregados desses poderes/funções do Estado.

Repare-se que o texto da Lei 8429/92 menciona qualquer dos Poderes para atender à necessidade de generalização dos princípios constitucionais da Administração.

Por outro lado, a Lei alude aos poderes em todos os níveis. Os poderes Executivo e Legislativo, como canais de constituição política, estão presentes em todos os níveis, enquanto o Judiciário só pode ser federal ou estadual. O Município não tem seu próprio órgão jurisdicional controlador.

A posição do Supremo, expressa na RCL 6034, conduz os atos de improbidade cometidos por prefeitos à análise do juiz monocrático de primeira instância, consoante entendimento da natureza jurídica cível da LIA. Em assim sendo, ao juiz singular afeta competência para julgamento por ato de improbidade de prefeito previsto na LIA que, se restar enquadrado, também, em hipótese de crime previsto no código penal, avoca ao respectivo Tribunal de Justiça, por força da prerrogativa de foro prevista para crimes comuns por eles praticados. Permanece, portanto, a ação de improbidade sob a jurisdição de primeira instância, dada sua natureza cível.

Portanto, duas conclusões emergem do ora exposto: I) à exceção do Presidente da República e a alta cúpula do Poder Executivo, os demais agentes públicos respondem por improbidade frente à LIA e, II) agentes políticos respondem no juízo singular de primeiro grau.

3.3 Consequências política e jurídica da responsabilização

Do exposto, cabe agora a análise de como tem-se dado a responsabilização de edis e prefeitos no caso concreto e quais consequências decorrem dessa responsabilização. Para tanto o entendimento da doutrina, primeiramente e, em sequência, como a jurisprudência vem respondendo aos casos concretos que lhes são submetidos.

Importante notar que, diante da divergência de interpretação entre as duas mais altas cortes do país - o Supremo Tribunal Federal se posicionou pela adoção, em seus julgados, do foro por prerrogativa de função para aqueles agentes políticos enumerados no art. 102, I, c da Constituição Federal e o Superior Tribunal de Justiça adota o entendimento de que as ações de improbidade administrativa serão apreciadas em primeira instância pelo juiz singular -na prática, o que se obtém dessa dissonância é uma excessiva demora no trâmite das ações de improbidade, em que a possibilidade de recursos e argumentos protelatórios encontra um terreno fértil, transparecendo ao administrado que na verdade o que impera é a impunidade. A não uniformização de interpretação entre os tribunais superiores é, sempre, objeto de questionamento nas ações de improbidade, retirando-lhes a necessária celeridade e trazendo a essas lides a adjetivação de “eternas”, conquanto não chegam a termo, permitindo inclusive que indivíduos que já sofrem vários processos por improbidade se tornem novamente candidatos, muitas vezes logrando êxito em serem eleitos.

A doutrina, diferentemente entende, em sua maioria, que o julgamento de improbidade se dará em primeira instância, uma vez tratar-se de ação civil, excetuados os casos dos agentes com prerrogativa de foro no Supremo, por expressa disposição constitucional. Ademais, frise-se, a opção expressa da constituição e das leis, pela independência das responsabilidades. Nery e Nery (apud Fazzio Júnior, 2015, p.497): “Pelo princípio da independência das responsabilidades, adotado pelo sistema brasileiro, o mesmo fato pode dar origem a sanções civis, penais e administrativas, aplicáveis cumulativamente.”

Ainda sobre o tema, exemplificando, Fazzio Júnior (2015, p.497) complementa:

Assim, exemplificando, o agente público que comete o ato de improbidade do art. 9º, XI (incorporação ao seu patrimônio de bem móvel público), pode ser processado, simultaneamente, pelo delito de peculato (CP, art.312). É suscetível de receber as sanções civis e político-administrativas pelo ato de improbidade praticado e, cumulativamente, as penas relativas ao delito.

Nesse sentido, o art. 37, §4º, in fine, da Constituição Federal, exhibe a expressão ‘sem prejuízo da ação penal cabível’. Também, o art. 12, caput, da lei nº 8429/92, começa com a ressalva ‘independentemente das sanções penais, cíveis e administrativas previstas na legislação específica’.

Em dois trechos elucidativos, Edilson Pereira Nobre Júnior (*in.*: Lucon, Costa e Recena Costa, 2013, p.130) defende essa interpretação e o faz de forma clara e concisa, inclusive ressaltando o entendimento constante na RCL 2138-6, que aplicou ao caso a lei 1.079/50, *in verbis*:

A ação de improbidade administrativa ostenta a natureza de ação civil por tramitar perante a jurisdição civil, com base nos ritos previstos no Código de Processo Civil, em contraposição aos feitos que transitam perante a jurisdição penal, seguindo o procedimento traçado pelo Código de Processo Penal.

(...)

Disso decorre que é prestável o entendimento tomado no deslinde da Reclamação nº 2138-6 – DF, cujo fortalecimento se dá à medida que a doutrina sempre singularizou a categoria dos agentes políticos pela sua investidura, atribuições e responsabilidade, consagrada no texto da Constituição, para resolver antinomia no sistema jurídico, através da aplicação do critério da especialidade.

O tema, sem sombra de dúvidas, baterá novamente às portas do Pretório Excelso e as chances do entendimento mudar são grandes conquanto houve importante modificação em sua composição, desde o julgamento da RCL 2138.

Como consequências decorrentes da responsabilização, principalmente de prefeitos, diante da LIA, observadas as sentenças proferidas em primeiro grau, caminha-se no sentido da aplicação de seu art. 12, sendo inclusive decretada a perda do cargo, a inelegibilidade por um dado período de tempo, a reposição da vantagem auferida e todas as demais sanções entendidas cabíveis ao caso concreto apresentado. Isto ocorre sem que as sanções decorrentes da aplicação do Decreto-lei 201/67 deixem de ser aplicadas, assim como as do Código Penal, contudo em procedimento distinto, que tramita em vara criminal, na instância competente. O Tribunal Regional Federal da 1ª região se pronuncia pela independência das esferas cível, criminal e administrativa como, por exemplo em:

PENAL E PROCESSUAL PENAL. ART. 90 DA LEI 8.666/93 E ART. 1º, INCISO I, DO DECRETO-LEI N. 201/67. EMENDATIO LIBELLI. MANUTENÇÃO. CONCURSO MATERIAL. MATERIALIDADE E AUTORIA DEMONSTRADAS. PRINCÍPIO DA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DAS ESFERAS PENAL, ADMINISTRATIVA E CÍVEL. CONDENAÇÃO MANTIDA. APELAÇÕES DESPROVIDAS. 1. Não se pode dizer que o agente agiu com o dolo, no sentido de dispensar e/ou inexigir a licitação, que justificaria a capitulação do art. 89 da Lei n. 8.666/93. Na verdade ficou provado que houve o certame, ainda que constituído de forma fraudulenta, decorrente da combinação, e a

intenção de frustrar o procedimento licitatório. A conduta do réu amolda-se à figura típica do art. 90 da mesma lei. 2. O conjunto probatório existente nos autos aponta, de forma clara, que o réu agiu em conluio, num esquema - "máfia das ambulâncias", investigado pela Polícia Federal na operação denominada "Sanguessuga", em que empresários pagavam propina a prefeitos, dentre eles o acusado, para que fossem direcionadas as vendas das ambulâncias às suas empresas, por força de licitações fraudulentas. 3. O réu, então Prefeito de Ponte Alta do Bom Jesus/-TO, foi orientado a encaminhar carta-convite apenas às empresas integrantes do grupo, o que denota a presença do elemento subjetivo do tipo penal na conduta do acusado. 4. Além da comprovação da prática do delito na licitação, também ficou provada a prática do crime de responsabilidade do prefeito, nos termos do art. 1º, inciso I, do DL. n. 201/67, à medida que se constatou o superfaturamento do valor da aquisição da unidade móvel de saúde, redundando em um prejuízo de R\$ 9.828,36 (nove mil, oitocentos e vinte e oito mil e trinta e seis centavos). 5. Eventual decisão proferida na ação de improbidade, em princípio, não vincula à da ação penal, face à independência funcional das esferas penal, administrativa e civil. 6. Apelações desprovidas. TRF 1 - ACR 00012060220114014300, DESEMBARGADOR FEDERAL HILTON QUEIROZ, TRF1 - QUARTA TURMA, e-DJF1 DATA:08/04/2016. (grifo nosso)

O STJ, no mesmo sentido, assim se pronuncia:

EMEN: REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. PREFEITO MUNICIPAL. CRIME DE RESPONSABILIDADE. ART. 1º, II, DO DECRETO-LEI N. 201/67. FALTA DE PROVAS. ABSOLVIÇÃO. SÚMULA N. 7/STJ. INCIDÊNCIA. 1. O acórdão impugnado, apreciando o conjunto probatório dos autos, manteve a sentença que concluiu pela ocorrência do delito de responsabilidade pelo uso indevido de serviço público em proveito alheio. 2. Assim, o acolhimento da pretensão recursal - absolvição do ora agravante por não restar caracterizado o crime descrito no art. 1º, II, do Decreto-Lei n. 201/67 -, demandaria o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que encontra óbice na Súmula 7/STJ. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ABSOLVIÇÃO. IRRELEVÂNCIA. AÇÃO CIVIL VERSANDO SOBRE OS MESMOS FATOS. INDEPENDÊNCIA DE INSTÂNCIAS. 1. A existência de anterior ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra o ex-Prefeito Municipal pelos mesmos fatos não impede a instauração de ação penal, dada a independência entre as esferas administrativa, cível e criminal. 2. Agravo regimental improvido. STJ - AGARESP 201402507338 AGARESP - AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL – 587848 Relator(a) JORGE MUSSI Sigla do órgão STJ Órgão julgador QUINTA TURMA Fonte DJE DATA:15/12/2014 (grifo nosso).

De todo o exposto tem-se a independência entre as instâncias cível, penal e administrativa e a aplicação, a prefeitos e vereadores, da lei de improbidade administrativa. Em que pese a falta de um posicionamento mais assertivo do

Supremo Tribunal Federal, que há de se dar em algum momento, o entendimento inicia sua consolidação no meio jurídico pela inafastabilidade da LIA aos casos de improbidade praticados por edis e alcaides. Diferente não poderia ser, sob o risco de se contrariar vontade expressa do constituinte originário que bem quis emprestar à coisa pública uma especial proteção, mormente frente àqueles que assumem a maior responsabilidade por ela, diante da procuração que as urnas lhes outorgam e da representatividade que isto implica, indissociável da proporcional responsabilização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho monográfico discutiu uma celeuma recorrente no meio jurídico nacional e que em muito afeta a vida de milhões de pessoas pelo Brasil. Trata-se da abordagem sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa a prefeitos e vereadores aliada à aplicação concomitante de diplomas repressivos que lhes são próprios, diante do cometimento de ilícitos comuns e de responsabilidade. Importaria essa aplicação conjunta na ocorrência de *bis in idem*?

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, parágrafo 4º, trouxe, expressa, a tutela da probidade na Administração Pública e prevê que a sua não observância acarretará ao agente “a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível”. Expressamente, sustenta o comando constitucional que a ação que tutela a probidade na Administração não se reveste de caráter penal, uma vez que a prática da conduta ímproba não afasta a cabível ação penal, ou seja, sua natureza jurídica é cível.

No entanto, diante da gravidade das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, muitos defenderam que seu caráter seria penal e que, diante da existência de outros diplomas legais a regular a matéria, os agentes políticos seriam imunes à LIA. No caso de prefeitos e vereadores, isso implicaria sua responsabilização pelo Decreto-lei 201 de 1967 ou pelo Código Penal e não pela LIA. Outrossim, o julgamento por tais atos importaria em competência do Tribunal de Justiça da situação do município, respeitando-se o foro por prerrogativa de função previsto na Constituição.

Tal interpretação decorreu da decisão proferida na Reclamação 2138-6 de 2007 em que a União questionou usurpação de competência do Supremo para julgamento por improbidade de agente político – no caso um Ministro de Estado. Julgada procedente a Reclamação, assentou-se entendimento de que, aos agentes políticos, deveria ser observado o foro por prerrogativa de função, além de ser o agente político responsabilizado diante do diploma legal respectivo, naquele caso, a Lei 1.079/50.

A doutrina logo se insurgiu contra tal entendimento, que tornaria inócuo o comando expresso no art. 37, parágrafo 4º da Lei Maior, regulamentado pela Lei 8.429/92. A imunidade de agentes políticos à LIA significaria excluir de seu alcance

exatamente aqueles que maior responsabilidade possuem, diante do maior status hierárquico que alcançam.

O prefeito e o vereador, agentes políticos que maior proximidade possuem da população, devem ter seu comportamento e atitudes devidamente balizados e regrados, principalmente no que se refere à possibilidade de locupletação indevida de recursos do Erário ou mesmo condutas desvirtuadas do que se considera principiologicamente adequado. Dessa forma o alcaide e o edil se submetem à Lei de Improbidade Administrativa, assim como ao que prevê o Decreto-lei 201/67 que traz os crimes de responsabilidade a que estão sujeitos. Os diplomas legais se complementam no objetivo de tutelar a *res pública* e trazem responsabilizações de naturezas jurídicas distintas, às quais esses agentes políticos se submeterão.

De fato, o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, expresso na Reclamação 2138-6, deverá ser revisto, até em função da grande alteração na composição da corte observada nos últimos tempos e também da dinâmica jurisprudencial que vem determinando exatamente o entendimento de que os agentes políticos estão sim sujeitos aos ditames da Lei 8.429/92. O próprio Supremo possui decisões nesse sentido no que se refere a prefeitos e vereadores.

A inafastabilidade da LIA aos agentes políticos é comando constitucional expresso, decorrente da meritória tutela devida à coisa pública em sua inteireza e qualquer interpretação que represente um alijamento a esse comando esbarra, sem dúvida, em afronta a todo ordenamento. Nessa monografia ficou demonstrada a harmonização dos comandos legais dos diversos diplomas expostos que agem em conjunto para a tutela do patrimônio público e para a valorização cada vez maior do que a todos pertence, salvaguardando de indébita apropriação o bem comum.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Tiago Antunes de. **Responsabilização dos agentes políticos nos atos de improbidade administrativa.** Revista de Informação Legislativa, Brasília-DF, a.47 n° 185 jan/mar.2010. Disponível em: http://www.jfpe.jus.br/images/stories/docs_pdf/biblioteca/artigos_periodicos/TiagoAntunesdeAguiar/ResponsabilizacaodosRevdeInfoLegisa.47n1852010.pdf. Acesso em: 13 mar 2016.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. **Ato do improbidade administrativa: crime de responsabilidade.** Publicado no Caderno Direito & Justiça do Jornal Correio Braziliense do dia 30 de setembro de 2002.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BIANCHINI, Alice. **Agentes políticos não estão sujeitos à lei de improbidade administrativa.** Disponível em: <http://professoraalice.jusbrasil.com.br/artigos/121814443/agentes-politicos-estao-sujeitos-a-lei-de-improbidade-administrativa>. Acesso em: 08 dez. 2015.

BRASIL (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05/10/1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 16 mar. 2016.

BRASIL (1967). **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: 27 nov. 2015.

BRASIL (1992). **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Publicada no DOU em 03/06/1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL (1950). **Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950.** Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em: 10 out. 2015.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Embargos Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ED. ADI: 2797 DF**, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 15/09/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-12-2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=2797&processo=2797>>Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Reclamação – Rcl. 2138/DF.** Corte Especial. Rel. Min. Nelson Jobim. Diário de Justiça da União, Brasília, 13 de junho de 2007.

Disponível em:
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>. Acesso em:
 13 mar. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Questão de Ordem na Petição – Pet – QO - 3923 SP, Relator: Min. Joaquim Barbosa, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-182 em 26-09-2008. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28%28pet+qo+3923%29%29+E+S%2EFLGA%2E&base=baseQuestoes>> Acesso em 15 jan. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Medida Cautelar na Reclamação - Rcl-MC-AgR: 6034 SP, Relator: Ricardo Lewandowski, Data de Julgamento: 25/06/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-162, 29-08-2008. Disponível em: <
<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl-MC-AgR%3A+6034%29&base=baseAcordaos>> Acesso em 15 jan. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo em Recurso Especial - AREsp: 216055 RJ 2012/0168099-9, Relatora: Ministra Marga Tessler (Juíza Federal Convocada do TRF 4ª região), Data de Publicação: DJ 14/05/2015. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/decisooes/doc.jsp?livre=aresp+216055&b=DTXT&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=3>. Acesso em 22 out. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental em Recurso Especial - AGARESP 201402507338, Relator(a) Jorge Mussi, Data de Julgamento: 25/11/2014. Data de Publicação: 15/12/2014. Disponível em: http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=201402507338&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO. Acesso em: 20 nov. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial - AgRg no REsp: 1182298 RS 2010/0030012-9, Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 17/03/2011, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 25/04/2011. Disponível em: <
http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1182298+&&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO> Acesso em: 22 out. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial – Resp. 1152717. Rel. Min. Castro Meira, Data de Julgamento: 06/04/2011. Decisão monocrática. Data de Publicação: 12 de abril de 2011. Disponível em: <
https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=MON&sequencial=14863917&num_registro=200900874375&data=20110412&formato=PDF> Acesso em: 15 jan. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial - AgRg no REsp: 1189265 MS 2010/0063159-4, Relator: Ministro Humberto Martins, Data de Julgamento: 03/02/2011, T2 – Segunda Turma, Data de Publicação: DJe 14/02/2011. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1189265&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>. Acesso em 15 jan. 2015.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 1ª Região. Apelação** - ACR 00012060220114014300, Desembargador Federal Hilton Queiroz, TRF1 – Quarta Turma, e-DJF1 Data: 08/04/2016. Disponível em: < <http://arquivo.trf1.gov.br/PesquisaMenuArquivo.asp>> Acesso em 12 mai. 2016.

BRASIL. **Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Agravo de Instrumento. AI: 1493 SP 2009.03.00.001493-0**, Rel. Desembargador Federal Nery Júnior, Data de Julgamento: 12/11/2009, Terceira Turma. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/diario/Consulta/VisualizarDocumentosProcesso?numerosProcesso=200903000014930&data=2009-12-01> Acesso em: 23 abr. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. São Paulo: Atlas, 2012.

CORRALO, Giovani da Silva. **Responsabilidade de prefeitos e vereadores: comentários ao Decreto-lei nº 201/67**. São Paulo: Atlas, 2015

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 3.ed. – São Paulo: Atlas, 2015.

HARGER, Marcelo. **Improbidade Administrativa: comentários à Lei nº 8429/92**. São Paulo: Atlas, 2015

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

LELES JUNIOR, Valter Luciano. **Improbidade administrativa: abordagem crítica**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3410, 1 nov. 2012. Disponível em:<<https://jus.com.br/artigos/22920>>. Acesso em: 21 abr. 2015.

LENZA. Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16. Ed. ver. Atual. E Ampl. São Paulo: Saraiva 2012.

LUCON, P.H.S.; FONSECA COSTA, E.J.; COSTA, G.R. **Improbidade administrativa: aspectos processuais da Lei nº 8429/92**. São Paulo. Atlas, 2013. p. 115/117.

NEVES, D.A.A; REZENDE DE OLIVEIRA, R.C. **Manual de improbidade administrativa. 2ª ed. rev., atual. e ampl.** Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2014.

SEVERO, Natascha Maldonado. **A conduta culposa na Lei de Improbidade Administrativa**. Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 15 out. 2014. Disponível em:

<<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.50246&seo=1>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

SEVERO. Natasha Maldonado. **A conduta culposa na Lei de Improbidade Administrativa.** Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,a-conduta-culposa-na-lei-de-improbidade-administrativa,50246.html>. Acesso em: 08 dez. 2015.