



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE LAVRAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

**JOSÉ OTÁVIO BENTO MACÊDO MARQUES**

**(IN)APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE  
DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL**

**LAVRAS-MG  
2019**

**JOSÉ OTÁVIO BENTO MACÊDO MARQUES**

**(IN)APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM FACE  
DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Centro Universitário  
de Lavras como parte das exigências do curso  
de graduação em Direito.

Orientador: Prof. Me. Guilherme Scodeler de  
Souza Barreiro

**LAVRAS-MG  
2019**

Ficha Catalográfica preparada pelo Setor de Processamento Técnico  
da Biblioteca Central do UNILAVRAS

M357a Marques, José Otávio Bento Macêdo.  
(In) Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa em face do gestor público municipal / José Otávio Bento Macêdo Marques; orientação de Guilherme Scodeler de Souza Barreiro. -- Lavras: Unilavras, 2019.  
45 f.

Monografia apresentada ao Unilavras como parte das exigências do curso de graduação em Direito.

1. Crime de responsabilidade. 2. Improbidade administrativa. 3. Prefeitos. 4. Aplicabilidade. I. Barreiro, Guilherme Scodeler de Souza (Orient.). II. Título.

**JOSÉ OTÁVIO BENTO MACÊDO MARQUES**

**(IN)APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM  
FACE DO GESTOR PÚBLICO MUNICIPAL**

Monografia apresentada ao Centro  
Universitário de Lavras como parte das  
exigências do curso de graduação em  
Direito.

**APROVADO EM: 01/10/2019**

**ORIENTADOR**

Prof. Me. Guilherme Scodeler de Souza Barreiro - UNILAVRAS

**MEMBRO DA BANCA**

Prof. Pós Dr. Denilson Victor Machado Teixeira - UNILAVRAS

**LAVRAS-MG**

**2019**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço imensamente a Deus, primeiramente, pelo dom da vida e por ter me dado a força e coragem ao longo desta jornada.

Aos meus familiares, em especial a minha mãe Shirlene, pelo amor, carinho, paciência, dedicação e por depositar toda a confiança em mim e por não medir esforços para que eu pudesse ter a oportunidade em cumprir mais uma etapa em minha vida.

Aos meus queridos amigos Antônio Moura Ferreira e Lúcia Regina Diniz Ferreira, pela confiança, apoio, incentivo, força e gestos demonstrados para superar as dificuldades que apareceram ao longo do caminho.

Ao meu orientador e amigo professor Guilherme Scodeler de Souza Barreiro, pela constante ajuda e orientação neste trabalho. Sua contribuição foi fundamental na minha formação. Levarei comigo a sua dedicação, ensinamentos e amizade.

Agradeço ao Centro Universitário de Lavras e ao seu corpo docente, pelos ensinamentos ministrados durante a formação acadêmica. Especialmente a professora Mariane Silva Paródia, pela amizade e companheirismo.

E, por fim, a todos que de alguma forma, contribuíram nesse processo de transformação acadêmica.

*“E, tudo o que pedirdes em oração, crendo, o  
recebereis.”*

*(Mateus 21:22)*

## RESUMO

**Introdução:** A presente monografia apresenta a polemica da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face do gestor público municipal, em razão das contribuições divergentes apresentadas tanto pelos autores e jurisprudência.

**Objetivo:** Analisar em qual dos referidos dispositivos legais se encaixa as condutas ilícitas cometidas pelo gestor público municipal ou ainda se é possível a dupla responsabilização desse agente político. **Metodologia:** A metodologia de pesquisa usada para a presente monografia se alternou entre doutrinas que tratam dos tópicos elencados, a jurisprudência disponível nos sítios eletrônicos dos Tribunais Superiores, bem como leituras de diversos artigos e publicações disponíveis na rede mundial de computadores. **Resultados:** A responsabilidade do gestor público municipal é objeto de minuciosa análise para assim poder definir por qual mandamento legal deverá ser processado e condenado na inobservância dos princípios da moralidade e probidade na Administração Pública. **Conclusão:** Este estudo permitiu concluir a possibilidade em aplicar os institutos simultaneamente, sem que haja a configuração da dupla punição, visto que a Constituição Federal de 1988 trata harmonicamente a existência dos institutos em tela. Outrossim, uma das conclusões principais, refere-se a mudança de posicionamento por parte do Supremo Tribunal Federal ratificando a posição adotada magistralmente pelo Superior Tribunal de Justiça.

**Palavras-chave:** Crime de responsabilidade; Improbidade administrativa; Prefeitos; agente político; responsabilização.

## ABSTRACT

**Introduction:** This monograph presents the controversy of the applicability of the Law of Administrative Misconduct in the face of the municipal public manager, due to the divergent contributions presented by both the authors and jurisprudence. **Objective:** To analyze in which of these legal provisions the illicit conduct committed by the municipal public manager fits or if it is possible the double accountability of this political agent. **Methodology:** The research methodology used for the present monograph alternated between doctrines dealing with the topics listed, the jurisprudence available on the High Court websites, as well as readings of various articles and publications available on the world wide web. **Results:** The responsibility of the municipal public manager is the subject of careful analysis in order to define by which legal commandment should be prosecuted and condemned for non-compliance with the principles of morality and probity in the Public Administration. **Conclusion:** This study allowed us to conclude the possibility of applying the institutes simultaneously, without the configuration of double punishment, since the Federal Constitution of 1988 deals harmonically with the existence of the institutes in question. Moreover, one of the main conclusions, refers to the change of position by the Federal Supreme Court ratifying the position adopted masterfully by the Superior Court of Justice.

**Keywords:** Crime of responsibility; Administrative dishonesty; Mayors; political agent; accountability.

## LISTA DE SIGLAS

|       |   |
|-------|---|
| CRFB  | Constituição da República Federativa do Brasil    |
| LIA   | Lei de Improbidade Administrativa                 |
| LINDB | Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro |
| STF   | Supremo Tribunal Federal                          |
| STJ   | Superior Tribunal de Justiça                      |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>09</b> |
| <b>2 REVISÃO DA LITERATURA</b> .....  | <b>11</b> |
| 2.1 Os agentes públicos como sujeitos ativos ao ato de improbidade .....                                      | 11        |
| 2.2 Os agentes políticos como sujeitos ativos ao ato de improbidade .....                                     | 14        |
| 2.3 Princípios do Direito Administrativo .....  | 15        |
| <b>2.3.1 Princípio da Moralidade</b> .....  | <b>17</b> |
| <b>2.3.2 Princípio da Legalidade</b> .....  | <b>19</b> |
| <b>2.3.3 Princípio da Probidade na Administração Pública</b> .....  | <b>21</b> |
| <b>2.3.4 Princípio do devido processo legal</b> .....   | <b>23</b> |
| 2.4 Atos de Improbidade Administrativa .....  | 25        |
| 2.4.1 Crime de Responsabilidade .....   | 27        |
| 2.4.2 Lei de Improbidade Administrativa x Crime de Responsabilidade em face do gestor público municipal ..... | 30        |
| 2.4.3 Posicionamento dos Tribunais Superiores .....   | 33        |
| <b>3 CONSIDERAÇÕES GERAIS</b> .....   | <b>39</b> |
| <b>4 CONCLUSÃO</b> .....  | <b>43</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>45</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

Após diversas frustrações que assolou o povo brasileiro no início da década de 1980, como a rejeição da Emenda Dante de Oliveira, que marcaria a primeira eleição direta pós regime militar e sucessivos planos econômicos que não atingiram o objetivo esperado, o ano de 1988 trouxe novas esperanças para o Brasil, com a promulgação da Constituição Federal. Inúmeras inovações e direitos vieram juntos com a nova carta magna, como a valoração e tratamento igualitário ao ser humano independentemente de raça, cor, credo religioso ou identidade de gênero.

Com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil em 1988, através de seu artigo 37, caput, entre os princípios basilares da Administração Pública, encontra-se presente o princípio constitucional da moralidade administrativa. A partir de então, passou-se a exigir dos agentes públicos e políticos não só a observância da legalidade, como também, o estrito cumprimento aos preceitos morais e éticos na condução da coisa pública. Em caso de violação ao princípio da moralidade administrativa, passaram a ser reconhecidos como lesivos à Administração Pública, razão pela qual a Constituição Federal, em seu artigo 37, §4º, estabeleceu para os agentes público e político sanções por atos ímprobos. Para regulamentar o disposto na Constituição Federal, surge no ordenamento jurídico a Lei nº 8.429 de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa ou LIA, a qual elenca os atos que configuram improbidade, bem como as sanções cabíveis aos que neles incorrerem.

Contudo, o instituto da improbidade administrativa não é a única forma de reprimenda contra atos imorais, em razão de a Constituição Federal disciplinar o instituto dos Crimes de Responsabilidade, sendo imposto aos agentes políticos, uma vez que ocupem mandatos de chefia e direção do Estado, merecendo regime especial de responsabilidade.

Apesar de o texto constitucional dispor harmoniosamente sobre os dois institutos e com finalidades diferentes, há controvérsias jurisprudenciais e doutrinárias quando a aplicabilidade aos agentes políticos. Para uma corrente, a concomitância dos institutos por possuírem a mesma natureza jurídica e são destinadas ao mesmo fim, caracteriza-se *bis in idem*, quando aplicadas ao mesmo agente político.

De outro lado, há o entendimento de que a natureza jurídica e finalidades dos institutos mencionados são distintos e sua aplicação simultânea não configura dupla punição.

A discordância doutrinária e jurisprudencial a respeito da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos regidos por Crime de Responsabilidade, se torna ainda maior com relação ao gestor público municipal, visto a natureza jurídica do Decreto-lei nº 201/1967.

Pensando nisso, o presente estudo teve como objetivo realizar uma revisão bibliográfica em livros, sites, legislação, artigos e jurisprudências, buscando analisar os entendimentos a respeito da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face do gestor público municipal. Especificadamente procurou trazer conceitos e reflexões que possam auxiliar no entendimento do objetivo principal.

O estudo foi dividido em capítulos, sendo que no primeiro são conceituados e diferenciados os agentes públicos e políticos e analisado o sujeito principal dessa pesquisa, ou seja, o Prefeito Municipal.

Em seguida foi destacado a relevância dos princípios no Direito Administrativo, procurando conhecer sobre os princípios que relacionam diretamente com a noção de probidade na Administração Pública, como os princípios da legalidade e moralidade na Administração Pública e do Devido Processo Legal.

Nos capítulos a seguir, a Lei de Improbidade Administrativa como o Decreto-lei nº 201/1967, serão alvos de uma conceituação e estudo acerca da aplicabilidade aos agentes políticos e o relato histórico dos institutos. Além disso, em seguida foi realizado a apresentação das controvérsias entre os autores a respeito da aplicação simultânea ou não dos institutos ao Chefe do Executivo municipal.

O desfecho do trabalho dar-se-á com o último capítulo, onde será analisado o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça com relação a aplicação da LIA aos prefeitos. Ainda neste tópico, será apresentado a mudança de entendimento por parte do STF, contudo com o julgado realizado no mês de setembro do corrente ano. A exposição final será com as considerações gerais e conclusão a respeito do trabalho realizado e o entendimento do autor dessa monografia.

## 2 REVISÃO DA LITERATURA

### 2.1 Os agentes públicos como sujeitos ativos ao ato de improbidade

De acordo com Mazza (2019), os agentes públicos no exercício das funções estatais, poderão praticar condutas violadoras do Direito, sendo possível sujeitá-los a aplicação das mais diversas formas de punição, entre elas a responsabilização decorrente da aplicação da Lei nº 8.429/1992, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa ou LIA. Em razão da LIA definir em seu artigo 1º que o ato de improbidade administrativa pode ser praticado por qualquer agente público, importante se faz a apresentação dos conceitos levantados pela doutrina e pela referida norma infraconstitucional.

Com a elaboração de uma nova carta constitucional ocorrida no ano de 1988, o legislador brasileiro inovou em diversos assuntos que até então eram desconhecidos no ordenamento jurídico, como o acesso universal a saúde e educação pública, valoração do princípio da dignidade humana e outras conquistas tanto no campo social quanto político.

Diferentemente das Constituições anteriores onde o termo “improbidade” não era mencionado expressamente, na carta cidadã de 1988 o constituinte preocupado com a ocorrência de atos que causassem prejuízos ao erário público e com a ausência constitucional da matéria, disciplinou os artigos 15, inciso V e 37, §4º.

Nesse sentido, o artigo 15, inciso V, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 estabelece que em casos de improbidade administrativa poderá ocorrer a suspensão ou perda de direitos políticos. Entretanto, somente no ano de 1992, ou seja, três anos após a promulgação da CRFB, o legislador brasileiro regulou a norma infraconstitucional de nº 8.429, mais conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), atendendo a disposição do artigo 37, §4º da carta constitucional.

O artigo 2º da Lei 8429, apresenta a seguinte definição de agentes públicos:

Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura no vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior (BRASIL, 1992).

Assim como ocorre no setor privado, onde a utilização de recursos humanos se torna essencial para atingir determinadas finalidades, no setor público o agente público independente de sua formação ou função desempenhada, exerce papel fundamental para que o Estado cumpra suas finalidades e obrigações.

Como descrito por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Então, para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de agentes. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, diretamente imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são constituídas na e pela vontade e ação dos agentes; ou seja: Estado e órgãos que o compõem se exprimem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de veículos de expressão do Estado (MELLO, 2013, p. 144).

Couto (2015) entende por agente público a pessoa física que, por força constitucional, infraconstitucional, contratual ou qualquer outro ato jurídico, exerce, mesmo que de forma temporária, excepcional ou eventual, com ou sem contraprestação financeira, voluntária ou compulsória, cargo, emprego ou função juntamente com as pessoas jurídicas de direito público.

O termo agente público pode ser caracterizado de forma ampliativa, pelo fato de que, desde o exercício do cargo mais alto da Administração Pública até aquele que exerce a função mais simplória, será considerado agente público.

Conceituado o entendimento doutrinário sobre agentes públicos, o legislador brasileiro ao disciplinar a previsão infraconstitucional de nº 8.429/92, estabelece que na ocorrência de atos ímprobos perante a Administração Pública, agindo como figura ativa neste processo sofrerá as sanções previstas na referida legislação, como será observado mais adiante no presente trabalho.

Define José dos Santos Carvalho Filho em sua brilhante obra “Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos”:

O sujeito ativo, é como regra, um agente público, assim considerado como todo aquele que desempenha uma função pública decorrente de um vínculo jurídico formal com o Estado. Não se trata, portanto, do exercício de uma função pública por conta própria, mas sim em virtude de relação jurídica prévia, devidamente formalizada nos termos do

direito público, seja qual for a sua natureza ou os efeitos que possa produzir (CARVALHO FILHO, 2018, p. 98).

Dentre a ideia de agentes públicos, é possível classificar tais agentes em: *agentes políticos*<sup>1</sup>; *particulares que colaboram de alguma forma com a Administração Pública*; *os servidores efetivos e aqueles que exercem cargos comissionados*.

Leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre particulares em colaboração com o poder público:

Nesta categoria entram as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, com ou sem remuneração. Podem fazê-lo sob títulos diversos que compreendem:

**1. Delegação do Poder Público**, como se dá com os empregados das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, os que exercem serviços notariais e de registro (art. 236 da Constituição), os leiloeiros, tradutores e interpretes públicos; eles exercem função pública, em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, porém sob fiscalização do Poder Público. A remuneração que recebem não é paga pelos cofres públicos mas pelos terceiros usuários do serviço;

**2. mediante requisição, nomeação ou designação** para o exercício de funções públicas relevantes; é o que se dá com os jurados, os convocados para prestação de serviço militar ou eleitoral, os comissários de menores, os integrantes de comissões, grupos de trabalho etc.; também não têm vínculo empregatício e, em geral, não recebem remuneração;

**3. como gestores de negócio** que, espontaneamente, assumem determinada função pública em momento de emergência, como epidemia, incêndio, enchente etc (DI PIETRO, 2017, p. 741 e 742).

Conforme o ponto de vista de Carvalho Filho (2018), os cargos efetivos se revestem de caráter de permanência, constituindo dessa forma a maioria dos cargos integrantes dos diversos quadros funcionais da Administração Pública. Porém, para que o agente público obtenha a estabilidade no serviço público, é necessário observar o requisito do artigo 41 da carta constitucional que dispõe “são estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público” (BRASIL, 1988).

Por fim, os cargos em comissão na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Os cargos de provimento *em comissão* (cujo provimento dispensa concurso público) são aqueles vocacionados para serem ocupados em caráter transitório por pessoa de confiança da autoridade competente para preenchê-los com liberdade, a qual também pode

<sup>1</sup>Ver a respeito o tópico 2.2 infra.

exonerar *ad nutum*, isto é, livremente, quem os esteja titularizando (MELLO, 2013, p. 309 - 310).

## 2.2 Os agentes políticos como sujeitos ativos ao ato de improbidade

Superada a noção sobre agentes públicos, se faz necessário aprofundar a respeito da espécie agentes políticos. Conforme o artigo 1º, parágrafo único da Carta Constitucional vigente, “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]” (BRASIL, 1988). Como leciona Lenza (2019), o mencionado parágrafo distingue titularidade do exercício do poder, ou seja, o titular do poder é o cidadão. Porém, como regra, quem exercerá o exercício do poder, se dará por meio de agentes políticos.

Segundo os ensinamentos de Alexandre Mazza:

A primeira espécie dentro do gênero agentes públicos é a dos agentes políticos. Os agentes políticos exercem uma função pública (*múnus público*) de alta direção do Estado. Ingressam, em regra, por meio de eleições, desempenhando mandatos fixos ao término dos quais sua relação com o Estado desaparece automaticamente. A vinculação dos agentes políticos com o aparelho governamental não é profissional, mas institucional e estatutária. São os membros de Poder que ocupam a cúpula diretiva do Estado. É o caso dos parlamentares, Presidente da República, governadores, prefeitos, e seus respectivos vices, ministros de Estado e secretários (MAZZA, 2019, p. 696). [original sem grifo]

Hely Lopes Meirelles adota posicionamento minoritário na doutrina, ao considerar magistrados, membros do Ministério Público e diplomatas como agentes políticos, pela tese que tais agentes exercem parcela de soberania estatal. Porém, conforme o ensinamento de Mazza (2019), o regime jurídico de magistrados e membros do Ministério Público é absolutamente diverso ao aplicável aos agentes políticos, visto que os agentes políticos são eleitos através do sufrágio universal ou nomeados, enquanto magistrados ingressam nos quadros estatais mediante aprovação em concurso público. Além do mais, os magistrados e representantes do Ministério Público não têm mandatos fixos e a sua vinculação com o Estado é técnico-profissional, ou seja, para desempenhar suas tarefas dependerão de formação jurídica específica, diferentemente dos agentes político, que exercem função sem qualquer

natureza profissional. Por fim, magistrados e membros do Ministério Público não participam da formulação das políticas públicas, diferentemente dos agentes políticos.

Embora a LIA se preocupe com atos de improbidade cometidos por agentes públicos de forma extensiva, é importante mencionar a existência de outros instrumentos infraconstitucionais tratando a respeito da responsabilidade de agentes políticos.

A primeira, é a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, mais conhecida como Lei de Crimes de Responsabilidade ou Lei do Impeachment. Porém, o rol de agentes que estarão sujeitos a penalidades de referida legislação é limitado, quando comparado com a LIA.

Em outras palavras, preceitua Hely Lopes Meirelles:

Os crimes de responsabilidade estão previstos na Constituição da República (arts. 51, 52, I e II, 85 e 102, I, “e”), definidos e com processo regulado, em parte, pela Lei 1.079, de 10.4.50, para Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF, Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União, Governadores e Secretários de Estado (MEIRELLES, 2016, p. 80) [original sem grifo].

A segunda, é o dispositivo disciplinado pelo Decreto-Lei 201/67, estabelecendo sanções de crime de responsabilidade para agentes políticos municipais (prefeitos e vereadores), como será discutido mais adiante na presente monografia.

Com a promulgação da Constituição Cidadã no ano de 1988, é efetivada em sua plenitude a democracia no país, com eleições livres, direta e altivez popular. Para a escolha daqueles que irão ocupar os cargos eletivos, se faz necessário que o cidadão participe ativamente do processo eleitoral, dando a sua contribuição através do voto. Inclusive, em seu artigo 14, a Constituição Federal estabelece que o “voto será secreto e com valor igual para todos, seja através de plebiscito, referendo ou iniciativa popular” (BRASIL, 1988).

### 2.3 Princípios do Direito Administrativo

Diferentemente de outras matérias que compõem o direito brasileiro, como por exemplo o Direito Penal (Decreto-lei nº 3.689 de 03/10/1943), Direito Eleitoral (Lei nº 4.737 de 15/07/1965), Direito Ambiental (nº 12.651 de 25 de maio de 2012) e mais

recentemente no âmbito civilista através lei 13.105 de 16 de março de 2015 reformando o Código Processual, o Direito Administrativo não possui codificação. Porém, tal ausência não é sinônimo de inercia do poder legislativo, visto que é possível observar a existência de inúmeros dispositivos legais que regulam o funcionamento e aplicabilidade de direitos e deveres dos agentes públicos na Administração Pública.

Segundo Mazza (2019), em outros ramos do direito as funções sistematizadora e unificadora de leis, serão desempenhadas por códigos, no Direito Administrativo brasileiro diante da ausência codificadora, a função caberá aos princípios.

Pondera Celso Antônio Bandeira de Mello sobre princípios:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico (MELLO, 2013, p. 54).

E conclui:

Eis porque: violado 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 violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2013, p. 54). [grifo nosso]

Da mesma forma que os princípios auxiliam o Direito Administrativo, este instrumento se tornou um importante aliado do Poder Judiciário, quando o aplicador do direito deparando com lacunas que não foram preenchidas pelo legislador, poderá decidir o caso de acordo com analogia, costumes e princípios gerais do direito como estabelece o artigo 4º da lei 4.657 de 4/09/1942, mais conhecida como LINDB (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro). Do ponto de vista de Alexandre Mazza:

Os princípios do Direito Administrativo cumprem duas funções principais:

**a) Função hermenêutica:** se o aplicador do direito tiver dúvida sobre qual o verdadeiro significado de determinada norma, pode utilizar o princípio como ferramenta de esclarecimento sobre o conteúdo do dispositivo analisado;

**b) Função integrativa:** além de facilitar a interpretação de normas, o princípio atende também à finalidade de suprir lacunas, funcionando como instrumento para preenchimento de vazios normativos em caso

de ausência de expresse regramento sobre determinada matéria (MAZZA, 2019, p. 100).

Pondera Hely Lopes Meirelles (2015) que, os princípios básicos da Administração Pública estão consubstanciados em doze regras que deverão ser observadas permanentemente e de forma obrigatória para o bom administrador e na interpretação do Direito Administrativo, que são eles: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.

Os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência são chamados de princípios expressos, isso porque, estão previstos no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (caput), *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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988).

Na opinião de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A Constituição de 1988 inovou ao fazer expressa menção a alguns princípios a que se submete a Administração Pública Direta e Indireta, a saber, os princípios da **legalidade**, da **impessoalidade**, da **moralidade administrativa**, da **publicidade** e **eficiência** (art. 37, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 4-6-98), aos quais a Constituição Estadual de São Paulo acrescentou os da razoabilidade, finalidade, motivação e interesse público (art 111) (DI PIETRO, 2017, p. 134).

O presente trabalho monográfico preocupará com o estudo dos princípios constitucionais da legalidade e moralidade administrativa por relacionarem diretamente com o princípio do dever de probidade na Administração Pública, estando presente tanto em legislações do Direito Administrativo como também na Constituição Federal de 1988, precisamente no artigo 37, § 4º.

### 2.3.1 Princípio da legalidade

Com a vitória da “Aliança Democrática” ocorrida na eleição indireta de 1985, tendo como cabeça de chapa Tancredo Neves e José Sarney como vice, para assumirem a chefia da Administração Pública Federal após 30 anos de alternância entre militares no poder, é iniciado no país o processo de transição de um regime autoritário rumo à democracia plena. Porém, como recorda Sarmento (2012), a principal promessa do então candidato Tancredo seria a convocação de uma Assembleia Constituinte, para legitimar as reivindicações do movimento popular Diretas Já. Com o falecimento de Tancredo e Sarney exercendo o comando do Palácio do Planalto, realiza o compromisso de seu companheiro de chapa firmado durante o pleito indireto e em julho de 1985, encaminhou ao Legislativo a proposta de Emenda Constitucional nº 43, atribuindo a prerrogativa de poder constituinte ao Congresso Nacional.

Após longos meses de trabalho realizado pela Assembleia Constituinte, em 05 de outubro de 1988, é promulgada a Constituição vigente, tendo como marcas, de acordo com o posicionamento de Daniel Sarmento:

Do ponto de vista histórico, a Constituição de 1988 representa o coroamento do processo de transição do regime autoritário em direção à democracia. Apesar da forte presença de forças que deram sustentação ao regime militar na arena constituinte, foi possível promulgar um texto que tem marcas distintivas o profundo compromisso com os direitos fundamentais e com a democracia, bem como a preocupação com a mudança das relações políticas, econômicas, no sentido da construção de uma sociedade mais inclusiva, fundada na dignidade da pessoa humana (SARMENTO, 2012, p. 137). [grifo nosso].

Com o advento da CRFB de 1988, que teve como objetivo principal repelir o autoritarismo e arbitrariedades ocorridas durante o regime ditatorial estabelecendo o regime democrático, surge o princípio mais importante de todo o ordenamento jurídico brasileiro. No escólio do professor Roberto Caparroz (2019), todos os princípios constitucionais convergem para a noção de legalidade, pelo fato de o constituinte originário ter estabelecido no artigo inaugural da Carta vigente, a defesa de um Estado Democrático de Direito.

Na lição de Alexandre de Moraes sobre princípio da legalidade:

O tradicional princípio da legalidade, previsto no art. 5º, II, da Constituição Federal e anteriormente estudado, aplica-se

normalmente na Administração Pública, porém de forma mais rigorosa e especial, pois o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo o que a lei não proíba. Este princípio coaduna-se com a própria função administrativa, de executor do direito, que atua sem finalidade própria, mas sim em respeito à finalidade imposta por lei, e com a necessidade de preservar-se a ordem jurídica (MORAES, 2018, p. 477).

Segundo o artigo 5º, inciso II da CRFB de 1988, nenhum cidadão será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de previsão legislativa, em razão ao princípio da legalidade. Em outras palavras, como é adotado desde 1988 no país, na relação entre particular e Estado, poderá exigir do cidadão apenas se houver previsão legislativa. Caso o agente público exceda em suas atribuições agindo em desconformidade com a Constituição ou legislação, violando o princípio em tela, o ato será analisado pelo aplicador do direito, em respeito ao sistema de freios e contrapesos.

### 2.3.2 Princípio da moralidade administrativa

A partir do momento que o legislador constituinte estabeleceu no artigo 1º da CRFB de 1988 a noção que o Brasil seria um Estado Democrático de Direito, o princípio da moralidade administrativa obteve grande relevância no Direito Administrativo, isso porque, os agentes públicos no exercício de suas funções deverão exercer de forma ética, digna, honesta e moral, com a finalidade de proteger o patrimônio que pertence a coletividade e não a interesses particulares ou individuais. É importante mencionar que, a preocupação no âmbito jurídico sobre as regras de moralidade que os agentes públicos deverão aplicar, se referem apenas a moral jurisdicionalizada, em razão do Estado Democrático de Direito.

O princípio da moralidade é indispensável para que o regime democrático seja exercido em sua plenitude, para evitar arbitrariedades do poder público. Neste sentido, temos o artigo 5º, inciso LXXIII da CRFB de 1988, *in verbis*:

**Art. 5º, LXXIII** – qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência (BRASIL, 1998).

Richard Pae Kim e Valéria do Vale Porto afirmam:

O constituinte originário de 1988 estabeleceu, no capítulo referente aos direitos e deveres individuais e coletivos, a moralidade administrativa como um direito fundamental do cidadão que tem legitimidade para propor ação popular, por exemplo, a fim de anular o ato lesivo àquela. Instituiu-se, portanto, uma garantia por meio de um instrumento processual, qual seja, a ação popular, como instrumento formal a proteger um dos direitos fundamentais do cidadão, a moralidade administrativa.

[...]

A moralidade administrativa alçou a posição de direito fundamental de cada cidadão, titular do poder, ao qual se deve prestar contas pela gestão adequada do patrimônio público (KIM; PORTO, 2014, p. 131).

O principal objetivo do princípio da moralidade é evitar a ocorrência de atos ímprobos que causem danos ao erário público e enriquecimento ilícito para os agentes público ou político que cometem atos desonestos. Sabiamente, o legislador estabeleceu normas constitucionais e infraconstitucionais que alertam tais agentes sobre a moralidade na Administração Pública. No escólio de Hely Lopes Meirelles:

No âmbito da legislação infraconstitucional, o Dec. 6.029, de 1.2.2007, instituiu o Sistema de Gestão de Ética do Poder Executivo Federal e o Dec. 1.171, de 22.6.94, sobre o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil Federal, trata do princípio da moralidade administrativa, dispondo textualmente que o servidor jamais poderá desprezar o elemento ético de sua conduta, devendo decidir não somente “entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o importuno, mas principalmente entre o honesto e o desonesto, consoante as regras contidas no art. 37, caput, e §4º da Constituição Federal”.

[...]

A Lei 9.784/99, já citada, também consagra o princípio da moralidade administrativa, dizendo que ele significa “atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa fé” (MEIRELLES, 2015, p. 97).

Além disso, corrobora Alexandre Mazza:

E também o art. 116 da Lei n. 8.112/90 elenca como deveres dos servidores públicos “ser leal às instituições que servir” (inciso II) e

“manter conduta compatível com a moralidade administrativa” (MAZZA, 2019, p. 123).

Destarte, segundo Mello (2013), além do artigo 37, §4º da CRFB de 1988 que estabelece punições tais como suspensão de direitos políticos, perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário público de agentes públicos ímprobos, no caso específico do Presidente da República que é submetido aos ditames da legislação de nº 1.078/50, ao atentar contra a probidade na Administração Pública, será destituído do cargo por cometer crime de responsabilidade.

### 2.3.3 Princípio da probidade na Administração Pública

Conforme define De Plácido e Silva (2016), probidade deriva do latim *probitas*, de *probus* (honesto, honrado), entendendo-se que, quando um indivíduo cumpre de forma criteriosa todos os deveres que lhe são atribuídos ou cometidos, tal modo foi exercido de forma proba.

Da mesma forma que os princípios abordados anteriormente possuem respaldo em inúmeras normas jurídicas e na Carta Magna, o legislador mais uma vez preocupado com o erário público, instituiu o dever de probidade na Administração Pública, que deverá ser exercido pelos representantes do ente estatal.

Na visão de Hely Lopes Meirelles:

O velho e esquecido conceito romano do *probus* e do *improbus* administrador público está presente na nossa legislação administrativa, como também na Constituição da República, que pune a improbidade na Administração com sanções políticas, administrativas e penais [...] (MEIRELLES, 2015, p. 118).

Di Pietro (2017) leciona que, antes mesmo da Assembleia Constituinte ocorrida em 1987 incluir pela primeira vez o princípio da moralidade entre os princípios constitucionais<sup>2</sup>, a improbidade administrativa como ato ilícito vem sendo prevista no

---

<sup>2</sup> Conf. José dos Santos Carvalho Filho, anotando que a Constituição de 1946 (art. 141, §31) foi a primeira Carta que tratou do tema com a fisionomia jurídica adotada na CRFB de 1988. Secundou-a a Constituição de 1967 (art.150, §11), sendo modificada pela EC nº 1/1969 (art. 153, §11).

ordenamento jurídico brasileiro desde longa data. Porém, os atos dos agentes políticos seriam enquadrados como “crime de responsabilidade” e para os servidores públicos em geral, responderiam por “enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função”.

A preocupação do legislador brasileiro ao longo dos anos em combater a corrupção, desvio de finalidade e outras ações que possam acarretar prejuízo ao patrimônio público, se torna louvável pelo fato que, desde 15 de novembro de 1889 instituiu a forma de governo republicana, ou seja, o patrimônio público brasileiro pertence ao povo.

Na visão de Filipe da Silva Piovesan e José Sergio da Silva Cristóvam (2017), a Administração Pública brasileira ostenta papel de suma importância na economia nacional, visto que, como consumidora de bens, obras e serviços, e as compras públicas representam uma considerável percentagem do Produto Interno Bruto (PIB).

Com a necessidade de a Administração contratar a todo momento com a iniciativa privada, o legislador estabeleceu o regime geral de licitações (8.666/1993). No artigo 3º do referido diploma legal, prevê o cumprimento do dever de probidade, a fim de evitar o locupletamento ilícito e a preservação do patrimônio da Administração Pública direta e indireta:

**Art. 3º:** A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos (BRASIL, 1993) [grifo nosso].

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A Lei nº 8.666/93 faz referência à **moralidade** e à **probidade**, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem (art. 37, §4º). [...] no que se refere à licitação, não há dúvida de que, sem usar a expressão improbidade administrativa, a Lei nº 8.666/93, nos artigos 89 a 99, está (sic)

punindo, em vários dispositivos, esse tipo de infração (DI PIETRO, 2017, p. 467) [original sem grifo].

Segundo o artigo 132, inciso IV, da legislação que institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União (nº 8.112 de 1990), o servidor público que cometer ato de improbidade administrativa, será demitido como medida de penalidade disciplinar.

Por conseguinte, Meirelles (2015) aduz que, além da Lei 8.112/90, deparamos com outras normas que incidem sobre a conduta dos agentes públicos que previnem atos de desonestidade contra a Administração Pública, tais agentes utilizando o mau emprego ou dilapidação, a responsabilização poderá ser administrativa civilista ou criminal, conforme o caso e a categoria do agente ímprobo.

#### 2.3.4 Princípio do devido processo legal

Durante duas décadas (1964-1984), foi imposto ao povo brasileiro uma forma de governar totalmente divergente do sistema republicano, dando início a fundação de um regime de exceção, através do Ato Institucional nº 1 de 09/04/1964, modificando sistematicamente a Constituição Federal de 1946, conferindo poderes ilimitados na atuação do Presidente da República. Como todo governo que possui atribuições ilimitadas, inúmeros abusos foram cometidos no período da ditadura militar, que não serão temas de discussão na presente monografia.

Com o advento da CRFB de 1988 e com a constituição de um Estado democrático de direito, o princípio do devido processo legal é adotado expressamente pela Carta vigente.

Neste sentido, leciona Celso Antônio Bandeira de Mello:

Compreende-se que tenha ocorrido a completude desta trajetória no Estado de Direito, pois é de sua essência o enquadramento na conduta estatal dentro dos limites jurídicos, tanto materiais como formais. O próprio do Estado de Direito é subordinar o exercício do poder público à obediência à normas concebidas para conformar-lhe a atuação, prevenindo, destarte, seu uso desatado ou descomedido. Deveras, o propósito nele consubstanciado é o de oferecer a todos os integrantes da Sociedade a segurança de que não serão amesquinados pelos detentores do Poder nem surpreendidos com medidas e interferentes com a liberdade e a propriedade sem cautelas

preestabelecidas para defendê-las eficazmente (MELLO, 2013, p. 121).

O princípio do devido processo legal encontra guarida disposta no artigo 5º, inciso LIV, da CRFB de 1988, assegurando que “ninguém será privado de liberdade, ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988). Os dispositivos infraconstitucionais da Improbidade Administrativa como também o Decreto-lei nº 201/67, estabelecem o princípio do devido processo legal como requisito essencial para validade dos atos processuais, visto que as regras essenciais de admissibilidade estão definidas nos parágrafos 6º ao 10º, do artigo 17, da LIA, como será discutido adiante.

Assinala Alexandre Mazza a respeito da obrigatoriedade em observar os requisitos da LIA:

A condenação pela prática de ato de improbidade administrativa e a aplicação das sanções correspondentes somente serão legítimas se houver estrita observância do rito específico previsto na Lei nº 8.429/92. Qualquer tentativa de punir a prática de improbidade por meios de outros procedimentos de qualquer natureza, acarreta flagrante inconstitucionalidade, por representa violação ao princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, da CF).

Esse é o sentido da norma contida na parte final do art. 1º da Lei nº 8.429/92, segundo o qual: “os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração [...] serão punidos na forma da lei (MAZZA, 2019, p. 823).

O artigo 17, §7º da LIA, em decorrência ao princípio em tela, estabelece, *in verbis*:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetiva medida cautelar.

§7º. Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias (BRASIL, 1992) [original sem grifo]

No escólio de Carvalho Filho (2018), a falta de observância ao disposto no §7º do artigo 17 da LIA, ou seja, a ausência de notificação ao requerido para apresentar

a sua defesa preliminar, configura nulidade absoluta no processo, que não se convalida pela não arguição tempestiva, porque afronta o princípio da ampla defesa.

Simultaneamente, o Decreto-lei nº 201/67, estabelece em seu artigo 2º, I:

Art. 2º: O processo dos crimes definidos no artigo anterior é o comum do juízo singular, estabelecido pelo Código de Processo Penal, com as seguintes modificações:

I – Antes de receber a denúncia o Juiz ordenará a notificação do acusado para apresentar defesa prévia no prazo de cinco dias. Se o acusado não for encontrado para a notificação, ser-lhes à nomeado defensor, a quem caberá a defesa, dentro do mesmo prazo (BRASIL, 1967).

Superada a análise dos princípios do Direito Administrativo, imperioso o estudo a respeito dos institutos da Improbidade Administrativa e Crime de Responsabilidade.

#### 2.4 Ação de improbidade administrativa

O termo “improbidade administrativa” antes da promulgação da Constituição de 1988, não havia respaldo em nenhuma das Cartas Constitucionais revogadas, porém, fazia presente em outras normas infraconstitucionais.

Na visão de Di Pietro (2017), com a inserção do princípio da moralidade administrativa na Carta Cidadã de 1988, a exigência de moralidade estendeu-se a toda Administração Pública e a improbidade tornou de suma importância, porque passou a ser prevista e sancionada de forma rígida para todos os servidores públicos e abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito.

O legislador constituinte ao estabelecer no artigo 37, caput da CRFB de 1988, a incidência de princípios que deverão nortear a Administração Pública, entre eles o princípio da moralidade administrativa, como já visto no presente trabalho monográfico. Com a finalidade em preservar a moralidade administrativa, leciona José dos Santos Carvalho Filho:

Ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa. Sem dúvida, cuida-se de poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei

caracteriza como de improbidade (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1211) [original sem grifo].

O artigo 37, §4º da CRFB, é a fonte estabelecida pelo legislador brasileiro para que houvesse a regulamentação da improbidade administrativa, com a seguinte disposição:

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

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

Após três anos de inércia legislativa, em 02 de junho de 1992 é promulgada a Lei nº 8.429/92 com a finalidade em finalmente regulamentar o artigo 37, §4º da CRFB. De acordo com o entendimento apontado por Di Pietro (2017), o legisladorequivocou ao estabelecer a disposição preambular da LIA, visto que, segundo a renomada doutrinadora, o preâmbulo soaria melhor caso houvesse referência à improbidade administrativa ou ao dispositivo constitucional, já que nem todos os atos de improbidade acarretam enriquecimento ilícito.

A LIA, conforme disposição de seus artigos 9º a 11º, define um rol exemplificativo das condutas que importarão Improbidade. Conforme Alexandre Mazza, a divisão é composta por quatro grupos distintos, a saber:

- a) **atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito (art. 9º):** são as condutas de maior gravidade, apenas com as sanções mais rigorosas. Em regra, tais condutas causam aos cofres públicos prejuízo associado a um acréscimo indevido no patrimônio do sujeito ativo;
- b) **atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário (art. 10):** possuem gravidade intermediária. Não produzem enriquecimento do agente público, mas provocam uma lesão financeira aos cofres públicos;

- c) **atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11)**: comportamentos de menor gravidade. Não desencadeiam lesão financeira ao erário, nem acréscimo patrimonial ao agente;
- d) atos de improbidade administrativa decorrente ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10 – A): novidade trazida pela Lei Complementar n. 157/2016, tipifica como improbidade qualquer ação ou omissão visando conceder, aplicar ou manter benefício ou tributário que reduza a alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) para patamar inferior a 2% (dois por cento), nos termos do art. 8º [...] (MAZZA, 2019, p. 805-806).

Por fim, de acordo com o escólio do ex-Ministro do Superior Tribunal de Justiça José Augusto Delgado, acerca da finalidade da Lei de Improbidade:

A Lei de Improbidade Administrativa cuida de reparar atos de improbidade praticados contra a administração pública por uma via específica que não se confunde com a ação penal comum, nem com a ação que apura os crimes de responsabilidade das autoridades mencionadas na Constituição Federal. Ela adota uma terceira espécie, a ação civil de reparação de danos ao erário público, com consequências não penais propriamente ditas, apenas, visando o ressarcimento ao erário dos danos que contra si foram praticados e aplicando, aos infratores, sanções civis e políticas, como multa, suspensão dos direitos políticos e perda da função pública (DELGADO, 2013, p. 9).

Destarte, o presente trabalho abordará a respeito do instituto da Responsabilidade dos agentes políticos estarão submetidos.

#### 2.4.1 Crime de responsabilidade

Sobre a nomenclatura “responsabilidade”, é possível encontrar diversos significados para o termo. De forma magistral, preleciona Dallari (1994), onde houver exercício de poder, haverá responsabilidade. Antes de adentrar no Decreto-Lei nº 201/67, imperioso que se faça um retrospecto acerca do presente instituto.

Diferentemente dos efeitos e objetos verificados no ordenamento jurídico brasileiro atualmente, surge na Inglaterra em meados do século XII, o instituto do que

hoje é nominado crime de responsabilidade (ou Lei do Impeachment). Inicialmente, quando o cidadão inglês descumprisse preceitos legais ou ofendesse os interesses do Estado, estaria sujeito a responder por crime de responsabilidade.

No ordenamento jurídico brasileiro, o instituto em tela perpassou por inúmeras transformações em sua estrutura ao longo dos anos, tendo o marco inicial em 1824 com o advento da Constituição Imperialista. Em seu artigo 47, inciso II, o texto constitucional atribuiu ao Senado, a competência para “conhecer da responsabilidade dos Secretarios (sic) e Conselheiros de Estado” (BRASIL, 1824).

Após a queda do poder monárquico, surge no ordenamento jurídico o texto constitucional de 1891, sendo adotado o regime presidencialista e forma de governo republicana, presentes na Constituição vigente. Diferente do conteúdo da Carta revogada que era adotada a regra de que o Rei não erra e por isso jamais será responsabilizado por seus atos, a inovação fica por conta do regime republicano, visto que, este sistema é baseado na igualdade entre o cidadão comum e o governante. Neste sentido, o Presidente da República passou a ser responsabilizado por seus atos, pelo simples fato de sua condição igualitária perante o cidadão.

Conforme menciona Ivanedna Velloso Meira Lima em primorosa monografia, relata a evolução do crime de responsabilidade no ordenamento jurídico brasileiro, nas Constituições de 1934 e 1937:

[...] A Constituição de 1934 deferiu da anterior apenas no fato de incluir, como crime de responsabilidade, os atos presidenciais que atentassem contra o cumprimento de decisões judiciais. Outra novidade imposta pelos constituintes de 34 foi com relação ao julgamento do Presidente nos crimes de responsabilidade. A prerrogativa de julgamento do Senado foi retirada e, em substituição, foi criado, em seu artigo 58, um Tribunal Especial, composto de nove juízes, sendo três ministros da Suprema Corte, três senadores e três deputados (LIMA, 2005, P. 5).

Com relação ao texto constitucional de 1937, comenta:

A Carta Magna de 1937 reduziu os crimes de responsabilidade de sete para apenas cinco. Como o País viva um regime de exceção, foram retirados do texto constitucional os artigos que garantiam a liberdade de exercício do Poder Legislativo e dos poderes constituídos do Estado, até então contemplados pelas constituições anteriores. Dessa forma somente eram considerados crimes de responsabilidade aqueles que atentassem contra a existência da União; a Constituição;

o livre exercício dos poderes políticos, a probidade administrativa e a execução das decisões judiciárias (LIMA, 2005, p. 5).

A responsabilidade política do chefe do Poder Executivo encontrou respaldo com o advento da Constituição Federal de 1946, visto que o texto constitucional remetia para legislação infraconstitucional a sua tipificação como também a forma de julgamento. Diante disso, surge a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, mais conhecida como Lei do Impeachment, dispondo a responsabilidade de representantes do Executivo, com exceção do Prefeito.

Com a falta de previsão legislativa com relação a responsabilidade do gestor público municipal, durante a vigência da Constituição Federal de 1946, é definida uma legislação de nº 3.528/59, com a finalidade em suprimir tal ausência. No escólio de Adilson Abreu Dallari, a respeito de citada norma:

Dizia o art. 3º, da Lei nº 3.528/59 que os Prefeitos municipais serão processados e julgados, nos crimes de responsabilidade, pelo modo previsto na Constituição e nas leis estaduais. Tal estipulação é um importante ponto de partida para levar a uma conclusão preliminar extremamente significativa (DALLARI, 1994, p. 57).

A Constituição Federal de 1946 vigorou como norma superior por duas décadas no ordenamento jurídico, até que, em decorrência ao período de excepcionalidade instalado em 1964, visto que a partir daquele momento, a democracia e participação popular cessariam. Em 1967, o Congresso Nacional promulga a sexta e penúltima Constituição, para atender aos interesses do regime militar.

Segundo Dallari (1994), para mostrar ao cenário externo que o governante desonesto seria punido, criou-se uma legislação específica para punir o Chefe do Executivo Municipal. Assim, foi editada o decreto-lei nº 201/1967.

Afirma Hely Lopes Meirelles:

O projeto do Decreto-lei 201, de 1967, foi-nos solicitado pelo então Ministro da Justiça, Carlos Medeiros Silva, para substituir as Leis 211, de 1948, e 3.528, de 1959, que regulavam a extinção e cassação de mandatos de prefeitos e vereadores, definiam os crimes de responsabilidade e dispunham sobre o respectivo processo, com aplicação supletiva da Lei 1.079, de 1950, que ainda rege o impeachment de autoridades federais e estaduais. Aquela inadequada e tumultuária legislação gerou a impunidade dos agentes políticos municipais, já porque as Câmaras de Vereadores não autorizavam o

Judiciário a processá-los criminalmente, já porque os crimes de responsabilidade e as infrações político-administrativas estavam mal definidos e muitas vezes confundidos na conceituação legal (MEIRELLES, 2008, p. 398) [original sem grifo].

A inovação do Decreto-lei 201 elaborado pelo nostálgico jurista Hely Lopes Meirelles, decorre em razão da separação entre a responsabilidade criminal da responsabilidade político-administrativa. Com o sistema adotado, foi extinto o impeachment do prefeito, que era o afastamento político e provisório do cargo, pela Câmara, para que pudesse ser julgado criminalmente pelo poder judiciário.

Outra inovação ocorre no artigo inaugural do decreto-lei, visto que, o Chefe do Executivo municipal responderá por crime de responsabilidade na seara do judiciário, independente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores. Diferente da legislação que trata sobre crime de responsabilidade das autoridades federais, em razão da necessidade da autorização por parte do Congresso Nacional.

Destarte, imperioso mencionar o comentário de José Nilo de Castro a respeito da responsabilidade dos Vereadores:

Os Vereadores não são processados nem julgados por crime de responsabilidade, a não ser em coautoria com o Prefeito. Aqui, os crimes definidos no art. 1º, do Decreto-lei n. 201/67, são crimes comuns, infrações-penais (CASTRO, 2006, p. 498) [original sem grifo]

Neste sentido, o presente trabalho monográfico preocupará apenas com divergências existentes no campo jurisprudencial assim como doutrinário a respeito da aplicabilidade da LIA e Decreto-lei nº 201/67 ao chefe do executivo municipal.

#### 2.4.2 Lei de improbidade administrativa x crime de responsabilidade em face do gestor público municipal

Com o ato do então Presidente da República Fernando Collor de Mello em promulgar a legislação regulamentadora do artigo 37, §4º, da CRFB, surgiram entendimentos divergentes com relação da aplicabilidade ou não da LIA em face dos agentes políticos mencionados nas normas de Responsabilidade.

Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira comentam a respeito das divergências presentes no campo doutrinário:

A celeuma em torno da submissão dos agentes políticos à Lei 8.429/1992 decorre da interpretação sistemática do texto constitucional, que distingue a improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade.

De um lado, o art. 37, §4º, da CRFB, regulamentado pela Lei 8.429/1992, trata da improbidade administrativa que pode ser praticada por todo e qualquer agente público.

De outro lado, os arts. 52, I, 85, V e 102, I, c, todos da CRFB, regulamentados pelas Leis 7.106/1983 e 1.079/1950 e pelo Decreto-lei 201/1967, mencionam os atos de improbidade praticados por determinados agentes políticos, que são qualificados como crimes de responsabilidade (NEVES e OLIVEIRA, 2018, p. 71).

Com relação as divergências, é possível deparar com três entendimentos divergentes. Para o professor Gustavo Senna Miranda, os atos de improbidade administrativa não se confundem com os impropriamente denominados crimes de responsabilidade, pelo simples fato de que, o instituto da improbidade configura ilícito de natureza civil (extrapenal), enquanto crime de responsabilidade são infrações político-administrativa.

Concluindo da seguinte forma a diferenciação entre os institutos:

Daí porque os primeiros – os atos de improbidade administrativa – estão sujeitos a um processo e julgamento realizado exclusivamente pelo Poder Judiciário, isto é, na esfera jurisdicional, valendo-se de um rito próprio sem qualquer aspecto político, enquanto os segundos – os crimes de responsabilidade – conforme destacado estão sujeitos em relação a alguns agentes a processo e julgamento pelo Legislativo (Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais), tendo assim, forte carga política em sua condução.

Ademais, em vista das sanções possíveis de serem aplicadas, setem mais um reforço para a distinção acima. Realmente, não há previsão na Lei nº 1.079/1950 de outros tipos de penalidades a não ser a perda do cargo e inabilitação para o exercício da função pública, diretamente do que ocorre em relação aos atos de improbidade administrativa, que, de conformidade com o §4º do art. 37 da Constituição Federal, prevê para o agente ímprobo as sanções de suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento do erário, sendo, ainda, complementado pelo art. 12 da Lei nº 8.429/1992, que regula a aplicação das sanções, do que se denota haver uma clara distinção entre os crimes de responsabilidade e os atos de improbidade administrativa.

Percebe-se, portanto, que os denominados crime de responsabilidade não se confundem com os crimes comuns e com outros ilícitos de natureza extrapenal, com os atos de improbidade administrativa, sendo assim, possível a tramitação de processos simultâneos pelo mesmo fato que importe em responsabilidade civil, por crime de

responsabilidade e por crime comum, não havendo em que se falar em dupla punição (MIRANDA, 2007, p. 15) [original sem grifo].

A segunda tese é respaldada em diversos relatórios nos julgados do Superior Tribunal de Justiça e defendida por doutrinadores de grande expressão na área do Direito Administrativo, tais como José dos Santos Carvalho Filho; Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Marino Pazzaglini Filho; dentre outros:

Os Agentes Políticos sujeitos a crime de responsabilidade, ressalvadas os atos ímprobos cometidos pelo Presidente da República (art. 86 da CF) e pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não são impunes às sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, §4º, da CF (BRASIL, 2015).

No escólio de Neves e Oliveira (2018), o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça parece ser o mais adequado. Pelo fato que não há motivos em conceder imunidade a certa categoria de agente político à aplicação da LIA. Neste caso, o agente político poderá ser responsabilizado, pelo mesmo fato, com fundamento no Decreto-lei nº 201/67 ou Lei nº 1.079/50 e na LIA, ressalvada a aplicação de sanções políticas, sem que isso configure dupla penalização. Portanto, no processo e julgamento por crime de responsabilidade, serão aplicadas as sanções de natureza política, enquanto na ação judicial da LIA, aplicar-se-á as sanções atinentes a 8.429/92.

O terceiro e último entendimento apresenta que, os agentes políticos estarão sujeitos às sanções da LIA, como também, às sanções por crime de responsabilidade, podendo ser aplicadas de forma cumulativa sem que haja configuração de *bis in idem*. Recentemente, a Procuradoria Geral da República (2019), aplicou a presente tese no memorial enviado ao STF, no Recurso Extraordinário 976.566/PA. Neste sentido, foi o relatório da Procuradora Geral da República Raquel Dodge:

Está evidenciado, dessarte, que não há qualquer razão, seja de ordem jurídica seja de ordem moral, para excluir a responsabilização do agente político pela prática de ato de improbidade administrativa, à luz da Lei nº 8.429/1992.

### **III – Sugestão de tese**

A sujeição dos prefeitos às sanções previstas no Decreto-Lei nº 201/1967 para os crimes de responsabilidade **não afasta** a aplicação das penalidades estabelecidas na Lei nº 8.429/1992 para os atos de improbidade administrativa.

#### **IV – Conclusão**

Forte nas razões expostas, manifesto pelo não provimento do recurso extraordinário e que a condenação pela prática de atos de improbidade administrativa, com base na Lei nº 8.429/1992, seja mantida em seus exatos termos. (DODGE, 2019, p. 8-9) [grifo por parte da autora].

Outro ponto bastante controvertido na doutrina, refere-se à (in) constitucionalidade do Decreto-lei nº. 201/67 e aplicabilidade exclusiva da LIA para o chefe do executivo municipal. Conforme o entendimento de Adilson Abreu Dallari:

O Decreto-Lei nº 201, que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, foi editado com base no Ato Institucional n.º 4; ele jamais teve qualquer suporte constitucional. O Decreto-Lei n.º 201 não se coaduna absolutamente com o sistema constitucional, é uma excrescência dentro do sistema constitucional; ele viola completamente o sistema constitucional. É muito importante salientar e repetir que ele foi editado com base em ato institucional (DALLARI, 1994, p. 57) [original sem grifo].

Porém, o Supremo Tribunal Federal em 03/12/1969, aprovou a Súmula nº 496, possuindo a seguinte redação: “são válidos, porque salvaguardados pelas Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1967, os decretos-leis expedidos entre 24 de janeiro e 15 de março de 1967” (BRASIL, 1969), mantendo-se em vigor até a presente data.

Superada os diversos entendimentos doutrinários, faz necessário abordar as jurisprudências dos Tribunais Superiores, com relação a aplicabilidade da LIA para o gestor público municipal.

#### 2.4.3 Posicionamento dos Tribunais Superiores

Com o relatório proferido pelo então Ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim no julgamento da Reclamação Constitucional nº 2.138 de 13/06/2007, proferindo o entendimento de que agentes políticos são regidos por regime especial, como o Decreto-lei nº 201/67 e a Lei 1.079/50, a LIA não seria aplicada para tais agentes. No presente caso, a discussão tratava-se de responsabilidade de Ministro de Estado, originando a seguinte ementa:

EMENTA: 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 abrogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa

de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

(Rcl 2138, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094 RTJ VOL-00211-01 PP-00058).

Salienta Mazza (2019), a principal preocupação do STF ao proferir o presente julgado, teve a finalidade em evitar a dupla punição, visto que a CRFB de 1988 repele com veemência a incidência de bis in idem. Como a Lei de Responsabilidade é considerada norma especial em relação aos agentes políticos, afasta a incidência da LIA quando a conduta estiver tipificada nas duas legislações.

De modo diverso ao entendimento firmado pelo STF no julgado acima mencionado, o Superior Tribunal de Justiça ao julgar a Reclamação 2.790/2009, foi decidido a respeito da aplicabilidade da LIA para agentes políticos, conforme o relatório do então Ministro Teori Albino Zavascki, *in verbis*:

CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO.

1. 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.

2. Por decisão de 13 de março de 2008, a Suprema Corte, com apenas um voto contrário, declarou que “compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros” (QO na Pet. 3.211-0, Min. Menezes Direito, DJ 27.06.2008). Considerou, para

tanto, que a prerrogativa de foro, em casos tais, decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na Constituição, que assegura a seus Ministros foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns, na própria Corte, quanto em crimes de responsabilidade, no Senado Federal. Por isso, "seria absurdo ou o máximo do contra-senso conceber que ordem jurídica permita que Ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, mas entre cujas sanções está também a perda do cargo. Isto seria a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência" (voto do Min.Cezar Peluso).

3. Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembléia Legislativa). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça.

4. Reclamação procedente, em parte.

Em homenagem ao princípio da segurança jurídica e probidade na Administração Pública, o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação Constitucional de nº 2.138 não corresponde com o entendimento daquela Corte Constitucional, visto que não há qualquer respaldo seja jurídico ou moral, para excluir a responsabilidade do agente político pela prática de ato ímprobo.

Conforme o julgamento do Agravo Regimental na Petição nº 3240/DF, assim decidiu a Suprema Corte:

Ementa: Direito Constitucional. Agravo Regimental em Petição. Sujeição dos Agentes Políticos a Duplo Regime Sancionatório em

Matéria de Improbidade. Impossibilidade de Extensão do Foro por Prerrogativa de Função à Ação de Improbidade Administrativa. 1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa, quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição. 2. O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento.

(Pet 3240 AgR, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 10/05/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-171 DIVULG 21-08-2018 PUBLIC 22-08-2018) [original sem grifo].

Chega-se à conclusão de que o entendimento modificado pelo Supremo Tribunal Federal apresentou melhores contornos a respeito da LIA em face do chefe do executivo municipal, ao passo de que, conforme decisão adotada pelo Tribunal Pleno do STF em 13/09/2019, foi decidido:

Julgamento mérito de tema com repercussão geral

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 576 da repercussão geral, negou provimento ao recurso extraordinário, nos termos do voto do Relator. Em seguida, fixou-se a seguinte tese: “O

processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias". Plenário, Sessão Virtual de 06.09.2019 a 12.09.2019 (BRASIL, 2019). [original sem grifo].

### 3 CONSIDERAÇÕES GERAIS

Na elaboração do presente trabalho, foi possível conhecer primeiramente os sujeitos ativos definidos pela Lei nº 8.429/92, em razão da preocupação de citada norma infraconstitucional em repelir atos ímprobos contra a Administração Pública, causando prejuízos ao erário.

Também foi abordado diferenças entre agentes públicos e agentes políticos. No que concerne aos agentes políticos, visto que a problemática tanto doutrinária quanto jurisprudencial se refere apenas ao gestor público municipal, em razão do aparente conflito ao aplicar a Lei de Improbidade Administrativa cumulada com o Decreto-lei nº 201/67, necessário se fez a menção somente do Prefeito Municipal e suas atribuições.

Em seguida, devido a sua importância na seara do Direito Administrativo, imperioso foi o estudo a respeito dos princípios que de alguma forma relacionam com a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e o Decreto que disciplina a respeito dos Crimes de Responsabilidade cometidos pelo Chefe do Executivo municipal.

O primeiro princípio a ser abordado e um dos mais importantes devido a redemocratização do país ocorrida em 1984-1985 e com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, é o da Legalidade. Com a defesa e instituição de um Estado democrático de direito na Carta vigente pelo legislador constituinte e em homenagem a visão da segurança jurídica, o princípio em tela é de suma importância no ordenamento jurídico brasileiro, visto que o administrador público jamais poderá obrigar o cidadão a fazer ou deixar de fazer algo que não esteja prevista expressamente.

O princípio da Moralidade Administrativa foi trabalhado em seguida. Assim como o princípio da legalidade, o da moralidade possui grande relevância na seara jurídica brasileira, visto que os agentes público e político deverão atuar no exercício de suas funções de forma ética, digna e honesta, em razão da noção definida pelo legislador constituinte ter estabelecido um Estado democrático de direito.

Visto o objetivo do presente trabalho em abordar as características e aplicação da lei de improbidade administrativa, necessário se fez o estudo do princípio da probidade na Administração Pública. Desse modo, foi debatido as divergências entre doutrinadores acerca da previsão dos princípios no ordenamento jurídico brasileiro.

Inicialmente, confrontam Maria Sylvia Zanella Di Pietro e José dos Santos Carvalho Filho, com relação ao contexto histórico da improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. Porém, a posição defendida por Di Pietro parece ser a mais acertada comparada ao ponto de vista levantado por Carvalho Filho. Diante do empenho por parte do legislador brasileiro, iniciando com a promulgação em 1891 da primeira Constituição Republicana, enquadrando atos ilícitos cometidos por agentes políticos como Crime de Responsabilidade. Não sendo feliz a defesa elaborada por Carvalho Filho, ao afirmar que somente com o advento da Constituição Federal de 1946, tratou pela primeira vez a punição por enriquecimento ilícito.

Apesar do consenso entre dicionaristas em considerarem iguais os significados das expressões moralidade e probidade, o entendimento não reina entre os doutrinadores. Porém, a posição defendida por Di Pietro e Carvalho Filho são louváveis, em razão de o legislador constituinte ao mencionar as expressões na Carta vigente, estabelecer nitidamente a moralidade no rol de princípios da Administração Pública (art. 37) e no mesmo artigo, porém §4º, definir o ato ímprobo como lesão ao princípio do caput.

Por fim, foi discutido a preocupação do Direito Administrativo no que diz respeito a atos de improbidade administrativa, como por exemplo, na Lei nº 8.666/93 que disciplina o regime geral de licitações e a Lei nº 8.112/90, institui o Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União, alertando a todo momento os agentes público e político a observância do princípio da moralidade e probidade.

Foi debatido ainda, a controvérsia existente no campo jurisprudencial e doutrinário, a respeito da possibilidade em aplicar a Lei de Improbidade Administrativa em face dos agentes políticos que respondem por Crime de Responsabilidade. A primeira, considera divergente a natureza jurídica dos institutos, visto que a LIA tem caráter extrapenal e natureza do Decreto nº 201/67, é considerado político-administrativo em razão do julgamento ser realizado pelo Poder Legislativo municipal conforme definido pelo artigo 4º do referido decreto.

O segundo, defendido por diversos autores e pelo Superior Tribunal de Justiça, apesar de não conceder imunização aos agentes políticos que respondem pelo Decreto-lei nº 201/67 aos efeitos da LIA, tal entendimento não merece ser adequado, em razão da inaplicabilidade por atos de improbidade ao Presidente da República e Ministros do Supremo Tribunal Federal. Ao analisar o artigo 1º da norma

infraconstitucional, o legislador em momento algum restringiu aos citados agentes qualquer forma de imunidade.

O último entendimento apresentado no presente trabalho monográfico enquadra perfeitamente com a intenção do legislador ao definir os institutos discutidos, pelo fato de que os agentes políticos, sem distinção alguma, sujeitarão as sanções previstas nas normas de Crime de Responsabilidade e da Lei de Improbidade Administrativa, sem que seja configurado dupla punição.

Importante destacar ainda, a observação feita por Adilson Abreu Dallari, a respeito da possível inconstitucionalidade do Decreto-lei nº 201-67, mesmo com a decisão do STF através da Súmula 496 em validar a aplicabilidade de tal decreto. O questionamento realizado pelo referido autor se torna louvável, visto que tal Decreto foi editado a partir de Ato Institucional nº 4 durante o regime de exceção, cabendo o cancelamento ou anulação da Súmula, conforme disciplinado no artigo 103, §2º da CRFB de 1988.

Superado o estudo das controvérsias entre os autores, importante foi o estudo a respeito do posicionamento divergente presente entre o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça. Como mencionado na presente monografia, o STF entendeu inicialmente a inaplicabilidade da LIA em face do Ministro de Estado, visto que este agente político responde pela Lei nº 1.079/50, com a finalidade em evitar a dupla punição. Porém, dois anos depois, o STJ contrariando o entendimento firmado pelo STF, entendeu pela aplicabilidade da Lei de Improbidade em face dos agentes políticos que respondem por Crime de Responsabilidade, exceto atos ímprobos praticados pelo Presidente da República.

Felizmente, o entendimento inicial do STF em considerar a inaplicabilidade da LIA em face do agente político que responde por Crime de Responsabilidade se encontra superado, visto que, conforme os julgados nº 3240/DF e no Recurso Extraordinário nº 976.566/PA, mostra que o Chefe da Administração Pública municipal estará sujeito as sanções tanto da LIA como também do Decreto-lei nº 201/67.

Por todo o exposto, a autoria do presente trabalho monográfico baseia-se no sentido de que deve haver harmonia entre a lei nº 8.429/92 e o decreto-lei nº 201/67.

Vale por fim destacar, a título de sugestão para o problema de pesquisa, ideal seria, em respeito ao princípio da segurança jurídica, a edição de Súmula Vinculante

por parte da mais alta Corte de justiça do país, para que a aplicação estenda aos Tribunais de Justiça dos estados da federação.

## 4 CONCLUSÃO

Ao desenvolver o presente trabalho monográfico, possível foi a discussão no que diz respeito ao posicionamento adequado para o gestor público municipal na ocorrência de seus atos ou decisões contrariar os princípios da moralidade e probidade na Administração Pública, acarretando a incidência das infrações previstas na Lei de Improbidade Administrativa como no Decreto-lei nº 201/67.

Diante da complexidade da matéria, inegável a possibilidade em deparar com a pluralidade de entendimentos divergentes tanto doutrinários quanto jurisprudenciais mencionados no presente estudo, porém, as posições contrárias de cada autor e jurista são merecedoras de consideração e respeito, visto que as ideias divergentes colaboram com o enriquecimento de conhecimento e diferentes visões sobre o assunto.

Conforme mencionado também, diante da posição adotada inicialmente pelo Supremo Tribunal Federal através do julgado na Reclamação Constitucional nº 2.138 de 13/06/2007, proferiu o entendimento da inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa ao Ministro de Estado. Porém, após a decisão adotada pelo STF, desencadeou nos Tribunais de Justiça dos estados da federação uma série de interpretações, definindo que o gestor público municipal responde somente pela legislação especial do Decreto nº 201/67, afastando a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa. Tal entendimento não foi recepcionado pelo Superior Tribunal de Justiça, visto que não há existência na Constituição vigente qualquer imunização aos agentes políticos sujeitos a norma de Crime de Responsabilidade das sanções previstas na Lei nº 8.429/92.

Apesar da verossimilhança entre os institutos, é razoável a preocupação do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição, na possibilidade da ocorrência da dupla punição. Porém, conforme discutido no presente estudo monográfico, a Constituição Federal de 1988 em momento algum imuniza os agentes políticos sujeitos a Crime de Responsabilidade de qualquer das sanções por ato de Improbidade Administrativa, ou seja, o texto constitucional harmoniza os dois institutos, sem haja incidência de *bis in idem*.

Além disso, a Suprema Corte em julgados recentes, modificou sistematicamente com relação a posição adotada inicialmente, aplicando a

responsabilização da norma de Improbidade ao Chefe do Executivo municipal, em virtude da autonomia entre os institutos abordados no trabalho.

Destarte, o presente trabalho buscou não somente analisar os entendimentos divergentes com relação a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face do gestor público municipal, como ao mesmo tempo levantar assuntos a título de sugestão para pesquisas posteriores. Em razão da controvérsia existente entre doutrinadores, sugere para pesquisas posteriores estudo aprofundado sobre a pacificidade entre os três entendimentos dos autores com relação a aplicação simultânea da Lei de Improbidade com Crime de Responsabilidade, visto o posicionamento harmônico entre os Tribunais Superiores.

## REFERÊNCIAS

BUENO, Cassio Scarpinella; FILHO, Pedro Paulo Porto. *Improbidade Administrativa – Questões Polêmicas e Atuais*. Acesso em: 30/09/2019. Disponível em <<http://www.sbdp.org.br/books/improbidade-administrativa-questoes-polemicas-e-atuais/>>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição brasileira**. 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais de revisão de n. 1/1992 a 90/2015 e pelas emendas constitucionais de revisão n. 1 a n. 6/1994. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015. 112 p.

———. **Decreto-lei nº 4.567**, de 4 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito brasileiro. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm)>. Acesso em: 04. jul. 2019.

———. **Lei nº 8.429**, de 2 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. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm)>. Acesso em: 04 jul. 2019.

———. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui norma para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm)>. Acesso em: 04. jul. 2019.

———. **Lei nº 8.112**, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm)>. Acesso em: 04.jul. 2019.

———. Supremo Tribunal Federal. **Manifestação da PGR**. Disponível em: [http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/MemorialRE976566\\_DL201Prefeitos1.pdf](http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/MemorialRE976566_DL201Prefeitos1.pdf). Acesso em: 15. set. 2019.

———. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2.138-6/DF**. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl%24%2ESCLA%2E+E+2138%2ENUME%2E%29+OU+%28Rcl%2EACMS%2E+ADJ2+2138%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/y27whors>. Acesso em: 15.set. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 30. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2016.

———. **Improbidade Administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 2. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018. Disponível em:

[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597008593/epubcfi/6/10\[vnd.vst.idref=html4\]!/4/2/4@0:0](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597008593/epubcfi/6/10[vnd.vst.idref=html4]!/4/2/4@0:0). Acesso em: 08 jul. 2019.

CASTRO, José de Nilo. **Direito Municipal Positivo**. 6. Ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey.

CAPARROZ, Roberto. **OAB primeira fase Direito Tributário**. 5. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

COUTO, Reinaldo. **Curso de Direito Administrativo**. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DALLARI, Adilson Abreu. Crime de Responsabilidade do Prefeito. São Paulo. **Revista de Informação Legislativa**: v. 31, n. 121, p.55-59, jan./mar. 1994. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176147>. Acesso em: 04.jul. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

KIM, Richard Pae; PORTO, Valéria do Vale. O conteúdo da moralidade na Lei de Improbidade Administrativa: obrigação à conduta do homem público e direito fundamental difuso do cidadão. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, p. 125-166, mai. 2014. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/article/view/32143/30938>. Acesso em: 05. ago. 2019>.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 22. Ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

LIMA, Ivandena Velloso Meira. **O Crime de responsabilidade do Presidente da República e o Senado federal enquanto Tribunal**. Trabalho final apresentado ao Curso de Especialização em Direito Legislativo realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS e Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS como requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo. Brasília, 2005.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 42. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2016.

———. **Direito Municipal brasileiro**. 16. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 30. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2013.

MIRANDA, Gustavo Sena. **Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como Crimes de Responsabilidade**. São Paulo. *Revista dos Tribunais*. V.857, p. 478, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 34. Ed. São Paulo: Atlas, 2018.

SARMENTO, Daniel. **Direito Constitucional**. 1. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 32. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

PIOVESAN, Filipe da Silva; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Nova Lei das Estatais e a aplicação de sanções nos contratos administrativos: uma análise comparativa com a Lei Geral de Licitações. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 275, p. 223-248, ago. 2017. ISSN 2238-5177. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/71653>>. Acesso em: 30 set. 2019.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 22. Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.