

Julgados do STJ sobre Improbidade Administrativa

SUMÁRIO

1 - Afastamento do cargo e detentores de mandato eletivo	3
2 - Afastamento do cargo X Medida menos gravosa - depoimento antecipado	5
3 - Afastamento do cargo X Prazo de duração	6
4 - Ausência de citação (intimação) da pessoa jurídica interessada X não ocorrência de nulidade	7
5 - Bens adquiridos antes da prática do ato ímprobo e possibilidade de indisponibilidade dos bens	8
6 - Cautelar de afastamento do cargo - fundamento - réu dificultando a instrução	9
7 - Não preclusão do pedido de afastamento cautelar do cargo	10
8 - Cautelar de sequestro e necessidade de individualização dos bens sobre os quais recairá a constrição	11
9 - Cautelar de sequestro e possibilidade de decretação antes da oitiva do réu	13
10 - Concessão liminar e contraditório diferido na LIA	15
11 - Concurso de atos de improbidade	16
12 - Contestação apresentada antes da defesa preliminar X ausência de nulidade - princípio da instrumentalidade das formas	18
13 - Descrição do ato na inicial X princípio <i>iura novit curia</i>	21
14 - Desnecessidade de recebimento da ação de improbidade para deferimento da indisponibilidade de bens	23
15 - Indisponibilidade de bens e possibilidade de pedido incidental	24
16 - Indisponibilidade de bens X Bem de família	26
17 - Indisponibilidade de bens X Relação com o valor total da dívida	28
18 - Foro por prerrogativa	28
19 - Improbidade de Magistrado	29
19 - Graduação das sanções na LIA pelo Juiz	34
20 - Multa X Transmissão aos herdeiros	36
21 - Improbidade como ação civil pública	37
22 - Improbidade e litisconsórcio facultativo	40
23 - Improbidade e litisconsórcio ulterior	41 2

24 - Pedido de anulação na improbidade X litisconsórcio necessário	41
25 - Impossibilidade de cassação da aposentadoria – improbidade	43
26 - Inaplicabilidade do art. 2º da Lei 8.437	44
27 - Legitimidade do MP nas ações de improbidade - não violação do art. 129, IX, da CF	44
28 - Microsistema da LIA - Reexame necessário	47
29 - Natureza punitiva da multa civil	48
30 - Natureza reparatória do ressarcimento do dano na improbidade	50
31 - Pedido na improbidade X não adstrição do juiz	51
32 - Perda da função pública exercida no momento do trânsito em julgado da ação de improbidade	53
33 - Pessoa jurídica como ré na improbidade	54
34 - Possibilidade de cassação da aposentadoria – improbidade	56
35 - Prescrição da improbidade X crime (pena em concreto)	56
36 - Prescrição na improbidade X crime	58
37 - Prescrição para o terceiro particular.....	59
38 - Reeleição e prescrição	60
39 - Interrupção de prescrição na improbidade – limite	62
40 - Ressarcimento ao erário apenas contra o particular	63
41 - Sanções da LIA - Desnecessidade de cumulatividade	65
42 - Sanções da LIA X Proporcionalidade	67
43 - Suspensão de direitos políticos de governadores	69
44 - Suspensão de direitos políticos de prefeitos	70
45 - Suspensão de direitos políticos de vereadores	70
46 - Valor da causa na improbidade.....	73 3

1 - Afastamento do cargo e detentores de mandato eletivo

1. AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.397 – MA (2011/0128213-8)

EMENTA

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. AFASTAMENTO DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO. LESÃO À ORDEM PÚBLICA. A norma do art.20, parágrafo único, da Lei nº 8.429, de 1992, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada em situação excepcional. Hipótese em que a medida foi fundamentada em elementos concretos a evidenciar que a permanência nos cargos representa risco efetivo à instrução processual. Pedido de suspensão deferido em parte para limitar o afastamento dos cargos ao prazo de 180 dias. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Senhor Ministro Relator. Os Srs. Ministros Gilson Dipp, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Massami Uyeda, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Eliana Calmon, Francisco Falcão, João Otávio de Noronha e Teori Albino Zavascki.

Convocado o Sr. Ministro Benedito Gonçalves para compor quórum. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 1º de julho de 2011 (data do julgamento).

MINISTRO FELIX FISCHER, Presidente

MINISTRO ARI PARGENDLER, Relator

2. REsp 1029842/RS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITA. RESPONSABILIZAÇÃO NOS TERMOS DA LEI 8.429/92. PRECEDENTES. ARTIGO 17, § 9º, DA LEI 8.429/92. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. DECISÃO DO JUÍZO QUE RECEBE A INICIAL E DETERMINA A CITAÇÃO APÓS ANÁLISE DA DEFESA PRELIMINAR. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ARTIGOS 165 DO CPC E 17, § 8º, DA LEI 8.429/92. VIOLAÇÕES. AFASTAMENTO.

1. Hipótese em que o Ministério Público estadual propõe ação civil pública por entender que ex-prefeita determinou a contratação de pessoas para desempenhar diversas funções na Prefeitura, dentre as quais, a de médico, auxiliar de enfermagem, professor e pedreiro, contra expressa disposição de lei.
2. Recurso especial que veicula duas teses: (a) inaplicabilidade dos dispositivos da Lei 8.429/92 aos prefeitos e ex-prefeitos, uma vez que só devem ser submetidos ao regime especial de responsabilidade previsto na Lei 1.079/50 e no Decreto-Lei 201/67; (b) ausência de fundamentação da decisão que, após análise da defesa preliminar, recebeu a petição inicial e determinou a citação da recorrente.
3. O recurso não deve ser conhecido no que diz respeito à suposta violação ao § 9º do artigo 17 da Lei 8.429/92 ante a falta de prequestionamento. Incidência da Súmula 282/STF, por analogia.
4. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, as condutas praticadas por prefeitos no exercício do mandato, além de estarem sob o crivo do Decreto-Lei 201/67, também sujeitam-se à Lei 8.429/92, não sendo aplicável a estas autoridades a Lei 1.079/50.

Precedentes. 4

5. A decisão de piso, após manifestação preliminar da interessada, declarou não estarem presentes as situações de inadmissibilidade da ação por improbidade administrativa previstas no § 8º do artigo 17 da Lei 8.429/92. A fundamentação, embora breve, sucinta, guarda pertinência no que se lhe exige nesta fase preliminar, pois exprimiu o entendimento inicial do julgador sobre a hipótese que lhe foi apresentada como pretensão a ser dirimida.

6. Segundo entendimento sedimentado nesta Corte, o julgador não está obrigado a se manifestar sobre todas as teses que a parte expõe durante a lide para demonstrar o seu direito, desde que resolva a pretensão com fundamento adequado.

7. Recurso parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 1029842/RS, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/04/2010, DJe 28/04/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Hamilton Carvalhido e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Luiz Fux.

Brasília (DF), 15 de abril de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES, Relator

3. MEDIDA CAUTELAR Nº 12.115 - ES (2006/0229756-6)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. VEREADOR. RETORNO AO CARGO. INVIABILIDADE.

1. É inviável a medida cautelar manejada com o fito de promover retorno de vereador afastado do cargo liminarmente em ação de improbidade administrativa, quando pendente decisão em outro pleito que também determina o seu afastamento.

2. Ressalvadas situações absolutamente excepcionais, é firme o entendimento deste Sodalício de inadmitir medida cautelar alusiva a recurso especial já interposto, mas que ainda não foi objeto de juízo de admissibilidade na origem (Súmulas 634 e 635, ambas do STF).

3. Medida cautelar julgada extinta sem julgamento de mérito.

(MC 12115/ES, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2006, DJ 31/10/2006, p. 258)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, julgou extinta a medida cautelar, sem resolução de mérito, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator." Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Eliana Calmon e João Otávio de Noronha votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 19 de outubro de 2006 (Data do Julgamento).

Ministro Castro Meira, Relator

4. RECURSO ESPECIAL Nº 1.029.842 - RS (2008/0026880-0)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. EX-PREFEITA. RESPONSABILIZAÇÃO NOS TERMOS DA LEI 8.429/92. PRECEDENTES. ARTIGO 17, § 9º, DA LEI 8.429/92. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. DECISÃO DO JUÍZO QUE RECEBE A INICIAL E DETERMINA A CITAÇÃO APÓS 5

ANÁLISE DA DEFESA PRELIMINAR. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO. NÃO OCORRÊNCIA. ARTIGOS 165 DO CPC E 17, § 8º, DA LEI 8.429/92. VIOLAÇÕES. AFASTAMENTO.

1. Hipótese em que o Ministério Público estadual propõe ação civil pública por entender que ex-prefeita determinou a contratação de pessoas para desempenhar diversas funções na Prefeitura, dentre as quais, a de médico, auxiliar de enfermagem, professor e pedreiro, contra expressa disposição de lei.
2. Recurso especial que veicula duas teses: (a) inaplicabilidade dos dispositivos da Lei 8.429/92 aos prefeitos e ex-prefeitos, uma vez que só devem ser submetidos ao regime especial de responsabilidade previsto na Lei 1.079/50 e no Decreto-Lei 201/67; (b) ausência de fundamentação da decisão que, após análise da defesa preliminar, recebeu a petição inicial e determinou a citação da recorrente.
3. O recurso não deve ser conhecido no que diz respeito à suposta violação ao § 9º do artigo 17 da Lei 8.429/92 ante a falta de prequestionamento. Incidência da Súmula 282/STF, por analogia.
4. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, as condutas praticadas por prefeitos no exercício do mandato, além de estarem sob o crivo do Decreto-Lei 201/67, também sujeitam-se à Lei 8.429/92, não sendo aplicável a estas autoridades a Lei 1.079/50. Precedentes.
5. A decisão de piso, após manifestação preliminar da interessada, declarou não estarem presentes as situações de inadmissibilidade da ação por improbidade administrativa previstas no § 8º do artigo 17 da Lei 8.429/92. A fundamentação, embora breve, sucinta, guarda pertinência no que se lhe exige nesta fase preliminar, pois exprimiu o entendimento inicial do julgador sobre a hipótese que lhe foi apresentada como pretensão a ser dirimida.
6. Segundo entendimento sedimentado nesta Corte, o julgador não está obrigado a se manifestar sobre todas as teses que a parte expõe durante a lide para demonstrar o seu direito, desde que resolva a pretensão com fundamento adequado.
7. Recurso parcialmente conhecido e não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Hamilton Carvalhido e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Luiz Fux.

Brasília (DF), 15 de abril de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES, Relator

2 - Afastamento do cargo X Medida menos gravosa - depoimento antecipado

1. RECURSO ESPECIAL Nº 550.135 - MG (2003/0101221-6)

EMENTA

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR DE AFASTAMENTO DO CARGO. INTELIGÊNCIA DO ART. 20 DA LEI 8.429/92.

1. Segundo o art. 20, caput, da Lei 8.429/92, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, como sanção por improbidade administrativa, só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória. Assim, o afastamento cautelar do agente de seu cargo, previsto no parágrafo único, somente se legitima como medida excepcional, quando for manifesta sua

indispensabilidade. A observância dessas exigências se mostra ainda mais pertinente em casos de mandato eletivo, cuja suspensão, considerada a temporariedade do cargo e a natural demora na instrução de ações de improbidade, pode, na prática, acarretar a própria perda definitiva.

2. A situação de excepcionalidade não se configura sem a demonstração de um comportamento do agente público que importe efetiva ameaça à instrução do processo. Não basta, para tal, a mera cogitação teórica da possibilidade da sua ocorrência.

3. Para configuração da indispensabilidade da medida é necessário que o resultado a que visa não possa ser obtido por outros meios que não comprometam o bem jurídico protegido pela norma, ou seja, o exercício do cargo. Assim, não é cabível a medida cautelar de suspensão se destinada a evitar que o agente promova a alteração de local a ser periciado, pois tal perigo pode ser contornado por simples medida cautelar de produção antecipada de prova pericial, nos exatos termos dos arts. 849 a 851 do CPC, meio muito mais eficiente que a medida drástica postulada.

4. Recurso especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao

recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Denise Arruda, Francisco Falcão e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 17 de fevereiro de 2004.

MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI, Relator

3 - Afastamento do cargo X Prazo de duração

1. AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 1.397 - MA(2011/0128213-8)

EMENTA

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE MEDIDA LIMINAR. AFASTAMENTO DOS CARGOS DE PREFEITO E VICE-PREFEITO. LESÃO À ORDEM PÚBLICA. A norma do art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429, de 1992, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada em situação excepcional. Hipótese em que a medida foi fundamentada em elementos concretos a evidenciar que a permanência nos cargos representa risco efetivo à instrução processual. Pedido de suspensão deferido em parte para limitar o afastamento dos cargos ao prazo de 180 dias. Agravo regimental não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Senhor Ministro Relator. Os Srs. Ministros Gilson Dipp, Nancy Andriighi, Laurita Vaz, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Massami Uyeda, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Eliana Calmon, Francisco Falcão, João Otávio de Noronha e Teori Albino Zavascki.

Convocado o Sr. Ministro Benedito Gonçalves para compor quórum.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Felix Fischer.

Brasília, 1º de julho de 2011 (data do julgamento).

MINISTRO FELIX FISCHER, Presidente

MINISTRO ARI PARGENDLER, Relator 7

4 - Ausência de citação (intimação) da pessoa jurídica interessada X não ocorrência de nulidade

1. RECURSO ESPECIAL Nº 526.982 - MG (2003/0039991-1)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO. ART. 17, § 3º, DA LEI 8.429/92, C/C ART. 6º, § 3º, DA LEI 4.717/65. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO MUNICÍPIO. NULIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA. HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO E NÃO-NECESSÁRIO. PROVIMENTO DO RECURSO ESPECIAL.

1. Quando a ação civil pública por ato de improbidade for promovida pelo Ministério Público, o ente público interessado, eventualmente prejudicado pelo suposto ato de improbidade, deverá ser citado para integrar o feito na qualidade de litisconsorte.
2. A pessoa jurídica de direito público intervém, no caso, como litisconsorte facultativo, não sendo hipótese de litisconsórcio necessário.
3. Entendimento pacífico firmado pelas Turmas de Direito Público desta Corte Superior.
4. A ausência da citação do Município não configura a nulidade do processo.
5. Recurso especial provido.

(REsp 526982/MG, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 06/12/2005, DJ 01/02/2006, p. 433)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros José Delgado, Francisco Falcão, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 6 de dezembro de 2005 (Data do Julgamento).

MINISTRA DENISE ARRUDA, Relatora

2. RECURSO ESPECIAL Nº 886.524 - SP (2006/0171881-6)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO MUNICÍPIO. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. NULIDADE. NÃO-OCORRÊNCIA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. LESÃO AO ERÁRIO PÚBLICO. APLICAÇÃO DA LEI N. 8.429/92 A FATOS OCORRIDOS ANTES DE SUA VIGÊNCIA. SÚMULA 7/STJ. RECURSO ESPECIAL IMPROVIDO.

1. Na ação civil pública de improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público, a falta de citação do Município interessado, por se tratar de litisconsorte facultativo, a teor do disposto no artigo 17, § 3º, da Lei n. 8.429/92, com a nova redação dada pelo artigo 11 da Lei n. 9.366, de 1.996, não tem o condão de provocar a nulidade do processo.
2. Os preceitos da Lei n. 8.429/92 podem ser aplicados a fatos ocorridos antes de sua vigência. A indisponibilidade dos bens pode recair sobre tantos bens quantos forem necessários ao ressarcimento do dano, mesmo sobre aqueles adquiridos antes do ato de improbidade administrativa, independente de comprovação de que eles tenham sido adquiridos de forma ilícita (art. 7º da Lei n. 8.429/92).
3. O Tribunal de origem reconheceu o periculum in mora e a necessidade em se assegurar integral ressarcimento dos bens diante da comprovação de atos de improbidade administrativa cometidos pelo recorrente, baseando-se em fatos e provas contidos nos autos, o que não pode ser afastado, 8

uma vez que, para tanto, faz-se necessário, obrigatoriamente, o reexame do conjunto probatório, o que é vedado ao Superior Tribunal de Justiça, de acordo com a Súmula n. 7/STJ.

4. Recurso especial improvido.

(REsp 886524/SP, Rel. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/10/2007, DJ 13/11/2007, p. 524)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso nos termos do voto do Sr.

Ministro Relator. Os Srs. Ministros

Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Castro Meira.

Brasília, 23 de outubro de 2007 (data do julgamento).

MINISTRO JOÃO OTÁVIO DE NORONHA, Relator

5 - Bens adquiridos antes da prática do ato ímprobo e possibilidade de indisponibilidade dos bens

1. AgRg nos EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.015.857 - ES (2007/0296857-2)

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO RECURSO ESPECIAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DO ART. 7 DA LEI N. 8.429/97. ANÁLISE SOBRE A PRESENÇA DOS REQUISITOS CAUTELARES AUTORIZADORES DA MEDIDA DE INDISPONIBILIDADE. NECESSIDADE DE REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. SÚMULA N. 7 DO STJ. POSSIBILIDADE DE A MEDIDA CONSTRITIVA RECAIR SOBRE BENS ADQUIRIDOS ANTES DO FATOS CARACTERIZADOR DA IMPROBIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS.

1. Agravo regimental no recurso especial no qual se sustenta a inaplicabilidade da Súmula n. 7 do STJ ao caso dos autos e que a admissibilidade pela alínea "c" do permissivo constitucional não foi realizada.

2. No que se refere à alegação de ausência dos requisitos cautelares para o deferimento da medida de indisponibilidade, o recurso não merece ser conhecido ante o entendimento sedimentado na súmula n. 7 do STJ.

Com efeito, conforme se depreende do acórdão objeto do recurso especial, o Tribunal de Justiça consignou, expressamente, haver provas que autorizam a decretação cautelar da indisponibilidade patrimonial da recorrente, de tal sorte que rever esse posicionamento enseja o reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que não é apropriado em sede de recurso especial.

3. Em sede de recurso especial, não há espaço para se verificar a adequação do valor da constrição ao valor do dano provocado, ante a necessidade de examinar-se matéria fática e probatória, o que é obstado pela Súmula n. 7 do STJ.

Assim, a análise da alegada violação do art. 7º da Lei de Improbidade Administrativa, no que se refere à alegada desproporcionalidade da medida, também se encontra obstada. Precedente: AgRg no Ag 1.152.905/PA, Rel.

Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 18/02/2010.

4. À luz da jurisprudência do STJ, é possível que a medida cautelar de indisponibilidade recaia sobre bens adquiridos anteriormente ao fato caracterizador da improbidade administrativa. Precedentes: AgRg no Ag 1.158.448/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 12/04/2010; 9

REsp 1.078.640/ES, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 23/03/2010; AgRg no Ag 1.144.682/SP, Rel. Ministro Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 06/11/2009.

5. Agravo regimental não provido.

(AgRg nos EDcl no REsp 1015857/ES, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 04/11/2010, DJe 10/11/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Hamilton Carvalhido, Luiz Fux, Teori Albino Zavascki e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 04 de novembro de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES, Relator

**6 - Cautelar de afastamento do cargo - fundamento - réu
dificultando a instrução**

1. AgRg na SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA Nº 867 – CE (2008/0093527-6)

EMENTA

PROCESSO CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR. A norma do art. 20, parágrafo único, da Lei nº 8.429, de 1992, que prevê o afastamento cautelar do agente público durante a apuração dos atos de improbidade administrativa, só pode ser aplicada em situação excepcional, quando, mediante fatos incontroversos, existir prova suficiente de que esteja dificultando a instrução processual. Agravo regimental não provido.

(AgRg na SLS 867/CE, Rel. Ministro ARI PARGENDLER, CORTE ESPECIAL, julgado em 05/11/2008, DJe 24/11/2008 RT vol. 881, p. 148)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Fernando Gonçalves, Aldir Passarinho Junior, Eliana Calmon, Paulo Gallotti, Francisco Falcão, Nancy Andrichi, Laurita Vaz, Luiz Fux, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator. Impedido o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha (Presidente). Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Felix Fischer, Gilson Dipp e Hamilton Carvalhido. Os Srs. Ministros Felix Fischer, Gilson Dipp e Hamilton Carvalhido foram substituídos, respectivamente, pelos Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Nilson Naves.

Brasília, 05 de novembro de 2008 (data do julgamento).

MINISTRO NILSON NAVES, Presidente

MINISTRO ARI PARGENDLER, Relator 10

7 - Não preclusão do pedido de afastamento cautelar do cargo

1. REsp 1177290/MT

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. ART. 7º DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO ASSENTADO EM FUNDAMENTO JURÍDICO EQUIVOCADO. AFASTAMENTO CAUTELAR DO CARGO. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública ajuizada contra Deputados Estaduais e servidores da Assembléia Legislativa de Mato Grosso, aos quais são imputados atos de improbidade administrativa por fraude a licitação, além de desvio e apropriação indevida de recursos públicos por emissão e pagamento de cheques para empresas inexistentes e irregulares.
2. No Agravo de Instrumento, ficou registrado que estão em curso mais de sessenta Ações Cíveis Públicas contra os ora recorridos por supostos atos reiterados de improbidade administrativa, que no total ultrapassam a vultosa quantia de R\$ 97.000.000,00 (noventa e sete milhões de reais) – o caso dos autos envolve dano de R\$ 3.028.426,63 (três milhões, vinte e oito mil, quatrocentos e vinte e seis reais e sessenta e três centavos) decorrentes de pagamentos feitos à empresa Comercial Celeste de Papéis e Serviços Ltda.
3. A instância ordinária indeferiu o pedido de decretação de indisponibilidade dos bens, ao fundamento de que o Parquet não os individualizou nem comprovou a existência de atos concretos de dilapidação patrimonial pelos réus.
4. Cabe reconhecer a violação do art. 7º da Lei 8.429/1992 in casu, tendo em vista o fundamento jurídico equivocado do acórdão recorrido.
5. A decretação da indisponibilidade, que não se confunde com o seqüestro, prescinde de individualização dos bens pelo Parquet. A exegese do art. 7º da Lei 8.429/1992, conferida pela jurisprudência do STJ, é de que a indisponibilidade pode alcançar tantos bens quantos forem necessários a garantir as conseqüências financeiras da prática de improbidade, mesmo os adquiridos anteriormente à conduta ilícita.
6. Desarrazoado aguardar a realização de atos concretos tendentes à dilapidação do patrimônio, sob pena de esvaziar o escopo da medida. Precedentes do STJ.
7. Admite-se a indisponibilidade dos bens em caso de forte prova indiciária de responsabilidade dos réus na consecução do ato ímprobo que cause enriquecimento ilícito ou dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no próprio comando legal. Precedentes do STJ.
8. Hipótese em que, considerando a natureza gravíssima dos atos de improbidade administrativa imputados aos réus e os elevados valores financeiros envolvidos, a indisponibilidade dos bens deve ser declarada de imediato pelo STJ.
9. O art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/1992 prevê a viabilidade de afastamento cautelar do cargo, emprego ou função, quando a medida se fizer necessária à instrução processual. A alteração do entendimento do Tribunal a quo, de que não ficou demonstrada tal necessidade, demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.
10. Friso que a impossibilidade da conclusão lançada no acórdão recorrido não proíbe que o pedido de afastamento seja eventualmente renovado nos autos com base em novos elementos que comprovem o cabimento da medida.
11. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido para determinar a indisponibilidade dos bens dos recorridos. 11

(REsp 1177290/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/06/2010, DJe 01/07/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe parcial provimento, nos termos do voto do(a) Sr.(a) Ministro(a)-Relator(a). Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

PRONUNCIAMENTO ORAL DA SUBPROCURADORA-GERAL DA REPÚBLICA, Dra. ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS Brasília, 22 de junho de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

8 - Cautelar de sequestro e necessidade de individualização dos bens sobre os quais recairá a constrição

1. RECURSO ESPECIAL Nº 967.841 - PA (2007/0158458-5)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 284 DO STF, POR ANALOGIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 20, P. ÚN., DA LEI N. 8.429/92. NECESSIDADE DE AFASTAMENTO DO SERVIDOR PÚBLICO RECORRIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 7 DESTA CORTE SUPERIOR. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DILAPIDAÇÃO PATRIMONIAL. PERICULUM IN MORA PRESUMIDO NO ART. 7º DA LEI N. 8.429/92. INDIVIDUALIZAÇÃO DE BENS. DESNECESSIDADE.

1. Trata-se de recurso especial interposto pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, com base na alínea "a" do permissivo constitucional, contra acórdão do Tribunal Regional Federal da 1ª Região que, em síntese, indeferiu uma série de medidas cautelares propostas pelo recorrente, a saber: indisponibilidade de bens, afastamento do servidor alegadamente ímprobo do cargo e quebra de sigilos bancário e fiscal.
2. Nas razões recursais, sustenta a parte interessada ter havido ofensa aos arts. 7º, p. ún., da Lei n. 8.429/92 - ao argumento de ser cabível a indisponibilidade no caso concreto - e 20, p. ún., do mesmo diploma normativo - pois é imprescindível o afastamento do servidor considerado ímprobo do cargo na espécie. Além disso, alega, com base em outros precedentes judiciais, que a quebra de sigilos bancário e fiscal não exige exaurimento de outras instâncias de busca pelos dados a que se pretende ter acesso.
3. Não é possível conhecer do especial no que se refere ao cabimento da quebra de sigilos na espécie, uma vez que a parte recorrente não indicou dispositivos de legislação infraconstitucional federal que considerava violados, daí porque incide a Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia.
4. O acolhimento da pretensão recursal - no sentido de que seria imprescindível o afastamento do servidor alegadamente ímprobo - necessitaria de prévia reanálise do conjunto fático-probatório carreado aos autos, razão pela qual incide, no ponto, o óbice da Súmula n. 7 desta Corte Superior.
5. No que se refere à indisponibilidade de bens do recorrido, importante pontuar que a origem manteve o indeferimento inicial do pedido ao entendimento de que não havia prova de dilapidação 12

patrimonial, bem como pela não-especificação dos bens sobre os quais recairia a medida cautelar (fl. 163, e-STJ). Esta conclusão merece reversão.

6. É que é pacífico nesta Corte Superior entendimento segundo o qual o periculum in mora em casos de indisponibilidade patrimonial por imputação de conduta ímproba lesiva ao erário é implícito ao comando normativo do art. 7º da Lei n. 8.429/92, ficando limitado o deferimento desta medida acautelatória à verificação da verossimilhança das alegações formuladas na inicial. Precedentes.

7. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça está consolidada pela desnecessidade de individualização dos bens sobre os quais se pretende fazer recair a indisponibilidade prevista no art. 7º, p. ún., da Lei n. 8.429/92, considerando a diferença existente entre os institutos da "indisponibilidade" e do "sequestro de bens" (este com sede legal própria, qual seja, o art. 16 da Lei n. 8.429/92). Precedentes.

8. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido.

(REsp 967841/PA, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2010, DJe 08/10/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 16 de setembro de 2010 (data do julgamento).

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator

2. RECURSO ESPECIAL Nº 1.177.290 - MT (2010/0013154-3)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. ART. 7º DA LEI 8.429/1992. VIOLAÇÃO CONFIGURADA. ACÓRDÃO ASSENTADO EM FUNDAMENTO JURÍDICO EQUIVOCADO. AFASTAMENTO CAUTELAR DO CARGO. SÚMULA 7/STJ.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública ajuizada contra Deputados Estaduais e servidores da Assembléia Legislativa de Mato Grosso, aos quais são imputados atos de improbidade administrativa por fraude a licitação, além de desvio e apropriação indevida de recursos públicos por emissão e pagamento de cheques para empresas inexistentes e irregulares.

2. No Agravo de Instrumento, ficou registrado que estão em curso mais de sessenta Ações Cíveis Públicas contra os ora recorridos por supostos atos reiterados de improbidade administrativa, que no total ultrapassam a vultosa quantia de R\$ 97.000.000,00 (noventa e sete milhões de reais) – o caso dos autos envolve dano de R\$ 3.028.426,63 (três milhões, vinte e oito mil, quatrocentos e vinte e seis reais e sessenta e três centavos) decorrentes de pagamentos feitos à empresa Comercial Celeste de Papéis e Serviços Ltda.

3. A instância ordinária indeferiu o pedido de decretação de indisponibilidade dos bens, ao fundamento de que o Parquet não os individualizou nem comprovou a existência de atos concretos de dilapidação patrimonial pelos réus.

4. Cabe reconhecer a violação do art. 7º da Lei 8.429/1992 in casu, tendo em vista o fundamento jurídico equivocado do acórdão recorrido.

5. A decretação da indisponibilidade, que não se confunde com o seqüestro, prescinde de individualização dos bens pelo Parquet. A exegese do art. 7º da Lei 8.429/1992, conferida pela 13

jurisprudência do STJ, é de que a indisponibilidade pode alcançar tantos bens quantos forem necessários a garantir as conseqüências financeiras da prática de improbidade, mesmo os adquiridos anteriormente à conduta ilícita.

6. Desarrazoado aguardar a realização de atos concretos tendentes à dilapidação do patrimônio, sob pena de esvaziar o escopo da medida.

Precedentes do STJ.

7. Admite-se a indisponibilidade dos bens em caso de forte prova indiciária de responsabilidade dos réus na consecução do ato ímprobo que cause enriquecimento ilícito ou dano ao Erário, estando o periculum in mora implícito no próprio comando legal. Precedentes do STJ.

8. Hipótese em que, considerando a natureza gravíssima dos atos de improbidade administrativa imputados aos réus e os elevados valores financeiros envolvidos, a indisponibilidade dos bens deve ser declarada de imediato pelo STJ.

9. O art. 20, parágrafo único, da Lei 8.429/1992 prevê a viabilidade de afastamento cautelar do cargo, emprego ou função, quando a medida se fizer necessária à instrução processual. A alteração do entendimento do Tribunal a quo, de que não ficou demonstrada tal necessidade, demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ.

10. Friso que a impossibilidade da conclusão lançada no acórdão recorrido não proíbe que o pedido de afastamento seja eventualmente renovado nos autos com base em novos elementos que comprovem o cabimento da medida.

11. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, parcialmente provido para determinar a indisponibilidade dos bens dos recorridos.

(REsp 1177290/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/06/2010, DJe 01/07/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe parcial provimento, nos termos do voto do(a) Sr.(a) Ministro(a)-Relator(a). Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

PRONUNCIAMENTO ORAL DA SUBPROCURADORA-GERAL DA

REPÚBLICA, Dra. ELIZETA MARIA DE PAIVA RAMOS

Brasília, 22 de junho de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

9 - Cautelar de sequestro e possibilidade de decretação antes da oitiva do réu

1. EDcl no RECURSO ESPECIAL Nº 1.163.499 - MT (2009/0212864-5)

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO ACERCA DE PEDIDO DE ADIAMENTO. CONFIGURAÇÃO. OUTRAS OMISSÕES. NÃO-OCORRÊNCIA. (PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA DO STF. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. PROVA EMPRESTADA. LICITUDE. ÓRGÃO JULGADOR COM FORMAÇÃO MAJORITÁRIA DE JUÍZES CONVOCADOS. NULIDADE. NÃO-CARACTERIZAÇÃO. 14

ENQUADRAMENTO, NA INICIAL, DAS CONDUTAS NOS ARTS. 9º, 10 E 11 DA LEI N. 8.429/92 (LIA). PREJUÍZO AO ERÁRIO. DESNECESSIDADE EM RELAÇÃO AO ART. 11 DA LIA.. INDISPONIBILIDADE DE BENS E SEQUESTRO. DEFERIMENTO NOS AUTOS DA AÇÃO PRINCIPAL, A TÍTULO LIMINAR. POSSIBILIDADE.)

1. Nos aclaratórios, sustenta a parte embargante que não houve apreciação do pedido de adiamento para fins de sustentação oral. Além disso, sustenta que a divergência jurisprudencial não foi analisada, caracterizando omissão.
 2. Inicialmente, conquanto não tenha havido manifestação acerca do pedido de adiamento formulado, impossível concedê-lo por ausência de motivo razoável para tanto. Publicada a pauta com antecedência, é ônus do patrono da parte se esmerar para a elaboração de sua sustentação oral - notadamente quando o escritório contratado é o mesmo responsável pela interposição do especial (ou seja, já possuindo contato com a causa).
 3. Não há se falar, portanto, em necessidade de anulação do julgamento anterior para que novo seja realizado.
 4. No mais, todos os argumentos da parte recorrente-embargante foram objeto de análise e julgamento por esta Corte Superior, seja com base na alínea "a", seja com base na alínea "c" do permissivo constitucional, muito embora não tenha havido explicitação direta da alegação de dissídio jurisprudencial no relatório.
 5. A alegada omissão, no ponto, constitui tentativa da parte embargante de provocar rejuízo a causa sem a presença de um dos vícios apontados no art. 535 do CPC.
 6. Embargos de declaração parcialmente acolhidos, sem efeitos modificativos, apenas para consignar o indeferimento do adiamento do feito para fins de sustentação oral por falta de motivo razoável.
- (EDcl no REsp 1163499/MT, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/11/2010, DJe 25/11/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, acolheu em parte os embargos de declaração, sem efeitos modificativos, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 16 de novembro de 2010.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator

2. REsp 1113467/MT

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 165 E 535 NÃO CONFIGURADA. CABIMENTO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AUSÊNCIA DE RELAÇÃO TRIBUTÁRIA. INDISPONIBILIDADE DOS BENS. DECRETAÇÃO INAUDITA ALTERA PARS. POSSIBILIDADE. REQUISITOS. ART. 7º DA LEI 8.429/1992.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de Mato Grosso contra a ora recorrente e outros, em virtude de suposta improbidade administrativa envolvendo concessão e uso fraudulentos de créditos de ICMS.
2. Não está configurada ofensa aos arts. 165 e 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem conferiu fundamento suficiente à controvérsia que lhe foi apresentada, relativa à decretação de indisponibilidade dos bens. 15

3. A Ação Civil Pública por improbidade administrativa pode ser proposta contra qualquer agente público, inclusive os que integram a Administração Fazendária e, em quadrilha, montam créditos frios de ICMS .

4. É possível a determinação de indisponibilidade e seqüestro de bens, para fins de assegurar o ressarcimento ao Erário, antes do recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade. Precedentes do STJ.

5. Recurso Especial não provido.

(REsp 1113467/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 27/04/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 09 de março de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

10 - Concessão liminar e contraditório diferido na LIA

1. REsp 1078640/ES

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. AQUISIÇÃO ANTERIOR AO ATO ÍMPROBO. POSSIBILIDADE. DEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. FUMUS BONI IURIS E PERICULUM IN MORA. SÚMULA 07/STJ. VIOLAÇÃO DO ART. 535, II, CPC. NÃO CONFIGURADA

1. A concessão de liminar inaudita altera pars (art. 804 do CPC) em sede de medida cautelar preparatória ou incidental, antes do recebimento da Ação Civil Pública, para a decretação de indisponibilidade (art. 7º, da Lei 8429/92) e de sequestro de bens, incluído o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado pelo ato de improbidade (art. 16 da Lei 8.429/92), é lícita, porquanto medidas assecuratórias do resultado útil da tutela jurisdicional, qual seja, reparação do dano ao erário ou de restituição de bens e valores havidos ilicitamente por ato de improbidade, o que corrobora o fumus boni iuris. Precedentes do STJ: REsp 821.720/DF, DJ 30.11.2007; REsp 206222/SP, DJ 13.02.2006 e REsp 293797/AC, DJ 11.06.2001.

2. A decretação de indisponibilidade dos bens, em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa, mercê do caráter assecuratório da medida, pode recair sobre os bens necessários ao ressarcimento integral do dano, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade. Precedentes do STJ: AgRg no Ag 1144682/SP, PRIMEIRA TURMA, DJe 06/11/2009; REsp 1003148/RN, PRIMEIRA TURMA, DJe 05/08/2009; REsp 535.967/RS, SEGUNDA TURMA, DJe 04/06/2009; REsp 806301/PR, PRIMEIRA TURMA, DJe 03/03/2008.

3. O Recurso Especial não é servil ao exame acerca dos requisitos autorizadores da concessão da liminar, consistentes no periculum in mora e no fumus boni iuris, porquanto à toda evidência, demandam a indispensável reapreciação do conjunto probatório existente no processo, vedado em sede de recurso especial em virtude do preceituado na Súmula n.º 07/STJ: "A pretensão de simples reexame de provas não enseja recurso especial." 16

4. In casu, o Tribunal local, ao analisar o agravo de instrumento, engendrado contra o deferimento da liminar de indisponibilidade de bens nos autos da Ação Civil Pública ab origine, limitou-se ao exame dos requisitos autorizadores da concessão da tutela de urgência in foco, notadamente no que pertine à comprovação do periculum in mora e do fumus boni iuris, consoante se infere do voto condutor do acórdão hostilizado (fls. 206/207), incidindo, desta sorte, o verbete da Súmula 07/STJ.

5. Os embargos de declaração que enfrentam explicitamente a questão embargada não ensejam recurso especial pela violação do artigo 535, II, do CPC.

6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

(REsp 1078640/ES, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 23/03/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs.

Ministros Teori Albino Zavascki e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente,

justificadamente, a Sra. Ministra Denise Arruda. Licenciado o Sr. Ministro Hamilton Carvalhido.

Brasília (DF), 09 de março de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO LUIZ FUX, Relator

2. Informativo nº 0426 - Período: 8 a 12 de março de 2010.

Primeira Turma

MC. IMPROBIDADE. INDISPONIBILIDADE. BENS.

A Turma decidiu que é lícita a concessão de liminar *inaudita altera parte* (art. 804 do CPC) em medida cautelar preparatória ou incidental, antes do recebimento da ACP, a fim de decretar a indisponibilidade e o sequestro de bens necessários adquiridos antes do ato de improbidade, inclusive o bloqueio de ativos do agente público ou de terceiro beneficiado (arts. 7º e 16 da Lei n. 8.429/1992). Tais medidas assecuratórias de resultado útil da tutela jurisdicional são para a reparação do dano ao erário ou restituição de bens e valores havidos ilicitamente por ato de improbidade, caracterizado o *fumus boni iuris*. Precedentes citados: AgRg no Ag 1.144.682-SP, DJe 6/11/2009; REsp 1.003.148-RN, DJe 5/8/2009; REsp 535.967-RS, DJe 4/6/2009, e REsp 806.301-PR, DJe 3/3/2008. REsp 1.078.640-ES, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 9/3/2010.

11 - Concurso de atos de improbidade

1. EDcl no REsp 993658/SC

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI 8.429/92. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. MULTIPLICIDADE DE CONDENAÇÕES. SOMATÓRIO DAS PENAS. TRÂNSITO EM JULGADO. ART. 20, LEI 8.429/92. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. DETRAÇÃO. ART. 11 DA LEI 7.210/84. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OMISSÃO CONFIGURADA.

1. O cumprimento de sanções políticas concomitantes, por atos de improbidade administrativa contemporâneos (art. 20 da Lei 8.429/92), deve observar as disposições encartadas no art. 11 da Lei 7.210/84. 17

2. É que a inexistência de legislação específica acerca da forma de cumprimento das sanções políticas, por atos de improbidade administrativa contemporâneos, deve ser suprida à luz das disposições encartadas no art. 11 da Lei 7.210/84, que instrui a Lei de Execuções Penais, verbis: "Art. 111. Quando houver condenação por mais de um crime, no mesmo processo ou em processos distintos, a determinação do regime de cumprimento será feita pelo resultado da soma ou unificação das penas, observada, quando for o caso, a detração ou remição.

Parágrafo único. Sobrevindo condenação no curso da execução, somar-se-á a pena ao restante da que está sendo cumprida, para determinação do regime." 3. Embargos de declaração acolhidos, apenas, para esclarecer que cumprimento das sanções políticas, por atos de improbidade administrativa contemporâneos, deve observar as disposições encartadas no art. 11 da Lei 7.210/84, mantendo incólume o acórdão de fls. 383/423.

(EDcl no REsp 993658/SC, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/03/2010, DJe 23/03/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, acolher os embargos de declaração apenas para esclarecer que o cumprimento das sanções políticas, por atos de improbidade administrativa contemporâneos, deve observar as disposições encartadas no art. 11 da Lei 7.210/84, mantendo incólume o acórdão de fls. 383/423, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki e Benedito Gonçalves votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Denise Arruda. Licenciado o Sr. Ministro Hamilton Carvalhido.

Brasília (DF), 09 de março de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO LUIZ FUX, Relator

2. REsp 993658/SC

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEI 8.429/92. SUSPENSÃO DE DIREITOS POLÍTICOS. MULTIPLICIDADE DE CONDENAÇÕES. SOMATÓRIO DAS PENAS. TRÂNSITO EM JULGADO. ART. 20, LEI 8.429/92. PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE.

1. A concomitância de sanções políticas, por atos de improbidade administrativa contemporâneos, impõe a detração como consectário da razoabilidade do poder sancionatório.

2. A soma das sanções infringe esse critério constitucional, mercê de sua ilogicidade jurídica.

3. Os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade, corolários do princípio da legalidade, são de observância obrigatória na aplicação das medidas punitivas, como soem sem ser as sanções encartadas na Lei 8.429/92, por isso que é da essência do Poder Sancionatório do Estado a obediência aos referido princípios constitucionais.

4. É cediço em doutrina sobre o thema que: "(...)Princípio da proporcionalidade. Este princípio enuncia a idéia - singela, aliás, conquanto freqüentemente desconsiderada - de que as competências administrativas só podem ser validamente exercidas na extensão e intensidade proporcionais ao que realmente seja demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas. Segue-se que os atos cujo conteúdo ultrapassem o necessário para alcançar o objetivo que justifique o uso da competência ficam maculados de ilegitimidade, porquanto desbordam do âmbito da competência; ou seja, superam os limites que naquele caso lhes corresponderiam. Sobretudo quando a Administração restringe situação jurídica dos administrados além do que caberia, por imprimir às medidas tomadas uma intensidade ou extensão supérfluas, prescindendas, ressalta a ilegalidade de sua conduta. É que ninguém deve estar obrigado a suportar constrições em sua liberdade ou propriedade que não sejam indispensáveis à satisfação do interesse público. Logo, 18

o plus, o excesso acaso existente, não milita em benefício de ninguém. Representa, portanto, apenas um agravo inútil aos direitos de cada qual. Percebe-se, então, que as medidas desproporcionais ao resultado legitimamente almejavél são, desde logo, condutas ilógicas, incongruentes.(...) grifos nossos " in Curso de Direito Administrativo, Celso Antônio Bandeira de Mello, 25ª ed. Malheiros, 2008, p. 108/112 5. A sanção de suspensão temporária dos direitos políticos, decorrente da procedência de ação civil de improbidade administrativa ajuizada perante o juízo cível estadual ou federal, somente perfectibiliza seus efeitos, para fins de cancelamento da inscrição eleitoral do agente público, após o trânsito em julgado do decisum, mediante instauração de procedimento administrativo-eleitoral na Justiça Eleitoral.

6. Consectariamente, o termo inicial para a contagem da pena de suspensão de direitos políticos, independente do número de condenações, é o trânsito em julgado da decisão, à luz do que dispõe o art. 20 da Lei 8.429/92, verbis: "a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória".

7. A título de argumento obiter dictum, sobreleva notar, o entendimento sedimentado Tribunal Superior Eleitoral no sentido de que "sem o trânsito em julgado de ação penal, de improbidade administrativa ou de ação civil pública, nenhum pré-candidato pode ter seu registro de candidatura recusado pela Justiça Eleitoral".

Precedentes do TSE: REspe 29.028/MG, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, publicado em sessão em 26.8.2008 e CTA nº 1.607, Rel. e Min. Caputo Bastos, DJ de 6.8.2008.

8. Recurso especial desprovido, divergindo-se do voto do e. Ministro Relator.

(REsp 993658/SC, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, Rel. p/ Acórdão Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/10/2009, DJe 18/12/2009)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça acordam, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, após o voto-vista do Sr. Ministro Benedito Gonçalves, por maioria, vencidos os Srs. Ministros Relator e Teori Albino Zavascki, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto-vista do Sr. Ministro Luiz Fux, que lavrará o acórdão. Votaram com o Sr. Ministro Luiz Fux (voto-vista) os Srs. Ministros Denise Arruda (voto-vista) e Benedito Gonçalves (voto-vista). Licenciados, nesta assentada, os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki e Denise Arruda.

Brasília (DF), 15 de outubro de 2009 (Data do Julgamento)

MINISTRO LUIZ FUX, Relator p/ Acórdão

12 - Contestação apresentada antes da defesa preliminar X ausência de nulidade - princípio da instrumentalidade das formas

1. REsp 1184973/MG

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 10, VIII, DA LEI 8.429/92. DANO AO ERÁRIO. PRODUÇÃO DE PROVA PERICIAL. INDEFERIMENTO. LIVRE CONVENCIMENTO MOTIVADO DO JUIZ. CONTRADITA. NÃO ACOLHIMENTO. TESTEMUNHA. IMPEDIMENTO NÃO DEMONSTRADO. DEFESA PRÉVIA. PREJUÍZO. NÃO DEMONSTRAÇÃO. PAS DE NULLITÉ SANS GRIEF. NULIDADE RELATIVA. PRECLUSÃO. QUANTIA PAGA A TÍTULO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. DEVOLUÇÃO AOS COFRES 19

PÚBLICOS INDEVIDA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. RECURSOS PARCIALMENTE PROVIDOS.

1. O magistrado pode, com base no livre convencimento motivado, indeferir a produção de provas que julgar impertinentes, irrelevantes ou protelatórias para o regular andamento do processo.

2. É correta a decisão do magistrado que não acolhe a contradita quando não demonstrado o fato impeditivo da oitiva da testemunha.

Ademais, a pretensão da defesa na declaração de impedimento implica, necessariamente, revolvimento de material fático-probatório, procedimento vedado, nos termos da Súmula 7/STJ.

3. Não há falar em nulidade do processo quando não demonstrado nenhum prejuízo em decorrência da inobservância da defesa prévia estabelecida no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92. Aplicável, no caso, o princípio do pas de nullité sans grief.

4. Da interpretação sistemática da Lei 8.429/92, especialmente do art. 17, § 10, que prevê a interposição de agravo de instrumento contra decisão que recebe a petição inicial, infere-se que eventual nulidade pela ausência da notificação prévia do réu (art. 17, § 7º) será relativa, precluindo caso não arguida na primeira oportunidade.

5. "Havendo a prestação do serviço, ainda que decorrente de contratação ilegal, a condenação em ressarcimento do dano é considerada indevida, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração Pública" (REsp 728.341/SP).

6. Recursos especiais parcialmente providos tão somente para excluir da condenação a obrigação de devolver ao erário o valor referente à contraprestação de serviços.

(REsp 1184973/MG, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/09/2010, DJe 21/10/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar parcial provimento aos recursos especiais tão somente para excluir da condenação a obrigação de devolver ao erário o valor referente à contraprestação de serviços, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 16 de setembro de 2010(Data do Julgamento).

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA, Relator

2. REsp 1233629/SP

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. NOTIFICAÇÃO. DEFESA PRÉVIA. DISPENSA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. ACÓRDÃO PROFERIDO COM BASE EM VASTO EXAME DE MATERIAL PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. HIPÓTESE QUE ADMITE CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA. PENALIDADES APLICADAS. CORRETO JÚIZO DE PROPORCIONALIDADE. NÃO-CONHECIMENTO DO RECURSO PELA ALÍNEA "C".

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa, proposta pelo Ministério Público contra Secretário de Segurança e Guarda Municipal de Bragança Paulista, com amparo no art. 11 da LIA, sob o fundamento de que os ora recorrentes agiram em desvio de função mediante perseguição de subordinados por razões políticas e morais. O MP pediu indenização de duas vítimas a título de danos morais e, em relação aos recorrentes, a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos; o pagamento de multa civil no valor de 100 vezes a remuneração percebida à época; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais, creditícios ou benefícios de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários por 3 anos. 20

2. A sentença julgou o feito parcialmente procedente, amparando-se em elementos probatórios, para suspender os direitos políticos dos recorrentes por 4 anos e condená-los ao pagamento de multa civil de 10 vezes o valor da remuneração. O acórdão negou provimento à apelação dos recorrentes e manteve a sentença.
3. O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública com o intuito de combater a prática da improbidade administrativa. Condutas ímprobas podem ser deduzidas em juízo por meio de Ação Civil Pública, não havendo incompatibilidade, mas perfeita harmonia, entre a Lei 7.347/1985 e a Lei 8.429/1992, respeitados os requisitos específicos desta última. Precedentes do STJ.
4. A ausência da notificação prévia tratada no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 somente acarreta nulidade processual se houver comprovação de efetivo prejuízo, de acordo com a parêmia pas de nullité sans grief. Precedentes.
5. O acórdão julgou com base nas provas dos autos. Não se pode revolver tal matéria, razão pela qual incide a Súmula 7/STJ.
6. Ao buscar conferir efetiva proteção aos valores éticos e morais da Administração Pública, a Lei 8.429/1992 reprovava o agente desonesto, que age com má-fé, e o que deixa de agir de forma diligente no desempenho da função para a qual foi investido. A conduta amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois vai de encontro aos princípios da moralidade administrativa e da legalidade (patrimônio público imaterial). No caso dos autos, a condenação é legitimada com mais razão pela ratificação do elemento subjetivo (dolo não apenas genérico).
7. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada. O órgão julgador não é obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram.
8. Considerando as particularidades do caso, a sentença, confirmada pelo acórdão recorrido, acolheu apenas parcialmente o pedido do MP e concedeu parcela de multa civil substancialmente menor que a pretendida originalmente. A penalidade determinada pelo Tribunal a quo não se mostra desproporcional à situação fática delineada no acórdão e sua exclusão implicaria ausência de reprimenda à improbidade reconhecida pela instância ordinária. A análise da tese recursal demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, o que é obstado pelo STJ (Súmula 7/STJ).
9. A simples transcrição de ementas ou trechos de acórdãos é insuficiente para demonstrar dissídio jurisprudencial, já que se faz necessário que a parte efetue o cotejo, apontando as semelhanças entre os acórdãos confrontados e a divergência de conclusões. Não se conhece do Recurso pela alínea "c" do permissivo constitucional.
10. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.
(REsp 1233629/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/06/2011, DJe 14/09/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Dr(a). ADIB KASSOUF SAD, pela parte RECORRENTE: DORIVAL FRANCISCO BERTIN

Brasília, 14 de junho de 2011 (data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator 21

13 - Descrição do ato na inicial X princípio *iura novit curia*

1. REsp 439280/RS

EMENTA

AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/92. VIOLAÇÃO DOS DEVERES DE MORALIDADE E IMPESSOABILIDADE. CONTRATAÇÃO MEDIANTE CARTA-CONVITE PELO MUNICÍPIO DE EMPRESAS AS QUAIS FAZIAM PARTE O VICE-PREFEITO E O IRMÃO DO PREFEITO, PESSOAS IMPEDIDAS DE LICITAR. LESÃO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA QUE PRESCINDE DA EFETIVA LESÃO AO ERÁRIO. SANÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS COMPATÍVEIS COM A INFRAÇÃO. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE.

1. A Ação de Improbidade Administrativa. Explicação do cânone do art. 37, § 4º da Constituição Federal. A Ação de Improbidade tem como escopo impor sanções aos agentes públicos que pratiquem atos de improbidade nos casos em que: a) importem em enriquecimento ilícito (art.9º); b) que causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) que atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11), aqui também compreendida a lesão à moralidade administrativa.

2. Preliminar de julgamento extra-petita. Os recorrentes foram demandados em Ação de Improbidade, sede em que vários fatos foram invocados como incidentes na citada Lei 8.429/92. Assim os réus defenderam-se dos fatos, competindo ao juízo a qualificação jurídica dos mesmos. Aliás, é cediço que a qualificação jurídica dos fatos é dever de ofício do Juízo, por isso *iura novit curia*. Consectariamente, essa qualificação não integra a causa petendi e o seu ajuste na decisão à luz da demanda inicial não significa violação da regra da congruência, consubstanciada nos artigos 128 e 460 do CPC. Nesse sentido é lição de Barbosa Moreira, in O Novo Processo Civil Brasileiro, 1995, p. 20-21. Deveras, as multifárias ações administrativas que se enquadram no novel diploma, transmudam o pedido de adequação das mesmas, aos fatos previstos, como nítida ação fungível, podendo o juízo, ao decidir, impor sanção aliud porém minus.

3. A ausência de dano ao erário público não obsta a aplicação das sanções previstas na Lei 8.429/92. Inteligência do art. 21. O enriquecimento ilícito a que se refere a Lei é a obtenção de vantagem econômica através da atividade administrativa antijurídica. O enriquecimento previsto na Lei 8.429/92 não pressupõe lucro ou vantagem senão apropriação de qualquer coisa, ainda que proporcional ao trabalho desenvolvido, mas viciado na sua origem. O fruto do trabalho, como de sabinça, nem sempre é lícito, gerando o enriquecimento ilícito à luz da mens legis. Deveras, a transgressão à moralidade administrativa in casu restou patente porquanto, tanto quanto se pode avaliar na estreita esteira de cognição do E. S.T.J, a participação na licitação de pessoas impedidas de fazê-lo é o quanto basta para incidir a regra do art. 11 da Lei. Outrossim, a adequação da conduta ao cânone legal, impede o arbítrio judicial que exsurgiria acaso a imputação derivasse do conceito subjetivo de moralidade plasmado pelo Poder Judiciário. In casu, uma conduta objetiva e incontroversa dos réus frustrou a licitude da concorrência com a participação das pessoas impedidas encerrando ato ímprobo in re ipsa.

4. A participação de empresas em licitação pública, que tem como sócio majoritário o Vice-Prefeito do Município, Secretário de Obras.

Lesão aos princípios da impessoalidade e moralidade administrativa (art. 11, da Lei 8.429/92).

5. Condutas que recomendam o afastamento no trato da coisa pública, objetivo aferível pela manutenção das sanções político-administrativas consistentes na inabilitação para contratar com a Administração Pública.

6. Recurso parcialmente provido, para aplicar a regra prevista no art. 12, III da Lei 8.429/92, imputando-se a multa civil em 10 vezes o valor da remuneração, excluindo-se o ressarcimento do dano ao erário e seus consectários e mantendo a suspensão dos direitos políticos, assim como a 22

inabilitação para contratar com o Poder Público, pelo prazo de 03 (três) anos, como forma de obtemperar a sanção. (REsp 439280/RS, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 01/04/2003, DJ 16/06/2003, p. 265)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, após o voto-vista do Sr. Ministro Paulo Medina, por maioria, vencido o Sr. Ministro José Delgado, dar parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Gomes de Barros, Francisco Falcão e Paulo Medina (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 01 de abril de 2003(Data do Julgamento)

MINISTRO LUIZ FUX, Relator

2. REsp 1134461 SP

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA – TIPIFICAÇÃO DOS ATOS – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – COMINAÇÃO DAS SANÇÕES – ART. 12 DA LIA – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – SÚMULA 7/STJ – CUMULAÇÃO – POSSIBILIDADE – ART. 17, § 7º, DA LEI 8.429/1992 – PRESCINDIBILIDADE – NULIDADE ABSOLUTA – INOCORRÊNCIA – JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE – CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-CONFIGURADO.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.
2. O magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as conseqüências da infração.
3. Em ação civil pública por ato de improbidade, basta que o autor faça uma descrição genérica dos fatos e imputações dos réus, sem necessidade de descrever em minúcias os comportamentos e as sanções devidas a cada agente.
4. É possível condenar os agentes ímprobos em pena diversa das pleiteadas pelo *parquet*. Compreensão dos princípios do Direito Romano *jura novit curia* e *da mihi factum dabo tibi ius*, em que as leis são do conhecimento do juiz, bastando que as partes lhe apresentem os fatos.
5. Modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstaculado nesta instância especial - Súmula 7/STJ.
6. A falta da notificação prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 não invalida os atos processuais ulteriores, salvo quando ocorrer efetivo prejuízo. Precedentes do STJ.
7. Não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide, quando o julgador ordinário considera suficiente a instrução do processo.
8. Recurso especial do Ministério Público Estadual parcialmente provido.
9. Recurso especial do particular não provido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso do Ministério Público Estadual e negou provimento ao recurso do Particular, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Dr(a). AIRTON LUIZ ZAMIGNANI, pela parte RECORRENTE: JOSÉ DE ARAÚJO MONTEIRO

Brasília-DF, 03 de agosto de 2010(Data do Julgamento) 23

MINISTRA ELIANA CALMON, Relatora

3. Informativo nº 0441 - Período: 28 de junho a 6 de agosto de 2010.

Segunda Turma

ACP. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Trata-se de ação civil pública (ACP) ajuizada na origem pelo MP estadual por ato de improbidade na contratação de serviço de transporte público para alunos, de modo fracionado, em três períodos, quando já havia a dimensão do serviço por todo o ano letivo. Segundo a sentença condenatória, esse fracionamento em períodos sucessivos deu-se para haver dispensa da modalidade de licitação de tomada de preços e possibilitar a licitação por convite. Daí o juiz considerar nulas as licitações e condenar o ex-prefeito e demais corrêus por prática de ato de improbidade, nos termos do art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992 (LIA), aplicando-lhes ainda multa civil. No entanto, o tribunal *a quo* reformou essa decisão, excluindo os honorários advocatícios da condenação dos corrêus, bem como afastou a multa ao fundamento de não haver pedido específico do MP. Para a Min. Relatora, esse fundamento não pode ser mantido, visto que, em se tratando de ACP por ato de improbidade administrativa, o magistrado não fica adstrito aos pedidos formulados pelo autor. Foi por esse mesmo motivo que o juiz tipificou as condutas dos agentes em dispositivo diverso daquele apontado pelo *Parquet*. Nesses casos, assevera que, segundo a jurisprudência, basta que o autor faça uma descrição genérica dos fatos e imputação dos réus, sem necessidade de descrever, em minúcias, os comportamentos e as sanções devidas de cada agente (*jura novit curia e da mihi factum dabo tibi ius*). Quanto às penas aplicadas aos agentes ímprobos, ressalta também a jurisprudência que o magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da citada lei, podendo, mediante fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza e as consequências da infração. Observa, outrossim, que, no caso dos autos, o tribunal *a quo* afirmou estar comprovada a existência do dano, o que não comporta reexame. Também afirma com base em precedentes da Turma que a falta da notificação prevista no art. 17, § 7º, da citada lei não invalida os atos processuais ulteriores, salvo se ocorrer efetivo prejuízo. Por essa razão, a Turma não proveu o recurso do ex-prefeito e proveu o recurso do MP apenas para restabelecer as multas civis. Precedentes citados: REsp 658.389-MG, DJ 3/8/2007; REsp 631.301-RS, DJ 25/9/2006; REsp 507.574-MG, DJ 8/5/2006; REsp 825.673-MG, DJ 25/5/2006; REsp 964.920-SP, DJe 13/3/2009; REsp 944.555-SC, DJe 20/4/2009; REsp 680.677-RS, DJ 2/2/2007, e REsp 619.946-RS, DJ 2/8/2007. REsp 1.134.461-SP, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 3/8/2010.

14 - Desnecessidade de recebimento da ação de improbidade para deferimento da indisponibilidade de bens

1. REsp 1040254/CE

EMENTA

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. MEDIDA CAUTELAR. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. NATUREZA JURÍDICA. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. PROCEDIMENTO ESPECÍFICO SOMENTE APLICÁVEL AO PROCESSO PRINCIPAL. LIMITES DA CONSTRIÇÃO. PRECEDENTES DO STJ. RECURSO ESPECIAL PROVIDO. 24

1. Na hipótese examinada, o Ministério Público Federal ajuizou ação cautelar preparatória de ação civil de improbidade administrativa contra os ora recorridos (fls. 70/87), na qual foi deferida, entre outros pedidos, a indisponibilidade de todos os bens dos referidos réus (fls. 24/30). A Corte a quo afastou a referida constrição em razão dos seguintes fundamentos: a) a medida cautelar não observou o rito previsto na Lei de Improbidade Administrativa que exige a notificação prévia do requerido para apresentação de defesa prévia; b) a indisponibilidade dos bens somente poderia recair sobre bens adquiridos supostamente após o fato apontado como ímprobo.
2. É notória a existência do procedimento específico da ação civil de improbidade administrativa, previsto no art. 17 e parágrafos da Lei 8.429/92, especificamente a fase preliminar de defesa prévia que antecede o recebimento da petição inicial da referida ação. Entretanto, a possibilidade de indisponibilidade de bens não está condicionada ao recebimento da exordial, tampouco à prévia manifestação dos réus. Ademais, é manifesta a conclusão no sentido de que a referida fase preliminar somente é aplicável à "ação principal", no caso específico a ação civil por improbidade administrativa, mas inexigível em medida cautelar preparatória.
3. A natureza jurídica da indisponibilidade de bens prevista na Lei de Improbidade Administrativa é manifestamente acautelatória, pois visa assegurar o resultado prático de eventual ressarcimento ao erário causado pelo ato de improbidade administrativa. Assim, o pedido pode ser formulado incidentalmente na ação civil de improbidade administrativa ou medida cautelar preparatória, e deferido, mediante a presença dos requisitos autorizadores, antes mesmo da notificação do réu para a apresentação de defesa prévia.
4. A decretação de indisponibilidade de bens em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa deve observar o teor do art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/92, limitando-se a constrição aos bens necessários ao ressarcimento integral do dano, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade.
5. Provimento do recurso especial.

(REsp 1040254/CE, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/12/2009, DJe 02/02/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília (DF), 15 de dezembro de 2009(Data do Julgamento).

MINISTRA DENISE ARRUDA, Relatora

15 - Indisponibilidade de bens e possibilidade de pedido incidental

1. EDcl no Ag 1179873/PR

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO RECEBIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRINCÍPIO DA FUNGIBILIDADE RECURSAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MEDIDA CAUTELAR INCIDENTAL. 25

INDISPONIBILIDADE E SEQUESTRO DE BENS ANTES DO RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. POSSIBILIDADE. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. INVIABILIDADE. SÚMULA 7/STJ.

1. Por inexistir omissão, obscuridade ou contradição na decisão embargada e pelo princípio da fungibilidade recursal, recebem-se os presentes Embargos de Declaração como Agravo Regimental.
2. Pode-se determinar a indisponibilidade e sequestro de bens, para fins de assegurar o ressarcimento ao Erário, antes do recebimento da petição inicial da Ação de Improbidade. Precedente do STJ.
3. O fato de a Lei 8.429/1992 prever contraditório prévio ao recebimento da petição inicial (art. 17, §§ 7º e 8º) não restringe o cabimento de tais medidas, que têm amparo em seus arts. 7º e 16 e no poder geral de cautela do magistrado, passível de ser exercido mesmo inaudita altera pars (art. 804 do CPC).
4. A pretensão de discutir a suficiência da prova acolhida pelo Tribunal de origem demanda revolvimento fático-probatório, impossível em Recurso Especial (Súmula 7/STJ).
5. Agravo Regimental não provido.

(EDcl no Ag 1179873/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/03/2010, DJe 12/03/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, recebeu os embargos de declaração como agravo regimental e negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 04 de março de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator.

2. REsp 439918/SP

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI 8.429/92). INDISPONIBILIDADE DE BENS. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, DESPROVIDO.

1. O recurso especial fundado na alínea c exige a observância do contido nos arts. 541, parágrafo único, do Código de Processo Civil, e 255, § 1º, a, e § 2º, do RISTJ.
2. A ausência de prequestionamento dos dispositivos legais tidos como violados torna inadmissível o recurso especial. Incidência das Súmulas 282/STF e 211/STJ.
3. Inexiste violação do art. 535, II, do Código de Processo Civil, quando o aresto recorrido adota fundamentação suficiente para dirimir a controvérsia, sendo desnecessária a manifestação expressa sobre todos os argumentos apresentados pelos litigantes.
4. "A indisponibilidade de bens na ação civil pública por ato de improbidade, pode ser requerida na própria ação, independentemente de ação cautelar autônoma" (REsp 469.366/PR, 2ª Turma, Rel. Min. Eliana Calmon, DJ de 2.6.2003, p. 285).
5. A decretação de indisponibilidade de bens em decorrência da apuração de atos de improbidade administrativa deve observar o teor do art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.429/92, limitando-se a constrição aos bens necessários ao ressarcimento integral do dano, ainda que adquiridos anteriormente ao suposto ato de improbidade.
6. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, desprovido. 26

(REsp 439918/SP, Rel. Ministra DENISE ARRUDA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/11/2005, DJ 12/12/2005, p. 270 LEXSTJ vol. 197, p. 145)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa parte, negar-lhe provimento, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com a Sra. Ministra Relatora. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros José Delgado e Francisco Falcão. Sustentou oralmente o Dr. Ruy Pereira Camilo Júnior, pela recorrente.

Brasília(DF), 3 de novembro de 2005(Data do Julgamento).

MINISTRA DENISE ARRUDA, Relatora

16 - Indisponibilidade de bens X Bem de família

1. AgRg no REsp 956039/PR

EMENTA

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DEFERIMENTO DE LIMINAR COM DETERMINAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS. ACÓRDÃO FUNDAMENTADO E SEM OMISSÃO. CARÁTER DE BEM DE FAMÍLIA QUE NÃO INFLUENCIA NA INDISPONIBILIDADE E QUE DEMANDA REEXAME DE PROVA.

I - Sendo os fundamentos do acórdão recorrido suficientes para a prestação jurisdicional e, tendo sido oferecidos argumentos para a tomada de decisão, é desnecessário rebater, um a um, todos os outros argumentos que com os primeiros conflitem. A rejeição de embargos de declaração quando ausentes as hipóteses legais, quais sejam, a ocorrência de omissão, contradição ou obscuridade, não implica contrariedade ao art. 535 do Código de Processo Civil. O julgador deve levar em consideração os pontos relevantes suscitados pelas partes, entendidos como os fundamentais para a solução da controvérsia tal como delineada na fase postulatória do processo. A decisão judicial tem por objetivo “compor, precipuamente, litígios.

Não é peça acadêmica ou doutrinária, tampouco se destina a responder a argumentos, à guisa de quesitos, como se laudo pericial fora.

Contenta-se o sistema com a solução da controvérsia” (REsp. n.º 611.518/MA, Rel. Min. FRANCIULLI NETTO, DJ de 5/9/2006, p. 222).

II - O acolhimento das alegações formuladas nas razões do recurso especial não prescinde da análise de provas que atestariam a ocorrência dos fatos narrados pelo agravante. Segundo consta do aresto recorrido, os atos de improbidade administrativa alegados pelo agravado estão, ao menos em tese, configurados, assim como demonstrado está o prejuízo causado aos cofres públicos. Restou evidenciada, portanto, a presença dos requisitos do fumus boni iuris e do periculum in mora, a ensejar o deferimento de liminar para a indisponibilidade dos bens da agravante. A alegação de que a liminar pode ser revogada a qualquer tempo não autoriza a conclusão de que ausentes aqueles requisitos nem a de que a medida deva, por isso, ser mesmo revogada. Nesse contexto, é inviável se reconhecer, em sede de recurso especial, a necessidade de se revogar a liminar concedida, a teor do que dispõe a Súmula n.º 7 desta Corte. A incidência do mesmo óbice se verifica relativamente à alegação contrariedade ao art.

1.º da Lei n.º 8.009/90, pois “necessária verificação dos fatos para a definição do momento em que foram adquiridos os bens cuja indisponibilidade foi decretada; se caracterizam-se como bem de família” (REsp. n.º 478.749/PR, Rel. Min. LUIZ FUX, DJ de 17/11/2003, p. 208). 27

III - O eventual caráter de bem de família dos imóveis nada interfere na determinação de sua indisponibilidade. Não se trata de penhora, mas, ao contrário, de impossibilidade de alienação. A Lei n.º 8.009/90 visa a resguardar o lugar onde se estabelece o lar, impedindo a alienação do bem onde se estabelece a residência familiar. No caso, o perigo de alienação, para o agravante, não existe. Ao contrário, a indisponibilidade objetiva justamente impedir que o imóvel seja alienado e, caso seja julgado procedente o pedido formulado contra o agravante na ação de improbidade, assegurar o ressarcimento dos danos que porventura tenham sido causados ao erário.

IV - Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 956039/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 03/06/2008, DJe 07/08/2008)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: Prosseguindo no julgamento, após o voto-vista do Sr. Ministro José Delgado, a Turma, por maioria, vencido o Sr. Ministro Teori Albino Zavascki, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Luiz Fux (voto-vista), Denise Arruda e José Delgado (voto-vista) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 03 de junho de 2008 (Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO, Relator

2. REsp 900783/PR

EMENTA

PROCESSO CIVIL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - MEAÇÃO - ILEGITIMIDADE PASSIVA DA ESPOSA QUE VISA DESCONSTITUIR DECRETO DE INDISPONIBILIDADE DE BEM COMUM DO CASAL, TIDO COMO BEM DE FAMÍLIA - VIOLAÇÃO AO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA - MULTA DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 538 DO CPC AFASTADA.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.
2. Fica afastada a multa do parágrafo único do art. 538 do CPC, tendo em vista que se verificou o exercício do direito de recorrer, sem qualquer conotação de intuito protelatório.
3. O art. 1º e parágrafo único da Lei nº 8.429/92 delimita as pessoas que integram a relação processual na condição de réus da ação civil pública por ato de improbidade, de maneira que a circunstância de ser cônjuge do réu na demanda não legitima a esposa a ingressar na relação processual, nem mesmo para salvaguardar direito que supostamente seria comum ao casal.
4. Existem meios processuais apropriados para questionar o direito do cônjuge que, não sendo parte na ação civil pública por improbidade administrativa, possa defender sua meação.
5. O caráter de bem de família de imóvel não tem a força de obstar a determinação de sua indisponibilidade nos autos de ação civil pública, pois tal medida não implica em expropriação do bem. Precedentes desta Corte.
6. Recurso especial provido em parte, tão-só para afastar a multa aplicada com base no parágrafo único do art. 538 do CPC.

(REsp 900783/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2009, DJe 06/08/2009)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora. 28

Brasília-DF, 23 de junho de 2009(Data do Julgamento)
MINISTRA ELIANA CALMON, Relatora

17 - Indisponibilidade de bens X Relação com o valor total da dívida

1. REsp 1119458/RO

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. LIMITE DA CONSTRIÇÃO. QUANTUM SUFICIENTE AO INTEGRAL RESSARCIMENTO DO DANO.

1. No ato de improbidade administrativa do qual resulta prejuízo, a responsabilidade dos agentes em concurso é solidaria.

2. É defeso a indisponibilidade de bens alcançar o débito total em relação a cada um dos co-obrigados, ante a proibição legal do excesso na cautela.

3. Os patrimônios existentes são franqueados à cautelar, tanto quanto for possível determinar, até a medida da responsabilidade de seus titulares obrigados à reparação do dano, seus acréscimos legais e à multa, não havendo, como não há, incompatibilidade qualquer entre a solidariedade passiva e as obrigações divisíveis.

2. Recurso especial improvido.

(REsp 1119458/RO, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/04/2010, DJe 29/04/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki e Benedito Gonçalves (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Luiz Fux.

Brasília, 13 de abril de 2010(Data do Julgamento).

Ministro Hamilton Carvalhido, Relator

18 - Foro por prerrogativa

1. Pet 3211 QO/DF

EMENTA

QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MINISTRO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DA CORTE PARA PROCESSAR E JULGAR SEUS MEMBROS APENAS NAS INFRAÇÕES PENAS COMUNS.

1. Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros.

2. Arquivamento da ação quanto ao Ministro da Suprema Corte e remessa dos autos ao Juízo de 1º grau de jurisdição no tocante aos demais. 29

(Pet 3211 QO/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ acórdão Min. Menezes Direito, Tribunal Pleno, julgado em 13/03/2008, DJe 27/06/2008).

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a Presidência da Sra. Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria dos votos, em conhecer da competência do Supremo Tribunal Federal para julgamento do feito e em determinar o arquivamento da petição quanto ao Ministro da Suprema Corte e a descida dos autos ao Juízo da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal com relação aos demais.

Brasília, 13 de março de 2008.

MINISTRO MENEZES DIREITO, Relator p/ o acórdão

2. INFORMATIVO Nº 498

TÍTULO Improbidade Administrativa: Ministro do STF e Competência

PROCESSO ARTIGO O Tribunal, por maioria, resolvendo questão de ordem suscitada em petição, firmou sua competência para julgar ação por ato de improbidade administrativa ajuizada contra atual Ministro do STF, à época Advogado-Geral da União, e outros, na qual se lhe imputam a suposta prática dos crimes previstos nos artigos 11, I e II, e 12, III, da Lei 8.429/92. Reportando-se à orientação fixada pela Corte na Rcl 2138/DF (pendente de publicação), entendeu-se que distribuir competência para juiz de 1º grau para julgamento de ministro da Corte quebraria o sistema judiciário como um todo. Os Ministros Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Celso de Mello fizeram ressalvas. Vencido, no ponto, o Min. Marco Aurélio, relator, que, na linha de seu voto na citada reclamação, e salientando estar definida a competência do Supremo de forma exaustiva na Constituição (art. 102), considerava ser do juízo da 9ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal a competência para o processamento e julgamento da ação. Em seguida, o Tribunal, por maioria, determinou o arquivamento da petição, em relação ao referido Ministro desta Corte, haja vista o fato de ele não mais ocupar o cargo de Advogado-Geral da União, e a descida dos autos ao mencionado juízo de 1ª instância, relativamente aos demais acusados. Vencido, também nessa parte, o Min. Marco Aurélio que, asseverando tratar-se de ação de natureza cível, tendo em conta a ressalva contida no art. 37, § 4º, da CF, e reconhecendo a independência das esferas cível, penal e administrativa, não extinguiu o feito quanto ao Ministro do STF. Pet 3211 QO/DF, rel. Min. Marco Aurélio, 13.3.2008. (Pet-3211)

19 - Improbidade de Magistrado

A) IMPOSSIBILIDADE

RECLAMAÇÃO - AÇÃO CIVIL MOVIDA PELO MPF BUSCANDO A DECLARAÇÃO JUDICIAL DE PERDA DO CARGO DE PROCURADOR REGIONAL DA REPÚBLICA - ATO DE IMPROBIDADE - PRERROGATIVA DE FORO - ART. 105, I, "A", DA CF/88 - INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA - NULIDADE DOS ATOS DECISÓRIOS.

1. A jurisprudência da Corte Especial do STJ, alinhando-se à orientação da Suprema Corte (inaugurada no julgamento da Questão de Ordem na Pet 3.211, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco 30

Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Menezes Direito, DJe de 26/6/2008), firmou entendimento de que compete ao Superior Tribunal de Justiça, por aplicação do princípio da simetria, o processo e julgamento de ações de improbidade aforadas contra os agentes elencados no art. 105, I, "a", da CF/88, das quais possa importar a perda do cargo público.

2. Na esteira do entendimento desta Corte, a declaração de incompetência absoluta resulta na nulidade dos atos decisórios proferidos pelo Juízo incompetente.

3. Reclamação julgada procedente.

(Rcl 8.473/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, CORTE ESPECIAL, julgado em 21/11/2012, DJe 04/12/2012)
RECLAMAÇÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FORO. JUIZ DE TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. COMPETÊNCIA. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I - Segundo a orientação do e. Pretório Excelso e desta c. Corte Especial, compete ao Superior Tribunal de Justiça o processo e o julgamento de ação de improbidade administrativa proposta contra juiz de Tribunal Regional do Trabalho, em que se possa resultar a perda do cargo (Precedentes: STF, Tribunal Pleno, Questão de Ordem na Pet 3211/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Menezes Direito, DJe de 26/6/2008; STJ, Corte Especial, AgRg na Rcl 2115/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 16/12/2009).

II - Todavia, a competência desta e. Corte Superior não deve se estender à Ação Anulatória n.º 2004.34.00.030025-3, porque, naqueles autos, são demandantes os próprios integrantes do e. TRT, a questionar decisão do e. Tribunal de Contas da União que lhes aplicou multa, de modo que, lá, não há risco de perda do cargo público. Pedido julgado parcialmente procedente.

(Rcl 4.927/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 15/06/2011, DJe 29/06/2011)

B) POSSIBILIDADE

RECURSO ESPECIAL Nº 1.132.775 - RN (2009/0062816-5)

RELATOR : MINISTRO BENEDITO GONÇALVES

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

RECORRIDO : CARLOS ABEL TEIXEIRA DE SOUZA

ADVOGADO : FELIPE AUGUSTO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS E OUTRO(S)

EMENTA: ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 535 DO CPC NÃO CONFIGURADA. EXTINÇÃO DO FEITO COM RELAÇÃO A UM DOS RÉUS. RESPONSABILIZAÇÃO DE MAGISTRADO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE INCLUSÃO DO RECORRIDO NO POLO PASSIVO DA AÇÃO. PRECEDENTES. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE PROVIDO.

DECISÃO

Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, com fundamento no artigo 105, III, alínea "a", da Constituição Federal, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, que, nos autos da ação civil pública de responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa, negou provimento ao agravo 31

de instrumento, mantendo a decisão que julgou extinto o processo, com amparo no artigo 267, VI, do CPC, em relação ao ora recorrido, juiz de direito.

A ementa do julgado citado possui a seguinte redação (fls. 328/341):

CONSTITUCIONAL. PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE RESPONSABILIZAÇÃO PELA PRÁTICA DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DECISÃO QUE JULGOU EXTINTO O PROCESSO, COM AMPARO NO ART. 267, IV, DO CPC, EM RELAÇÃO AO AGRAVADO. PRELIMINAR DE NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO SUSCITADA PELO AGRAVADO. EXTINÇÃO DO FEITO COM RELAÇÃO A UM DOS RÉUS. DECISÃO QUE NÃO PÔS FIM AO PROCESSO. NATUREZA INTERLOCUTÓRIA. CABIMENTO DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. REJEIÇÃO. MÉRITO. RESPONSABILIZAÇÃO DE MAGISTRADO POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTE POLÍTICO. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STF E STJ. DECISÃO MANTIDA. CONHECIMENTO E IMPROVIMENTO DO RECURSO.

Opostos embargos declaratórios, foram rejeitados, consoante acórdão de fls. 375/381.

Em suas razões, alega o recorrente, preliminarmente, ofensa ao artigo 535 do CPC, na medida em que o Tribunal local, embora instado por oposição de embargos declaratórios, deixou de se pronunciar sobre a ausência de previsão legal de crimes de responsabilidade praticados por juiz de direito e a inexistência de ressalva na lei de improbidade administrativa quanto à responsabilização dos magistrado pela prática de atos improbos.

No mérito, aduz que o acórdão recorrido, ao excluir a responsabilização de magistrado por ato de improbidade administrativa, violou os artigos 39 e 39-A, caput e parágrafo único, da Lei n. 1.079/50, e 1º, caput, e 2º da Lei 8.429/92, tendo em vista que "na linha do que foi decidido pelo Supremo Tribunal Federal, ao analisar a questão de ordem veiculada na petição nº 3923/DF, magistrados estaduais, a exemplo dos parlamentares, também não se submetem ao regime de responsabilização por crime de responsabilidade, exceto quanto aos que exerçam o cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal, Presidentes de Tribunais e Diretores de Foro (Lei nº 1.079/50, art. 39 e 39-A, caput e parágrafo único), de modo que o entendimento firmado na Rcl nº 2.198 não se aplica a ações de improbidade movidas contra magistrados, simplesmente porque não há lei que preveja crimes de responsabilidade para juízes, exceto para os casos já ressalvados" (fls. 403).

Contrarrazões apresentadas pelo recorrido às fls. 429/436 no sentido de que: i) o agravo de instrumento interposto na instância a quo nem sequer deveria ter sido conhecido, porquanto a sentença que o excluiu do feito deveria ter sido impugnada por meio do recurso de apelação; ii) não se admite o manejo de ação de improbidade administrativa contra magistrado em face da prática de ato judicial.

Juízo de admissibilidade às fl. 446/452.

Parecer do MP, às fls. 471/477, pelo parcial conhecimento e, no mérito, pelo provimento do recurso especial.

É o relatório. Decido. 32

Primeiramente, registra-se que não há violação do art. 535, do CPC quando o Tribunal de origem decide fundamentada e objetivamente as questões relevantes para o desate da controvérsia, apenas não adotando a tese do recorrente.

No tocante à controvérsia dos autos, **o Superior Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se manifestar no sentido de que os magistrados de primeiro grau submetem-se aos ditames da Lei 8.429/92, porquanto não participam do rol daquelas autoridades que estão submetidas à Lei nº 1.070/1950, podendo responder por seus atos administrativos na via da ação civil pública de improbidade administrativa.**

É o que se infere dos seguintes precedentes:

*ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR DE INIDONEIDADE DO AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISÃO QUE EXCLUI LITISCONSORTE. NATUREZA DE DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. PRELIMINAR AFASTADA. **MAGISTRADO. POLO PASSIVO DA AÇÃO. POSSIBILIDADE. AGENTE POLÍTICO. NÃO ENQUADRAMENTO DE JUIZ NA LEI DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE. INTERPRETAÇÃO EXTENSIVA. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA EXTENSÃO, PROVIDO.***

1. Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, "a decisão que exclui do processo um dos litisconsortes, prosseguindo o processo com relação aos demais réus, é recorrível por meio de agravo de instrumento, caracterizando-se erro grosseiro a interposição de apelação" (AgRg no REsp 1.012.086/RJ, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, Segunda Turma, DJe 16/9/09).

2. Os crimes de responsabilidades podem ser imputados aos ministros do Supremo Tribunal Federal e, desde a vigência da Lei 10.028/00, aos presidentes e seus substitutos no exercício da Presidência dos Tribunais Superiores, Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, do Trabalho e Eleitorais, dos Tribunais de Justiça e aos Juízes e Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição (arts. 39 e 39-A da Lei 1.079/50).

3. Os demais membros da magistratura, que não se enquadram nas hipóteses dos arts. 39 e 39-A da Lei 1.079/50, não respondem por crime de responsabilidade, estando, todavia, sujeitos à lei de improbidade administrativa (Lei 8.429/92).

4. "... as razões de decidir assentadas na Reclamação nº 2.138 não têm o condão de vincular os demais órgãos do Poder Judiciário, porquanto estabelecidas em processo subjetivo, cujos efeitos não transcendem os limites inter partes" (Rcl 2.197/DF).

5. Recurso parcialmente conhecido e, nessa extensão, provido para determinar a inclusão do recorrido no polo passivo da Ação Civil Pública 001.08.007323-0, em curso na 3ª Vara da Fazenda Pública da Comarca de Natal/RN (REsp 1.127.542/RN, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 12/11/2010).

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. MAGISTRADO. LEI N. 8.492/92, ART. 2º. CONCEITO DE AGENTE POLÍTICO. COMPATIBILIDADE COM A LEGISLAÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Esta Corte Superior tem posicionamento pacífico no sentido de que não existe norma vigente que desqualifique os agentes políticos – incluindo os magistrados – da possibilidade de figurar como parte legítima no pólo passivo de ações de improbidade administrativa. Precedentes: AgRg no REsp 1.088.258/GO, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 16.9.2009; EDcl no AgRg na AIA 26/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Corte Especial, DJe 1º.7.2009. 33

2. Por mais que seja considerada a aplicabilidade da legislação especial relacionada com o crime de responsabilidade, também subsumem-se os magistrados ao conceito de improbidade administrativa, quando for o caso, na mansa jurisprudência desta Corte Superior. Precedentes: Rcl 2.790/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 4.3.2010; REsp 1.169.762/RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010. Agravo regimental improvido (AgRg no REsp 1.127.541/RN, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11/11/2010).

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MAGISTRADOS. AGENTES POLÍTICOS VS. AGENTES NÃO POLÍTICOS. DICOTOMIA

IRRELEVANTE PARA A ESPÉCIE. COMPATIBILIDADE ENTRE REGIME ESPECIAL DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONCEITO ABRANGENTE DO ART. 2º DA LEI N. 8.429/92.

1. **Sejam considerados agentes comuns, sejam considerados agentes políticos, a Lei n. 8.429/92 é plenamente incidente em face de magistrados por atos alegadamente ímprobos que tenham sido cometidos em razão do exercício de seu mister legal.**

2. Em primeiro lugar porque, admitindo tratar-se de agentes políticos, esta Corte Superior firmou seu entendimento pela possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade em face dos mesmos, em razão da perfeita compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/92, cabendo, apenas e tão-somente, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado *ratione personae* na Constituição da República vigente. Precedente.

3. Em segundo lugar porque, admitindo tratar-se de agentes não políticos, o conceito de "agente público" previsto no art. 2º da Lei n. 8.429/92 é amplo o suficiente para albergar os magistrados, especialmente, se, no exercício da função judicante, eles praticarem condutas enquadráveis, em tese, pelos arts. 9º, 10 e 11 daquele diploma normativo.

4. Despiciendo, portanto, adentrar, aqui, longa controvérsia doutrinária e jurisprudencial acerca do enquadramento de juízes como agentes políticos, pois, na espécie, esta discussão demonstra-se irrelevante.

5. Recurso especial provido. Embargos de declaração de fls. 436/438 (e-STJ) prejudicados (REsp 1.127.182/RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15/10/2010).

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. MAGISTRADO. LEGITIMIDADE PASSIVA. ART. 2º DA LEI N. 8.429/92. AGENTE POLÍTICO. COMPATIBILIDADE ENTRE EVENTUAL REGIME ESPECIAL DE RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. Os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa ao art. 535 do CPC. Precedente.

2. Esta Corte Superior tem posicionamento pacífico no sentido de que não existe norma vigente que desqualifique os agentes políticos - incluindo magistrados, para doutrina e jurisprudência que assim os consideram - como parte legítima a figurar no pólo passivo de ações de improbidade administrativa.

3. Não custa pontuar, ainda, que os magistrados enquadram-se no conceito de "agente público" (político ou não) formulado pelo art. 2º da Lei n. 8.429/92 e, mesmo que seus atos jurisdicionais pudessem eventualmente subsumirem-se à Lei n. 1.079/50, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que existe perfeita

compatibilidade entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei n. 8.429/92, cabendo, apenas e tão-somente, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado *ratione personae* na Constituição da República vigente.

4. Precedente: Rcl 2.790/SC, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 4.3.2010.

5. Recurso especial parcialmente provido a fim de determinar a continuidade da ação de improbidade administrativa também em face do réu sobre o qual recai a controvérsia do acórdão recorrido (REsp 1.169.762/RN, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10/09/2010).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES PÚBLICOS – ART. 542, § 3º, DO CPC.

1. Inviável a extinção preliminar de ação civil pública ajuizada para apurar ato de improbidade administrativa, com base exclusivamente no argumento de que a Lei 8.429/92 não se aplica aos agentes públicos, pela existência de Lei específica tratando de crimes de responsabilidade (Lei 1.079/1950).

2. Posicionamento adotado pela instância ordinária, determinando o processamento da ação civil pública que está em harmonia com o entendimento desta Corte.

3. Agravo regimental não provido (AgRg na MC 16383/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 23/02/2010, DJe 04/03/2010).

Ante o exposto, com fulcro no artigo 557, § 1º-A, do CPC, dou parcial provimento ao recurso especial, para determinar a inclusão do recorrido no polo passivo da ação, que deve prosseguir na instância a quo, como for de direito.

Publique-se. Intimem-se.

Brasília, 18 de março de 2011.

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES, Relator

19 - Graduação das sanções na LIA pelo Juiz

1. EDcl nos EDcl no REsp 1185114/MG

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRIMEIROS EMBARGOS REJEITADOS. CORREÇÃO. INTEMPESTIVIDADE. ACOLHIMENTO DOS SEGUNDOS EMBARGOS PARA DECLARAR O NÃO CONHECIMENTO DOS PRIMEIROS.

1. O fundamento esposado na petição de impugnação dos primeiros embargos de declaração - intempestividade recursal - possui natureza de ordem pública, razão pelo qual, além da provocação da parte, pode ser conhecido de ofício pelo magistrado.

2. Conforme asseverado pelo embargante, os primeiros embargos de declaração ofertados pelo ora embargado não poderiam ter sido sequer conhecidos por esta Corte devido à intempestividade recursal. Sendo assim, em vez de rejeitados, teriam de ser não conhecidos.

Esclareço, o acórdão foi publicado no dia 04/10/2010 no Diário da Justiça Eletrônico (fl. 1577 e- STJ) e a petição de embargos, via fax, só foi protocolizada em 13/10/2010, isto é, fora do prazo processual de 5 (cinco) dias previsto para esse tipo de recurso. O fim do prazo para a oposição dos embargos ocorreu dia 11/10/2011, restando intempestivo o recurso interposto. 35

3. Logo, não poderiam ter sido apreciadas as razões apresentadas nos primeiros embargos em razão da sua intempestividade.

4. Embargos de declaração acolhidos.

(EDcl nos EDcl no REsp 1185114/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/03/2011, DJe 15/03/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, acolheu os embargos de declaração, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 1º de março de 2011.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator

2. REsp 1156209/SP

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. LOTEAMENTO ILEGAL DE IMÓVEL PARTICULAR. PAGAMENTO DO VALOR PELA DESAPROPRIAÇÃO. CESSÃO PARA CONSTRUÇÃO DE CASAS POPULARES. AUSÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO DOS ÓRGÃOS COMPETENTES E DE INFRA-ESTRUTURA BÁSICA. INOBSERVÂNCIA À LEI 6.766/1979. BENEFICIÁRIOS ESCOLHIDOS A CRITÉRIO DO ADMINISTRADOR. VIOLAÇÃO DO ART. 11 DA LEI 8.429/1992 CONFIGURADA. ELEMENTO SUBJETIVO.

1 - O Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou Ação Civil Pública contra ex-prefeito do Município de Tejuapá e cônjuge, à época chefe-de-gabinete, pela prática de improbidade consubstanciada em loteamento irregular do solo - em imóvel pertencente a particular que, diante de tal fato, teve de ser desapropriado pelo ente municipal - e posterior doação dos lotes a municípios para construção de casas populares.

2 - O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido e enquadrou a conduta dos réus nos arts. 10 e 11 da Lei 8.429/1992, condenando-os ao ressarcimento do Erário e impondo-lhes sanções.

3- O Tribunal de Justiça proveu a apelação dos réus e reformou a sentença, ao fundamento de que a ausência de má-fé e de prejuízo ao Erário afasta a configuração de improbidade administrativa, havendo mera irregularidade. No seu entender, não houve doação, mas apenas cessão do imóvel para moradia.

4 - É incontroverso o fato de que, em 1995, os recorridos procederam a irregular loteamento de imóvel particular - e por isso o município teve que pagar posteriormente o valor da indenização -, sem autorização dos órgãos públicos competentes, nem realização de infra-estrutura básica e outros requisitos exigidos pela Lei 6.766/1979, e permitiram a construção de casas populares para pessoas por eles selecionadas.

5 - Tal conduta não constitui mera irregularidade, mas traduz grave ofensa aos princípios que devem pautar a atuação de quem se dispõe a exercer o múnus público, sobretudo o da legalidade e o da impessoalidade.

6 - É inegável que as questões sociais devem ser tratadas com primazia e que a função social da propriedade deve ser observada.

Isso não autoriza, contudo, que o administrador aja a seu talante, à margem das normas legais e de políticas públicas previamente definidas e autorizadas.

7 - Ademais, não é certo que o interesse público tenha sido alcançado no caso dos autos, seja porque se autorizou a construção de casas populares para pessoas escolhidas livremente pelos recorridos, 36

seja porque se fez o suposto loteamento sem infra-estrutura básica, estando asseverado de forma contundente na sentença o estado precário da área em comento, sobretudo pela inexistência de sistema de captação e escoamento de águas pluviais.

8 - Conforme já decidido pela Segunda Turma do STJ (REsp 765.212/AC), o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa censurada pelo art. 11 da Lei 8.429/1992 é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica.

9 - In casu, a atuação deliberada dos recorridos em desrespeito às normas legais que regulam o loteamento do solo urbano, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo. A situação fática delineada na sentença e no acórdão recorrido não permite concluir pela ocorrência de mera irregularidade.

10- Está configurada violação do art. 11 da Lei 8.429/1992, com a ressalva de que não há como reinstaurar a sentença, porque as penalidades foram aplicadas com base em parâmetros estabelecidos para o art. 10 da referida lei, e também por observar que não se fixara o prazo da proibição temporária de contratar e receber benefícios do Poder Público.

11 - Assim, fica a cargo do Tribunal de origem proceder à dosimetria das sanções cominadas no art. 12, III, da Lei 8.429/1992, que não são necessariamente cumulativas, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, levando-se em conta o disposto no caput e no parágrafo único da mesma lei (gravidade do fato, extensão do dano causado e proveito obtido pelo agente).

12 - Recurso Especial parcialmente provido.

(REsp 1156209/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/08/2010, DJe 27/04/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 19 de agosto de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

20 - Multa X Transmissão aos herdeiros

1. REsp 951389/SC

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES.

1. O Juízo de 1º grau julgou procedente o pedido deduzido em Ação Civil Pública por entender que os réus, ao realizarem contratação de serviço de transporte sem licitação, praticaram atos de improbidade tratados no art. 10 da Lei 8.429/1992. No julgamento da Apelação, o Tribunal de origem afastou o dano ao Erário por ter havido a prestação do serviço e alterou a capitulação legal da conduta para o art. 11 da Lei 8.429/1992.

2. Conforme já decidido pela Segunda Turma do STJ (REsp 765.212/AC), o elemento subjetivo, necessário à configuração de improbidade administrativa censurada nos termos do art. 11 da Lei 37

8.429/1992, é o dolo genérico de realizar conduta que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de dolo específico.

3. Para que se concretize a ofensa ao art. 11 da Lei de Improbidade, revela-se dispensável a comprovação de enriquecimento ilícito do administrador público ou a caracterização de prejuízo ao Erário.

4. In casu, a conduta dolosa é patente, in re ipsa. A leitura do acórdão recorrido evidencia que os recorrentes participaram deliberadamente de contratação de serviço de transporte prestado ao ente municipal à margem do devido procedimento licitatório. O Tribunal a quo entendeu comprovado o conluio entre o ex-prefeito municipal e os prestadores de serviço contratados, tendo consignado que, em razão dos mesmos fatos, eles foram criminalmente condenados pela prática do ato doloso de fraude à licitação, tipificado no art. 90 da Lei 8.666/1993, com decisão já transitada em julgado.

5. O acórdão bem aplicou o art. 11 da Lei de Improbidade, porquanto a conduta ofende os princípios da moralidade administrativa, da legalidade e da impessoalidade, todos informadores da regra da obrigatoriedade da licitação para o fornecimento de bens e serviços à Administração.

6. Na hipótese dos autos, a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos ultrapassou o limite máximo previsto no art. 12, III, cabendo sua redução. As penas cominadas (suspensão dos direitos políticos e multa) atendem aos parâmetros legais e não se mostram desprovidas de razoabilidade e proporcionalidade, estando devidamente fundamentadas.

7. A multa civil é sanção pecuniária autônoma, aplicável com ou sem ocorrência de prejuízo em caso de condenação fundada no art. 11 da Lei 8.429/92. Precedentes do STJ.

8. Consoante o art. 8º da Lei de Improbidade Administrativa, a multa civil é transmissível aos herdeiros, "até o limite do valor da herança", somente quando houver violação aos arts. 9º e 10º da referida lei (dano ao patrimônio público ou enriquecimento ilícito), sendo inadmissível quando a condenação se restringir ao art. 11.

9. Como os réus foram condenados somente com base no art. 11 da Lei da Improbidade Administrativa, é ilegal a transmissão da multa para os sucessores do de cujus, mesmo nos limites da herança, por violação ao art. 8º do mesmo estatuto.

10. Recurso Especial parcialmente provido para reduzir a sanção de proibição de contratar e receber subsídios públicos e afastar a transmissão mortis causa da multa civil.

(REsp 951389/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 09/06/2010, DJe 04/05/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça:

"Prosseguindo no julgamento, a Seção, por unanimidade, deu parcial provimento do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon (voto-vista antecipado), Luiz Fux, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 09 de junho de 2010 (data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

21 - Improbidade como ação civil pública

1. REsp 1238466/SP

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. 38

INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO SEM LICITAÇÃO. DEVOLUÇÃO DOS VALORES RECEBIDOS. INVIABILIDADE.

1. Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo por suposto ato de improbidade - dispensa de licitação de contrato entre Administração municipal e o recorrido para prestação de serviços advocatícios. Pleiteou-se, na dita ação, a nulidade da dispensa de licitação, a condenação dos réus à reparação do dano causado ao erário, a restituição das importâncias pagas, a perda da função pública dos réus, o pagamento de multa civil, e a proibição de contratar com o Poder Público.

2. A sentença de mérito deu parcial procedência à ação de improbidade. E o acórdão recorrido deu parcial provimento ao recurso dos réus para declarar ser incabível a devolução dos valores percebidos pelo advogado durante o período do contrato em que os serviços foram prestados. Além do mais, o Tribunal entendeu que, por não ter havido dano patrimonial, seria inviável o pagamento da multa, que é fixada em proporção ao dano.

3. Recorre o Ministério Público da decisão da Corte de origem que excluiu algumas das penalidades imputadas ao agente ímprobo.

4. Inicialmente, é de se destacar que os órgãos julgadores não estão obrigados a examinar, mesmo com fins de prequestionamento, todas as teses levantadas pelo jurisdicionado durante um processo judicial, bastando que as decisões proferidas estejam devida e coerentemente fundamentadas, em obediência ao que determina o art. 93, inc. IX, da Lei Maior. Isso não caracteriza ofensa aos arts. 458, e 535, do CPC. Precedentes.

5. Quanto ao mérito, a questão cinge-se na contratação de advogado e contador por Câmara Municipal sem licitação, com fundamento no art.

25 da Lei n. 8.666/93 - que refere-se à inexigibilidade de licitação.

6. Conforme depreende-se do artigo citado acima, a contratação sem licitação, por inexigibilidade, deve estar vinculada à notória especialização do prestador de serviço, de forma a evidenciar que o seu trabalho é o mais adequado para a satisfação do objeto contratado e, sendo assim, inviável a competição entre outros profissionais.

7. No entanto, apesar do caso tratado nos autos não ser hipótese de dispensa de licitação, o pedido do recorrente de que o advogado efetue a devolução dos valores recebidos não pode prosperar. Este Tribunal entende que, se os serviços foram prestados, não há que se falar em devolução, sob pena de enriquecimento ilícito do Estado.

8. A interposição do recurso especial pela alínea c do permissivo constitucional também exige que o recorrente cumpra o disposto nos arts. 541, parágrafo único, do CPC, e 255, § 1º, a, e § 2º, do RISTJ, o que não ocorre na espécie.

9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, não provido.

(REsp 1238466/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/09/2011, DJe 14/09/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque."

Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator. Não participou, justificadamente, do julgamento o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Brasília (DF), 06 de setembro de 2011.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator 39

2. Rcl 4927/DF

EMENTA

RECLAMAÇÃO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FORO. JUIZ DE TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO. PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. COMPETÊNCIA. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

I - Segundo a orientação do e. Pretório Excelso e desta c. Corte Especial, compete ao Superior Tribunal de Justiça o processo e o julgamento de ação de improbidade administrativa proposta contra juiz de Tribunal Regional do Trabalho, em que se possa resultar a perda do cargo (Precedentes: STF, Tribunal Pleno, Questão de Ordem na Pet 3211/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Menezes Direito, DJe de 26/6/2008; STJ, Corte Especial, AgRg na Rcl 2115/AM, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJe de 16/12/2009).

II - Todavia, a competência desta e. Corte Superior não deve se estender à Ação Anulatória n.º 2004.34.00.030025-3, porque, naqueles autos, são demandantes os próprios integrantes do e. TRT, a questionar decisão do e. Tribunal de Contas da União que lhes aplicou multa, de modo que, lá, não há risco de perda do cargo público. Pedido julgado parcialmente procedente.

(Rcl 4927/DF, Rel. Ministro FELIX FISCHER, CORTE ESPECIAL, julgado em 15/06/2011, DJe 29/06/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, julgou parcialmente procedente a reclamação, nos termos do voto do Senhor Ministro Relator. Os Srs. Ministros Gilson Dipp, Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Laurita Vaz, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima, Massami Uyeda, Humberto Martins, Maria Thereza de Assis Moura, Sidnei Beneti e Cesar Asfor Rocha votaram com o Sr. Ministro Relator.

Ausente, justificadamente, a Sra. Ministra Eliana Calmon.

Convocado o Sr. Ministro Sidnei Beneti para compor quórum.

Brasília (DF), 15 de junho de 2011 (Data do Julgamento).

MINISTRO ARI PARGENDLER, Presidente

MINISTRO FELIX FISCHER, Relator

3. Informativo n. 0477 - Período: 13 a 17 de junho de 2011.

Corte Especial

COMPETÊNCIA. RCL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Na hipótese, o MPF propôs ação civil pública (ACP) de improbidade administrativa em desfavor da ora reclamante e outras três pessoas com o objetivo de condená-las nas penas do art. 12, II e III, da Lei n. 8.429/1992 ao argumento de que elas teriam concedido o afastamento indevido a servidor público para frequentar curso de aperfeiçoamento profissional (pós-graduação). Sustenta a reclamante que o STJ já decidiu ser da competência dele o julgamento de ação de improbidade administrativa em se tratando de magistrado de segundo grau, tal como no caso, razão pela qual a tramitação da ACP em foro diverso configuraria usurpação dessa competência pelo juízo reclamado. Entre outras considerações, ressaltou o Min. Relator que, embora o STJ já tivesse entendido, em outras oportunidades, que não mais prevaleceria a prerrogativa de foro para as ações de improbidade administrativa, o STF considerou que, em se tratando de magistrados, notadamente das cortes superiores do País, aquela sistemática deveria imperar, sob pena de permitir a desestruturação do regime escalonado da jurisdição brasileira. Assim, consignou que, pelo princípio da simetria, deverão competir exclusivamente ao STJ o processo e o julgamento de supostos atos de improbidade quando imputados a membros de TRT, desde que possam importar a perda do cargo público. Quanto à ação anulatória que também tramitava no mesmo juízo reclamado, entendeu que a competência do STJ não se estende, visto que, naqueles autos, são 40

demandantes os próprios integrantes do TRT a questionar decisão do TCU, de modo que lá não há risco de perda do cargo público. Esse entendimento foi acompanhado pelos demais Ministros da Corte Especial, que, ao final, julgou parcialmente procedente a reclamação. Precedentes citados do STF: QO na Pet 3.211-DF, DJe 26/6/2008; do STJ: AgRg na Rcl 2.115-AM, DJe 16/12/2009. Rcl 4.927-DF, Rel. Min. Felix Fischer, julgada em 15/6/2011.

22 - Improbidade e litisconsórcio facultativo

1. REsp 889534/MG

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – RECURSO ESPECIAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PRODUÇÃO DE OUTRAS PROVAS – INDISPONIBILIDADE DE BENS – SÚMULA 7/STJ – EX-PREFEITO – FORO PRIVILEGIADO – TEMPUS REGIT ACTUM – ADI 2797/DF – INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI 10.628/2002 DECRETADA – AUSÊNCIA DE CITAÇÃO DO MUNICÍPIO DE MARINGÁ – HIPÓTESE DE LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO.

1. Inviável o conhecimento da suposta ofensa ao art. 273 do CPC, pois verificar a necessidade de produção de outras provas em juízo, com o intuito de decretar a indisponibilidade dos bens, demanda a reapreciação do conjunto fático-probatório dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ.
 2. Hipótese em que a sentença de mérito foi proferida em 15.3.2002, enquanto a Lei 10.628, que havia delimitado o foro privilegiado para processar e julgar as ações de improbidade administrativa, entrou em vigor em 26.12.2002.
 3. Por ocasião da vigência das normas dispostas no art. 84, §§ 1º e 2º, do CPP, a situação jurídico-processual já estava consolidada.
- Uma vez proferida sentença de mérito pela 1ª instância da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais, em aplicação da regra tempus regit actum, os autos devem seguir na jurisdição inicialmente estabelecida para apreciação da demanda. Precedente da Corte Especial.
4. Ademais, em razão do julgamento da ADIn 2797 pelo STF, a pretensão do recorrente está totalmente prejudicada, pois foi declarada a inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002, que alterou a redação do art. 84, §§ 1º e 2º, do CPP.
 5. Na ação civil pública por ato de improbidade, quando o autor é o Ministério Público, pode o município figurar, no pólo ativo, como litisconsorte facultativo (art. 17, § 3º, da Lei 8.429/1992, com a redação da Lei 9.366/1996), não sendo o caso de litisconsórcio necessário. Precedentes do STJ.
 6. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido.

(REsp 889534/MG, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/06/2009, DJe 23/06/2009)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 04 de junho de 2009(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON, Relatora 41

23 - Improbidade e litisconsórcio ulterior

1. REsp 813001/SP

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO POPULAR (LEI Nº. 4.717/65) – ARTIGO 264 DO CPC – CITAÇÃO DE LITISCONSORTES NECESSÁRIOS NO CURSO DO PROCESSO, ANTES DA SENTENÇA - POSSIBILIDADE - INTELIGÊNCIA DO ART. 7º, III, DA LEI Nº. 4.717/65 – RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

1. A Lei da Ação Popular prevê que "qualquer pessoa, beneficiada ou responsável pelo ato impugnado, cuja existência ou identidade se torne conhecida no curso do processo e antes de proferida a sentença final de primeira instância, deverá ser citada para a integração do contraditório, sendo-lhe restituído o prazo para contestação e produção de provas" (inciso III do art. 7º da Lei 4.717/65).

2. A autorização legal da ampliação posterior do polo passivo da ação popular, no curso do processo e antes da sentença, tem o objetivo de abarcar todas as pessoas físicas e/ou jurídicas que supostamente foram beneficiadas ou são responsáveis pelo ato impugnado pelo autor popular. Assim, os réus poderão exercer o contraditório pleno e, por conseguinte, irão se sujeitar aos efeitos da coisa julgada material.

3. Recurso especial conhecido, mas não provido.

(REsp 813001/SP, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2009, DJe 04/06/2009)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 26 de maio de 2009(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON, Relatora

24 - Pedido de anulação na improbidade X litisconsórcio necessário

1. AgRg no REsp 704241/RS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. PERDA DE OBJETO EM RAZÃO DO JULGAMENTO DA ADIN N.

2.797/DF E DA RCL N. 2.138/DF.

1. Trata-se de recurso especial interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, com fundamento na alínea "a" do inciso III do artigo 105 da Constituição da República vigente, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul assim ementado: "DIREITO PÚBLICO SANCIONADOR E PROCESSUAL CIVIL.

COMPETÊNCIA. ALTERAÇÃO. LITISCONSÓRCIO. PEDIDO CONSTITUTIVO. NECESSARIEDADE. AGENTES POLÍTICOS. SUJEIÇÃO AO REGIME JURÍDICO DISCIPLINADO NA LEI Nº 8.429/92. QUESTÃO CONTROVERTIDA EM RECLAMAÇÃO PENDENTE DE JULGAMENTO NO EG. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PREJUDICIALIDADE 42

EXTERNA CARACTERIZADA. Se a ação de improbidade compreende pedido constitutivo, a própria necessidade do litisconsórcio impõe a participação na relação processual de todos aqueles a quem é imputada a prática do ato, ainda que não ostentando a condição de Prefeito ou ex-Prefeito, e conduz à superação de questão de competência. A pendência de controvérsia em torno da sujeição de agentes políticos ao regime de responsabilidade instituído no art. 37, § 4º da Constituição Federal, e regulado na Lei nº 8.429/92, em Reclamação que se processa perante o Eg. STF, apresenta-se como prejudicial externa da própria viabilidade jurídica da ação processada contra Prefeito (ou ex-Prefeito) sob aquele regime, atraindo incidência do art. 265, IV, 'a', CPC. HIPÓTESE DE SUSPENSÃO DO PROCESSO. VOTO VENCIDO".

2. Nas razões recursais, sustenta o recorrente, em síntese, a impossibilidade da cisão subjetiva da demanda e da suspensão do processo.

3. Ocorre que, com o julgamento da ADIn n. 2.797/DF e da Rcl n.

2.138/DF, o presente recurso especial perdeu o objeto, uma vez que (a) houve reunião das demandas no juiz singular e (b) não mais existe o motivo indicado para a suspensão do processo.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 704241/RS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2009, DJe 16/12/2009)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Eliana Calmon, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Brasília (DF), 03 de dezembro de 2009. MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator

2. REsp 1162604/SP

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTRATO ADMINISTRATIVO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA. DEMANDA EM QUE SE OBJETIVA, ALÉM DE OUTRAS SANÇÕES, A ANULAÇÃO DO CONTRATO. INDISPENSABILIDADE DA PRESENÇA, NO PROCESSO, DE TODOS OS FIGURANTES DA RELAÇÃO CONTRATUAL.

1. Em demanda movida pelo Ministério Público visando à anulação de contrato administrativo, a sentença somente será eficaz se participarem do processo todos os figurantes da relação contratual.

Tipifica-se, no caso, litisconsórcio passivo necessário unitário (CPC, art. 47).

2. Recurso especial provido.

(REsp 1162604/SP, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/06/2010, DJe 28/06/2010)

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves, Hamilton Carvalhido e Luiz Fux votaram com o Sr. Ministro Relator. Sustentaram, oralmente, o Dr. GUILHERME AMORIM CAMPOS DA SILVA, pela parte RECORRENTE: ANTÔNIO CARLOS RODRIGUES E OUTRO. Manifestou-se pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, a Exma. Sra. Dra. CÉLIA REGINA SOUZA DELGADA, Subprocuradora-Geral da República.

Brasília, 17 de junho de 2010

MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI, Relator 43

25 - Impossibilidade de cassação da aposentadoria - improbidade

1. REsp 1186123/SP

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA. CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA. MEDIDA QUE EXTRAPOLA O TÍTULO EXECUTIVO. DESCABIDO EFEITO RETROATIVO DA SANÇÃO DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA.

1. Cuidam os autos de execução de sentença que condenou o ora recorrente pela prática de improbidade administrativa, especificamente por ter participado, na qualidade de servidor público municipal, de licitações irregulares realizadas em 1994.

Foram-lhe cominadas as seguintes sanções: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição temporária de contratar com o Poder Público e multa.

2. O Juízo da execução determinou a cassação da aposentadoria, ao fundamento de que se trata de consequência da perda da função pública municipal. O Tribunal de Justiça, por maioria, manteve a decisão.

3. O direito à aposentadoria submete-se aos requisitos próprios do regime jurídico contributivo, e sua extinção não é decorrência lógica da perda da função pública posteriormente decretada.

4. A cassação do referido benefício previdenciário não consta no título executivo nem constitui sanção prevista na Lei 8.429/1992. Ademais, é incontroverso nos autos o fato de que a aposentadoria ocorreu após a conduta ímproba, porém antes do ajuizamento da Ação Civil Pública.

5. A sentença que determina a perda da função pública é condenatória e com efeitos ex nunc, não podendo produzir efeitos retroativos ao decisum, tampouco ao ajuizamento da ação que acarretou a sanção. A propósito, nos termos do art. 20 da Lei 8.429/1992, "a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória".

6. Forçosa é a conclusão de que, in casu, a cassação da aposentadoria ultrapassa os limites do título executivo, sem prejuízo de seu eventual cabimento como penalidade administrativa disciplinar, com base no estatuto funcional ao qual estiver submetido o recorrente.

7. Recurso Especial provido.

(REsp 1186123/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 02/12/2010, DJe 04/02/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr.

Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cesar Asfor Rocha.

Brasília, 02 de dezembro de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator 44

26 - Inaplicabilidade do art. 2º da Lei 8.437

1. REsp 1018614/PR

EMENTA

PROCESSO CIVIL – RECURSO ESPECIAL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC – INEXISTÊNCIA – REEXAME DO CONTEXTO FÁTICO-PROBATÓRIO DOS AUTOS – SÚMULA 7/STJ – CONCESSÃO DE LIMINAR SEM A OITIVA DO PODER PÚBLICO – ART. 2º DA LEI 8.437/92 – AUSÊNCIA DE NULIDADE.

1. Em nosso sistema processual, o juiz não está adstrito aos fundamentos legais apontados pelas partes. Exige-se, apenas, que a decisão seja fundamentada. Aplica o magistrado ao caso concreto a legislação por ele considerada pertinente. Não ocorrência de violação ao art. 535 do CPC.

2. Inviável análise de argumentação recursal que implica reexame do contexto fático-probatório dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ.

3. Em tese, não se aplica às hipóteses de concessão de liminar em ação de improbidade administrativa a regra de intimação prévia no prazo de 72 horas, prevista no art. 2º da Lei 8.437/92, porquanto, via de regra, a ação não se direciona de forma direta a impugnar ato administrativo da pessoa jurídica de direito público, mas atos praticados por agentes públicos.

4. Ademais, a jurisprudência do STJ tem mitigado, em hipóteses excepcionais, a regra que exige a oitiva prévia da pessoa jurídica de direito público nos casos em que presentes os requisitos legais para a concessão de medida liminar em ação civil pública (art. 2º da Lei 8.437/92). Precedentes do STJ.

5. Aplica-se o princípio da instrumentalidade das formas, inscrito nos arts. 249 e 250 do Código de Processo Civil, quando da nulidade do ato não resultar prejuízo para a defesa das partes. Precedentes.

6. Recurso especial conhecido em parte e, nessa parte, provido em parte.

(REsp 1018614/PR, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/06/2008, DJe 06/08/2008)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, conheceu parcialmente do recurso e, nessa parte, deu-lhe parcial provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Carlos Fernando Mathias (Juiz convocado do TRF 1ª Região) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 17 de junho de 2008 (Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON, Relatora

27 - Legitimidade do MP nas ações de improbidade - não violação do art. 129, IX, da CF

1. AgRg no Ag 1338058/MG

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. MANDADO DE SEGURANÇA. INQUÉRITO CIVIL INSTAURADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA O FIM DE APURAR A PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR PARTE DE 45

MAGISTRADO. POSSIBILIDADE. SÚMULA N. 83 DO STJ. ARTIGOS 9º, 10º E 11 DA LEI N. 8.429/1992 NÃO PREQUESTIONADOS, BEM COMO OS ARTIGOS 29 A 45 DA LC N. 35/1979. SÚMULA N. 211 DO STJ. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO A ARTIGOS DE LEI SEM A DEVIDA FUNDAMENTAÇÃO. SÚMULA N. 284 DO STF. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC.

1. "Esta Corte Superior tem posicionamento pacífico no sentido de que não existe norma vigente que desqualifique os agentes políticos - incluindo os magistrados - da possibilidade de figurar como parte legítima no pólo passivo de ações de improbidade administrativa" (AgRg no REsp 1127541/RN, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 11/11/2010). No mesmo sentido, dentre outros: EDcl no AgRg na AIA 26/SP, Rel. Ministra Denise Arruda, Corte Especial, DJe 01/07/2009; REsp 1127182/RN, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15/10/2010.

2. Outrossim, é pacífico o entendimento jurisprudencial do STJ, no sentido de que o Ministério Público Estadual tem legitimidade para o ajuizamento da ação civil pública por ato de improbidade administrativa e a instauração do respectivo inquérito civil, mesmo que em face de magistrado. A esse respeito: REsp 783.823/GO, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 26/05/2008; REsp 861.566/GO, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 23/04/2008; REsp 695.718/SP, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 12/09/2005.

3. Considerando as razões de decidir do acórdão a quo, observa-se que o Tribunal de origem pronunciou-se, de forma suficiente, clara, coerente e fundamentada, sobre os pontos que considerou relevantes, não necessitando, por isso, integrar seus fundamentos. Assim, não há falar em violação do artigo 535 do CPC.

4. No que se refere à alegação de violação dos artigos 29 a 45 da LC n. 35/1979, impende salientar que, nas razões do recurso especial, não se indica com a precisão necessária o porquê que se entende violados todos esses artigos, razão pela qual o recurso especial não merece conhecimento nessa parte, em razão do entendimento sedimentado na Súmula n. 284 do STF. Acrescenta-se, de toda sorte, que também não se observa, no acórdão a quo, o prequestionamento da matéria constante desses artigos, principalmente, se considerado o fato de que a controvérsia colocada a julgamento perante a Corte local foi resolvida com apoio em quadro normativo-jurídico que não sofre influência das disposições contidas na Loman.

5. No que pertine à pretensão relacionada aos artigos 9º, 10º e 11 da Lei n. 8.429/1992, incide o entendimento condido na Súmula n. 211 do STJ, porquanto não se verifica o prequestionamento da matéria correlata.

6. Agravo regimental não provido.

(AgRg no Ag 1338058/MG, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 05/04/2011, DJe 08/04/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Hamilton Carvalhido.

Brasília (DF), 05 de abril de 2011(Data do Julgamento)

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES, Relator

2. REsp 1233629/SP

EMENTA

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. MINISTÉRIO PÚBLICO. LEGITIMIDADE. NOTIFICAÇÃO. DEFESA PRÉVIA. DISPENSA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO. ACÓRDÃO PROFERIDO COM BASE EM VASTO EXAME DE MATERIAL PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. HIPÓTESE 46

QUE ADMITE CONFIGURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA. PENALIDADES APLICADAS. CORRETO JUÍZO DE PROPORCIONALIDADE. NÃO-CONHECIMENTO DO RECURSO PELA ALÍNEA "C".

1. Trata-se na origem de Ação Civil Pública por ato de Improbidade Administrativa, proposta pelo Ministério Público contra Secretário de Segurança e Guarda Municipal de Bragança Paulista, com amparo no art. 11 da LIA, sob o fundamento de que os ora recorrentes agiram em desvio de função mediante perseguição de subordinados por razões políticas e morais. O MP pediu indenização de duas vítimas a título de danos morais e, em relação aos recorrentes, a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos de 3 a 5 anos; o pagamento de multa civil no valor de 100 vezes a remuneração percebida à época; e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais, creditícios ou benefícios de pessoa jurídica da qual sejam sócios majoritários por 3 anos.

2. A sentença julgou o feito parcialmente procedente, amparando-se em elementos probatórios, para suspender os direitos políticos dos recorrentes por 4 anos e condená-los ao pagamento de multa civil de 10 vezes o valor da remuneração. O acórdão negou provimento à apelação dos recorrentes e manteve a sentença.

3. O Ministério Público possui legitimidade para ajuizar Ação Civil Pública com o intuito de combater a prática da improbidade administrativa. Condutas ímprobadas podem ser deduzidas em juízo por meio de Ação Civil Pública, não havendo incompatibilidade, mas perfeita harmonia, entre a Lei 7.347/1985 e a Lei 8.429/1992, respeitados os requisitos específicos desta última. Precedentes do STJ.

4. A ausência da notificação prévia tratada no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 somente acarreta nulidade processual se houver comprovação de efetivo prejuízo, de acordo com a parêmia pas de nullité sans grief. Precedentes.

5. O acórdão julgou com base nas provas dos autos. Não se pode revolver tal matéria, razão pela qual incide a Súmula 7/STJ.

6. Ao buscar conferir efetiva proteção aos valores éticos e morais da Administração Pública, a Lei 8.429/1992 reprovava o agente desonesto, que age com má-fé, e o que deixa de agir de forma diligente no desempenho da função para a qual foi investido. A conduta amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 11 da Lei 8.429/1992, pois vai de encontro aos princípios da moralidade administrativa e da legalidade (patrimônio público imaterial). No caso dos autos, a condenação é legitimada com mais razão pela ratificação do elemento subjetivo (dolo não apenas genérico).

7. Não se configura a ofensa ao art. 535 do Código de Processo Civil, uma vez que o Tribunal de origem julgou integralmente a lide e solucionou a controvérsia, tal como lhe foi apresentada. O órgão julgador não é obrigado a rebater, um a um, todos os argumentos trazidos pelas partes em defesa da tese que apresentaram.

8. Considerando as particularidades do caso, a sentença, confirmada pelo acórdão recorrido, acolheu apenas parcialmente o pedido do MP e concedeu parcela de multa civil substancialmente menor que a pretendida originalmente. A penalidade determinada pelo Tribunal a quo não se mostra desproporcional à situação fática delineada no acórdão e sua exclusão implicaria ausência de reprimenda à improbidade reconhecida pela instância ordinária. A análise da tese recursal demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, o que é obstado pelo STJ (Súmula 7/STJ).

9. A simples transcrição de ementas ou trechos de acórdãos é insuficiente para demonstrar dissídio jurisprudencial, já que se faz necessário que a parte efetue o cotejo, apontando as semelhanças entre os acórdãos confrontados e a divergência de conclusões. Não se conhece do Recurso pela alínea "c" do permissivo constitucional.

10. Recurso parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido. 47

(REsp 1233629/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/06/2011, DJe 14/09/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça: "A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator. Dr(a). ADIB KASSOUF SAD, pela parte RECORRENTE: DORIVAL FRANCISCO BERTIN

Brasília, 14 de junho de 2011(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

28 - Microssistema da LIA - Reexame necessário

1. AgRg no REsp 1219033/RJ

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REEXAME NECESSÁRIO.

CABIMENTO. APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DO ART. 19 DA LEI 4.717/1965.

1. "Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário" (REsp 1.108.542/SC, Rel. Ministro Castro Meira, j. 19.5.2009, DJe 29.5.2009).

2. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no REsp 1219033/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/03/2011, DJe 25/04/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 17 de março de 2011(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

2. REsp 1108542/SC

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. REPARAÇÃO DE DANOS AO ERÁRIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. REMESSA NECESSÁRIA. ART. 19 DA LEI Nº 4.717/64. APLICAÇÃO.

1. Por aplicação analógica da primeira parte do art. 19 da Lei nº 4.717/65, as sentenças de improcedência de ação civil pública sujeitam-se indistintamente ao reexame necessário. Doutrina.

2. Recurso especial provido.

(REsp 1108542/SC, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2009, DJe 29/05/2009)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso 48

nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator.
Brasília, 19 de maio de 2009 (data do julgamento).
Ministro Castro Meira, Relator

29 - Natureza punitiva da multa civil

1. EDcl nos EDcl no REsp 1159147/MG

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. OBSCURIDADE. CARACTERIZAÇÃO. (PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO CONHECIDOS COMO AGRAVO REGIMENTAL. PRINCÍPIOS DA ECONOMIA PROCESSUAL, INSTRUMENTALIDADE DAS FORMAS E FUNGIBILIDADE RECURSAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. SÚMULA N. 7 DESTA CORTE SUPERIOR. IMPRESCRITIBILIDADE. OFENSA AO ART. 535 DO CPC. AUSÊNCIA DE INTERESSE RECURSAL NA CARACTERIZAÇÃO DO ERRO MATERIAL.)

1. Nos aclaratórios, sustenta a parte embargante que o acórdão é obscuro, pois a origem, embora entendo haver dano ao erário, consignou como sanção a multa civil, que não se confunde com ressarcimento, daí porque a pretensão do Ministério Público seria prescritível.
2. Assiste certa razão ao embargante quando aponta ter havido obscuridade no acórdão embargado, a qual, entretanto, não é capaz de conferir efeitos modificativos à peça que se analisa.
3. Isto porque o acórdão da origem, embora tenha consignado ter havido dano ao erário, manteve a sentença que, a seu turno, condenou a parte ora embargante em multa civil no valor de uma remuneração percebida no mês de dezembro/1996. Daí surge a problemática, porque, no acórdão embargado, entendeu-se que a pretensão de ressarcimento ao erário - que, na verdade, não foi reconhecida na hipótese - era imprescritível.
4. Assim sendo, o acórdão embargado é obscuro, pois afirmou a imprescritibilidade no caso concreto sem observar declaradamente que, na instância ordinária, não ficou consignada a necessidade de ressarcir ao erário, mas só a multa civil.
5. As Turmas que compõem a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça já se posicionaram no sentido de que, caracterizado o prejuízo ao erário, o ressarcimento não pode ser considerado propriamente uma sanção, senão uma consequência imediata e necessária do ato combatido, razão pela qual não se pode excluí-lo, a pretexto de cumprimento do paradigma da proporcionalidade das penas estampado no art. 12 da Lei n. 8.429/92. A este respeito, v., p. ex., REsp 664.440/MG, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJU 8.5.2006.
6. Mas a dogmática do ressarcimento não se esgota aí. Em termos de improbidade administrativa, onde se lê "ressarcimento integral do dano" deve compreender-se unicamente os prejuízos efetivamente causados ao Poder Público, sem outras considerações ou parâmetros.
7. Ora, a Lei n. 8.429/92 - LIA, em seu art. 12, arrola diversas sanções concomitantemente aplicáveis ao ressarcimento (não sendo este, frise-se, verdadeiramente uma sanção) e são elas que têm o objetivo de verdadeiramente reprimir a conduta ímproba e evitar o cometimento de novas infrações. Somente elas estão sujeitas a considerações outras que não a própria extensão do dano.
8. O ressarcimento é apenas uma medida ética e economicamente defluente do ato que macula a saúde do erário; as outras demais sanções é que podem levar em conta, e.g., a gravidade da conduta ou a forma como o ato ímprobo foi cometido, além da própria extensão do dano. Vale dizer: o ressarcimento é providência de caráter rígido, i.e., sempre se impõe e sua extensão é exatamente a mesma do prejuízo ao patrimônio público. 49

9. A perda da função pública, a sanção política, a multa civil e a proibição de contratar com a Administração Pública e de receber benefícios do Poder Público, ao contrário, têm caráter elástico, ou seja, são providências que podem ou não ser aplicadas e, caso o sejam, são dadas à mensuração - conforme, exemplificativamente, à magnitude do dano, à gravidade da conduta e/ou a forma de cometimento do ato - nestes casos, tudo por conta do p. ún. do art. 12 da Lei n. 8.429/92. A bem da verdade, existe uma única exceção a essa elasticidade das sanções da LIA: é que pelo menos uma delas deve vir ao lado do dever de ressarcimento.

10. Na verdade, essa criteriosa separação torna-se mais imperiosa porque, na seara da improbidade administrativa, existem duas consequências de cunho pecuniário, que são a multa civil e o ressarcimento. A primeira vai cumprir o papel de verdadeiramente sancionar o agente ímprobo, enquanto o segundo vai cumprir a missão de caucionar o rombo consumado em desfavor do erário.

11. É preciso reconhecer e bem lidar com essa diferenciação para evitar uma proteção da moralidade de forma deficiente ou excessiva, pois ambas as situações corresponderiam à antítese da proporcionalidade.

12. O esclarecimento desses pontos é importante porque é justamente sobre eles que recai a peculiaridade do caso concreto.

13. Na espécie, sentença e acórdão deixaram consignado que houve dano ao erário, daí a atração da lógica da imprescritibilidade (fls. 354/356, e-STJ).

14. Em resumo, a condenação aplicada foi a multa (inclusive com a adoção do parâmetro quantitativo expressamente declinado pela Lei de Improbidade Administrativa: "valor da remuneração percebida pelo agente"), embora o fim fosse o ressarcimento ao erário (porque constatado o dano ao erário). Definitivamente, uma impropriedade técnica de tormentosa solução.

15. Enfim: ou bem a condenação se fez a título de multa civil, ou bem houve determinação de ressarcimento (que não é sanção, frise-se). O uso indistinto dos conceitos causou uma dificuldade esdrúxula, a saber: (1) se o valor determinado pelo acórdão será suportado pelo ímprobo a título de ressarcimento, então, como sustentado antes, não poderá ser superior ou inferior ao do efetivo dano causado; no entanto, (2) se o valor determinado pelo acórdão será suportado pelo ímprobo a título de multa civil, então, como sustentado antes, poderá ser superior ou inferior ao do efetivo dano causado, valendo como medida sancionadora.

16. Essa dificuldade, entretanto, é apenas aparente porque, como foi dito anteriormente, o ressarcimento é medida imediata e necessária da condenação por improbidade administrativa; ao revés, a multa civil é opcional.

17. Dessa forma, tendo havido a confusão dos institutos pela sentença e também pelo acórdão, tem-se como impositiva a consideração de que, em verdade, pelo menos o ressarcimento deve estar presente no título executivo judicial. E o ressarcimento deve ser formulado nos exatos termos do dano causado.

18. Se assim é, tanto acórdão como sentença enganaram-se ao fixar o valor a ser ressarcido em montante inferior ao do dano efetivamente suportado pelo Poder Público (repita-se ainda que à exaustão).

19. Nada obstante, como apenas a parte ora embargante interpôs recurso especial, está vedada a reformatio in pejus, ou seja, impossível agravar a condenação imposta pela sentença e mantida pelo acórdão.

20. Mas também não é possível reconhecer a prescrição, pois nenhuma das duas instâncias ordinárias teve dúvida acerca da caracterização do dano ao erário - daí porque impositivo o reconhecimento da indispensabilidade do ressarcimento, considerando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

21. Embargos de declaração acolhidos, sem efeitos modificativos, para sanar a obscuridade, deixando consignado que, reconhecido o prejuízo aos cofres públicos, a dita sanção de "multa civil" deve ser entendida como ressarcimento ao erário, atraindo a lógica da imprescritibilidade. 50

(EDcl nos EDcl no REsp 1159147/MG, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/02/2011, DJe 24/02/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, acolheu os embargos de declaração, sem efeitos modificativos, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins (Presidente) e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 15 de fevereiro de 2011.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator

30 - Natureza reparatória do ressarcimento do dano na improbidade

1. AgRg no Ag 1378210/SP

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. DANO AO ERÁRIO. REEXAME DOS ELEMENTOS FÁTICO-PROBATÓRIOS. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. ART. 12 DA LIA. SANÇÕES. DESPROPORCIONALIDADE NÃO DEMONSTRADA. DIVERGÊNCIA NÃO CONFIGURADA.

1. O Tribunal a quo condenou o ora agravante, então presidente da Câmara Municipal, e outro vereador pela prática de improbidade administrativa decorrente de viagem pessoal indevidamente custeada pelo Poder Público.
2. A alteração do acórdão recorrido demanda reexame dos elementos fático-probatórios dos autos, sobretudo para afastar a responsabilidade pelo dano causado ao Erário. Incidência da Súmula 7/STJ.
3. Equivoca-se o agravante ao defender que a tese de litisconsórcio passivo foi acolhida pela Segunda Turma do STJ no julgamento do REsp 650.838/SP (Rel. Ministro Castro Meira, realizado em 20.9.2005, DJ 10.10.2005), em que ele figurou como recorrente.
4. Com efeito, no mencionado recurso, a Turma limitou-se a acolher a violação do art. 535 do CPC por entender que, naquele caso, houve omissão quanto à tese de litisconsórcio passivo com os demais vereadores e a entidade organizadora de curso de pós-graduação.
Faltou, ao contrário do que aduz o ora agravante, orientação firmada sobre o tema.
5. Na hipótese dos autos, não se alegou violação do art. 535 do CPC, mesmo porque, conforme esclarecido alhures, o Tribunal a quo foi contundente ao afirmar a responsabilidade exclusiva do ora agravante e do vereador beneficiado pela sua autorização para realizar viagem custeada pelo Erário (que também figurou no pólo passivo), tendo afastado a responsabilidade dos funcionários do Departamento Financeiro, que apenas conferiram as contas e emitiram parecer favorável.
6. Ademais, para exaurir a questão, registro que há precedentes recentes da Segunda Turma que rechaçam a existência de litisconsórcio passivo necessário (art. 47 do CPC) entre os participantes de ato ímprobo.
7. Não se conhece de Recurso Especial quanto a matéria não especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento. Súmula 282/STF.
8. A tese recursal acerca do elemento subjetivo não encontra guarida na jurisprudência do STJ, consolidada no sentido de que o art. 10 da Lei 8.429/1992 admite a modalidade culposa e o seu art. 51

11 dispensa a comprovação de intenção específica de violar princípios administrativos, sendo suficiente o dolo genérico.

9. Além do ressarcimento - que não constitui penalidade propriamente dita, e sim obrigação decorrente do prejuízo causado -, apenas foi cominada ao agravante e seu litisconsorte a sanção de multa civil correspondente a duas vezes o valor do dano, dentro do patamar legal.

10. Sob o pretexto de ofensa ao art. 12 da LIA, o agravante em verdade busca a exclusão de qualquer condenação com base no argumento de que não praticou conduta ímproba, e não a mera dosimetria da sanção aplicada. Tal dispositivo carece de comando capaz de reformar o mérito do acórdão recorrido, o que atrai a aplicação da Súmula 284/STF.

11. Ademais, o argumento trazido em Memorial, de que as despesas "não chegam a R\$ 8.500,00", não afasta a configuração de improbidade e somente serve para evidenciar que a condenação, in casu, não se mostra vultosa a ponto de evidenciar desproporcionalidade.

12. Caracterizada a improbidade administrativa por dano ao Erário, a devolução dos valores é imperiosa e deve vir acompanhada de pelo menos uma das sanções legais que, efetivamente, visam a reprimir a conduta ímproba e a evitar o cometimento de novas infrações.

Precedentes do STJ.

13. A divergência jurisprudencial deve ser comprovada, cabendo a quem recorre demonstrar as circunstâncias que identificam ou assemelham os casos confrontados, com indicação da similitude fática e jurídica entre eles.

Indispensável a transcrição de trechos do relatório e do voto dos acórdãos recorrido e paradigma, realizando-se o cotejo analítico entre ambos, com o intuito de bem caracterizar a interpretação legal divergente. O desrespeito a esses requisitos legais e regimentais (art. 541, parágrafo único, do CPC e art. 255 do RI/STJ) impede o conhecimento do Recurso Especial, com base na alínea "c" do inciso III do art. 105 da Constituição Federal.

14. Agravo Regimental não provido.

(AgRg no Ag 1378210/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 14/04/2011, DJe 25/04/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Cesar Asfor Rocha, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 14 de abril de 2011 (data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

31 - Pedido na improbidade X não adstrição do juiz

1. AgRg no REsp 1125634/MA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. JULGAMENTO EXTRA OU ULTRA PETITA. RELEVÂNCIA DA QUESTÃO SOCIAL E DO INTERESSE PÚBLICO. ATOS DE IMPROBIDADE. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI 8.429/92. IMPRESCINDIBILIDADE DO ELEMENTO SUBJETIVO. ART. 10 DA LIA. CULPA OU DOLO. DESCONSTITUIÇÃO DO JULGADO. AFASTAMENTO DA CONDENAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. REVOLVIMENTO DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Não há falar "em julgamento fora ou além do pedido quando o julgador, em face da relevância da questão social e do interesse público, sujeita, na condenação do responsável por atos de 52

improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, às penas cominadas por lei, como é a hipótese dos autos" (REsp 324.282/MT).

2. É imprescindível o elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade administrativa. No caso específico do art. 10 da Lei 8.429/92, o dano ao erário admite, para a sua consumação, tanto o dolo quanto a culpa.

3. A desconstituição do julgado pela ausência do elemento subjetivo na conduta ímproba não encontra campo na via eleita, dada a necessidade de revolvimento do conjunto fático-probatório, procedimento de análise próprio das instâncias ordinárias e vedado a este Tribunal Superior, a teor da Súmula 7/STJ.

4. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1125634/MA, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/12/2010, DJe 02/02/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Benedito Gonçalves (Presidente), Hamilton Carvalhido, Luiz Fux e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 16 de dezembro de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA, Relator

2. Resp 1134461/SP

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA – TIPIFICAÇÃO DOS ATOS – ART. 11 DA LEI 8.429/1992 – COMINAÇÃO DAS SANÇÕES – ART. 12 DA LIA – PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE – SÚMULA 7/STJ – CUMULAÇÃO – POSSIBILIDADE – ART. 17, § 7º, DA LEI 8.429/1992 – PRESCINDIBILIDADE – NULIDADE ABSOLUTA – INOCORRÊNCIA – JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE – CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO-CONFIGURADO.

1. Não ocorre ofensa ao art. 535, II, do CPC, se o Tribunal de origem decide, fundamentadamente, as questões essenciais ao julgamento da lide.

2. O magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as conseqüências da infração.

3. Em ação civil pública por ato de improbidade, basta que o autor faça uma descrição genérica dos fatos e imputações dos réus, sem necessidade de descrever em minúcias os comportamentos e as sanções devidas a cada agente.

4. É possível condenar os agentes ímprobos em pena diversa das pleiteadas pelo *parquet*. Compreensão dos princípios do Direito Romano *jura novit curia* e *da mihi factum dabo tibi ius*, em que as leis são do conhecimento do juiz, bastando que as partes lhe apresentem os fatos.

5. Modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem enseja reapreciação dos fatos e da prova, obstaculado nesta instância especial - Súmula 7/STJ.

6. A falta da notificação prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/1992 não invalida os atos processuais ulteriores, salvo quando ocorrer efetivo prejuízo. Precedentes do STJ.

7. Não ocorre cerceamento de defesa por julgamento antecipado da lide, quando o julgador ordinário considera suficiente a instrução do processo.

8. Recurso especial do Ministério Público Estadual parcialmente provido.

9. Recurso especial do particular não provido. 53

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, deu parcial provimento ao recurso do Ministério Público Estadual e negou provimento ao recurso do Particular, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Dr(a). AIRTON LUIZ ZAMIGNANI, pela parte RECORRENTE: JOSÉ DE ARAÚJO MONTEIRO

Brasília-DF, 03 de agosto de 2010(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON, Relatora

3. Informativo nº 0441 - Período: 28 de junho a 6 de agosto de 2010.

Segunda Turma

ACP. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

Trata-se de ação civil pública (ACP) ajuizada na origem pelo MP estadual por ato de improbidade na contratação de serviço de transporte público para alunos, de modo fracionado, em três períodos, quando já havia a dimensão do serviço por todo o ano letivo. Segundo a sentença condenatória, esse fracionamento em períodos sucessivos deu-se para haver dispensa da modalidade de licitação de tomada de preços e possibilitar a licitação por convite. Daí o juiz considerar nulas as licitações e condenar o ex-prefeito e demais corrêus por prática de ato de improbidade, nos termos do art. 11, I, da Lei n. 8.429/1992 (LIA), aplicando-lhes ainda multa civil. No entanto, o tribunal *a quo* reformou essa decisão, excluindo os honorários advocatícios da condenação dos corrêus, bem como afastou a multa ao fundamento de não haver pedido específico do MP. Para a Min. Relatora, esse fundamento não pode ser mantido, visto que, em se tratando de ACP por ato de improbidade administrativa, o magistrado não fica adstrito aos pedidos formulados pelo autor. Foi por esse mesmo motivo que o juiz tipificou as condutas dos agentes em dispositivo diverso daquele apontado pelo *Parquet*. Nesses casos, assevera que, segundo a jurisprudência, basta que o autor faça uma descrição genérica dos fatos e imputação dos réus, sem necessidade de descrever, em minúcias, os comportamentos e as sanções devidas de cada agente (*jura novit curia e da mihi factum dabo tibi ius*). Quanto às penas aplicadas aos agentes ímprobos, ressalta também a jurisprudência que o magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da citada lei, podendo, mediante fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza e as consequências da infração. Observa, outrossim, que, no caso dos autos, o tribunal *a quo* afirmou estar comprovada a existência do dano, o que não comporta reexame. Também afirma com base em precedentes da Turma que a falta da notificação prevista no art. 17, § 7º, da citada lei não invalida os atos processuais ulteriores, salvo se ocorrer efetivo prejuízo. Por essa razão, a Turma não proveu o recurso do ex-prefeito e proveu o recurso do MP apenas para restabelecer as multas civis. Precedentes citados: REsp 658.389-MG, DJ 3/8/2007; REsp 631.301-RS, DJ 25/9/2006; REsp 507.574-MG, DJ 8/5/2006; REsp 825.673-MG, DJ 25/5/2006; REsp 964.920-SP, DJe 13/3/2009; REsp 944.555-SC, DJe 20/4/2009; REsp 680.677-RS, DJ 2/2/2007, e REsp 619.946-RS, DJ 2/8/2007. REsp 1.134.461-SP, Rel. Min. Eliana Calmon, julgado em 3/8/2010.

32 - Perda da função pública exercida no momento do trânsito em julgado da ação de improbidade 54

1. REsp 924439/RJ

EMENTA

ADMINISTRATIVO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – ART. 12 DA LEI 8.429/1992 – PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA – ABRANGÊNCIA DA SANÇÃO – PARÂMETROS: EXTENSÃO DOS DANOS CAUSADOS E PROVEITO OBTIDO – SÚMULA 7/STJ – RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM.

1. Hipótese em que o Tribunal de origem deixou de condenar o agente na perda da função pública, sob o fundamento de que o mesmo não mais se encontrava no exercício do cargo, no qual cometeu os atos de improbidade administrativa.
2. A Lei 8.429/1992 objetiva coibir, punir e afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida.
3. A sanção de perda da função pública visa a extirpar da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício da função pública, abrangendo qualquer atividade que o agente esteja exercendo ao tempo da condenação irreversível.
4. A simples configuração do ato de improbidade administrativa não implica condenação automática da perda da função pública, pois a fixação das penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 deve considerar a extensão do dano e o proveito obtido pelo agente, conforme os parâmetros disciplinados no parágrafo único desse dispositivo legal. Precedente do STJ.
5. É indispensável que se faça uma valoração da extensão dos danos causados, bem como do proveito obtido pelo agente, ao aplicar a sanção de perda da função pública. Análise obstaculizada, em recurso especial, em razão da Súmula 7/STJ.
6. Recurso especial provido, para determinar o retorno dos autos à origem, para que se verifique a possibilidade de condenação do recorrido na perda da função pública.

(REsp 924439/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 06/08/2009, DJe 19/08/2009)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça "A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Castro Meira, Humberto Martins, Herman Benjamin e Mauro Campbell Marques votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília-DF, 06 de agosto de 2009(Data do Julgamento)

MINISTRA ELIANA CALMON

33 - Pessoa jurídica como ré na improbidade

1. REsp 1122177/MT

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 282/STF. IMPROBIDADE. PESSOA JURÍDICA. LEGITIMIDADE PASSIVA. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. PROVA EMPRESTADA. SEQUESTRO CAUTELAR DOS BENS. POSSIBILIDADE. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO CONFIGURADA. SÚMULA 83/STJ.

1. A recorrente insurge-se contra acórdão do Tribunal Regional Federal, que manteve recebimento da petição inicial de Ação Civil Pública por improbidade administrativa relacionada a suposto esquema de corrupção constatado na Procuradoria do INSS de Mato Grosso, envolvendo o 55

- favorecimento de advogados e empresas devedoras da referida autarquia com a emissão indevida de certidões negativas de débito, ou positivas com efeitos negativos.
2. Não se conhece de Recurso Especial quanto a matéria não especificamente enfrentada pelo Tribunal de origem, dada a ausência de prequestionamento. Incidência, por analogia, da Súmula 282/STF.
 3. Descabe analisar a alegada violação do princípio constitucional do juiz natural, em virtude de composição de Turma julgadora majoritariamente formada por juízes convocados, sob pena de usurpação da competência do STF. Precedente do STJ.
 4. As pessoas jurídicas que participem ou se beneficiem dos atos de improbidade sujeitam-se à Lei 8.429/1992.
 5. A Lei da Improbidade Administrativa exige que a petição inicial seja instruída com, alternativamente, "documentos" ou "justificação" que "contenham indícios suficientes do ato de improbidade" (art. 17, § 6º). Trata-se, como o próprio dispositivo legal expressamente afirma, de prova indiciária, isto é, indicação pelo autor de elementos genéricos de vinculação do réu aos fatos tidos por caracterizadores de improbidade.
 6. O objetivo do contraditório prévio (art. 17, § 7º) é tão-só evitar o trâmite de ações, clara e inequivocamente, temerárias, não se prestando para, em definitivo, resolver - no preâmbulo do processo e sem observância ao princípio in dubio pro societate - tudo o que haveria de ser apurado na instrução. Precedentes do STJ.
 7. Se não se convencer da inexistência do ato de improbidade administrativa, da flagrante improcedência da ação ou da inadequação da via eleita, o magistrado deve receber a petição inicial (art. 17, § 8º).
 8. Inexiste ilegalidade na propositura da Ação de Improbidade com base nas apurações feitas em inquérito policial, as quais deverão ser submetidas ao contraditório durante a fase instrutória.
 9. Embora a determinação judicial de interceptação telefônica somente caiba no âmbito de inquérito ou instrução criminal (Lei 9.296/1996), isso não impede que, a partir da sua realização, haja pertinente utilização como prova emprestada em Ações de Improbidade que envolvem os mesmos fatos, assegurado o direito à ampla defesa e ao contraditório.
 10. Entendimento que segue a mesma lógica da jurisprudência do STJ e do STF, que admitem o aproveitamento da interceptação telefônica em processos administrativos disciplinares.
 11. A decisão do Juízo de 1º grau especificou a determinação de seqüestro de bens apenas do Procurador do INSS que figura como réu, faltando interesse recursal pela empresa recorrente nesse ponto.
 12. Em obiter dictum, tal medida insere-se no poder geral de cautela do magistrado e está expressamente prevista no art. 16 da Lei 8.429/1992, podendo ser determinada incidentalmente e antes mesmo do recebimento da petição inicial, se verificada a presença dos seus requisitos. Precedentes do STJ.
 13. "Não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do Tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida" (Súmula 83/STJ).
 14. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nessa parte, não provido.
(REsp 1122177/MT, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/08/2010, DJe 27/04/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, negou-lhe provimento, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 03 de agosto de 2010(data do julgamento). 56

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

34 - Possibilidade de cassação da aposentadoria – improbidade

1. RMS 22570/SP

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL. PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. SENTENÇA PENAL CONDENATÓRIA. MODIFICAÇÃO NA ESFERA CÍVEL. IMPOSSIBILIDADE. RECURSO IMPROVIDO.

1. Diante do trânsito em julgado de sentença penal condenatória que decreta a perda do cargo público, a autoridade administrativa tem o dever de proceder à demissão do servidor ou à cassação da aposentadoria, independentemente da instauração de processo administrativo disciplinar, que se mostra desnecessária. Isso porque qualquer resultado a que chegar a apuração realizada no âmbito administrativo não terá o condão de modificar a força do decreto penal condenatório.
2. Em consequência, nesses casos, não há falar em contrariedade ao devido processo legal e aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, já plenamente exercidos nos rigores da lei processual penal, tampouco na ocorrência de prescrição da pretensão punitiva do Estado ou de bis in idem, sendo esta última oriunda de eventual apuração, na esfera administrativa, do ilícito praticado.
3. Do administrador não se pode esperar outra conduta, tendo em vista a possibilidade de, em tese, incidir no crime de prevaricação ou de desobediência, conforme for apurado, segundo os arts. 319 e 330 do Código Penal. O fato poderá, ainda, constituir ato de improbidade administrativa, conforme art. 11, II, da Lei 8.429/92.
4. Qualquer modificação dos efeitos da sentença condenatória, bem como a extensão de qualquer benefício ou vantagem, deve ser buscada e solucionada na própria esfera penal. Em mandado de segurança impetrado contra ato que, em cumprimento à sentença que decreta a perda da função pública, aplica a servidor público a pena de cassação de aposentadoria, não cabe a reforma da decisão proferida no juízo criminal.
5. Recurso ordinário improvido.

(RMS 22570/SP, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 18/03/2008, DJe 19/05/2008)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da QUINTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso. Os Srs. Ministros Jorge Mussi, Felix Fischer e Laurita Vaz votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho.

Brasília (DF), 18 de março de 2008(Data do Julgamento)

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA, Relator

35 - Prescrição da improbidade X crime (pena em concreto) 57

1. MS 14040/DF

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL. NÃO OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE DUPLA PUNIÇÃO PELO MESMO FATO. NULIDADE POR CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA.

1. O prazo da prescrição no âmbito administrativo disciplinar, havendo sentença penal condenatória, deve ser computado pela pena em concreto aplicada na esfera penal, nos termos dos artigos 109 e 110 do Código Penal. Desse modo, não há falar em prescrição da pretensão punitiva estatal quando da aplicação, em 2008, da penalidade de demissão a servidor condenado a 18 (dezoito) anos de reclusão pela prática de ilícito que se tornou conhecido da Administração em 1996, pois não ultrapassados 20 (vinte) anos.

2. A aplicação inadequada a servidor público federal da primeira penalidade administrativa a ele imposta, quando anulada e em seu lugar imposta a pena de demissão prevista na Lei nº 8.112/91, não incorre na vedação estabelecida pela Súmula 19 do Excelso Pretório.

Precedentes.

3. Em caso de declaração de nulidade total ou parcial de processo administrativo disciplinar, deve ser constituída outra comissão para que seja instaurado novo processo, oportunidade em que se observará o devido contraditório e ampla defesa. Aplicação do disposto no art.

169 da Lei nº 8.112/90.

4. Segurança denegada.

(MS 14040/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/05/2011, DJe 23/08/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça: A Seção, por unanimidade, denegou a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Og Fernandes, Vasco Della Giustina (Desembargador convocado do TJ/RS), Haroldo Rodrigues (Desembargador convocado do TJ/CE), Adilson Vieira Macabu (Desembargador convocado do TJ/RJ) e Gilson Dipp votaram com a Sra. Ministra Relatora. Presidiu o julgamento a Sra. Ministra Laurita Vaz.

Brasília, 25 de maio de 2011(Data do Julgamento)

Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Relatora

2. MS 12414/DF

EMENTA

PROCEDIMENTO DISCIPLINAR. ILÍCITO PENAL E ADMINISTRATIVO. PRESCRIÇÃO REGULADA PELA LEI PENAL. SENTENÇA CONDENATÓRIA. APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL PELA PENA EM CONCRETO. OCORRÊNCIA DA PRESCRIÇÃO ADMINISTRATIVA.

1. Havendo sentença penal condenatória, o prazo da prescrição, também na esfera administrativa, computa-se pela pena em concreto penalmente aplicada.

2. Na espécie, sendo de três anos a pena aplicada no âmbito penal, o prazo prescricional é de oito anos. Como a administração demorou mais de nove anos para punir a impetrante, ocorreu a prescrição administrativa.

3. Segurança concedida.

(MS 12414/DF, Rel. Ministro NILSON NAVES, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 25/11/2009, DJe 24/05/2010)

ACÓRDÃO 58

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da TERCEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a segurança nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Votaram com o Relator os Srs. Ministros Felix Fischer, Arnaldo Esteves Lima, Maria Thereza de Assis Moura, Napoleão Maia, Jorge Mussi, Og Fernandes, Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP) e Haroldo Rodrigues (Desembargador convocado do TJ/CE). Presidiu o julgamento a Sra. Ministra Laurita Vaz. O Dr. Gustavo Eid Bianchi Prates fez sustentação oral pela impetrante.
Brasília, 25 de novembro de 2009 (data do julgamento).
Ministro Nilson Naves, Relator

36 - Prescrição na improbidade X crime

1. MS 12666/DF

EMENTA

MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL EXONERADO. PENA DE SUSPENSÃO POR TRINTA DIAS. CONVERSÃO DA EXONERAÇÃO EM DESTITUIÇÃO DE CARGO EM COMISSÃO. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO ESTADO. ART. 142 DA LEI 8.112/90.

1. Em se tratando da pena de destituição de cargo em comissão aplicada a ex-servidor por ter praticado infrações sujeitas à suspensão por trinta dias, o prazo prescricional é de dois anos, nos termos do artigo 142, II, c/c artigo 135 da Lei nº 8.112/90.

2. Transcorridos mais de dois anos entre a data do reinício da contagem do prazo prescricional, após 140 (cento e quarenta) dias da instauração do primeiro processo administrativo disciplinar, e o ato que determinou a aplicação da pena de destituição de cargo em comissão, é de se entender prescrita a pretensão punitiva estatal.

3. Segurança concedida.

(MS 12666/DF, Rel. Ministra MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 23/02/2011, DJe 10/03/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça: A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora. Votaram com a Relatora os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Og Fernandes, Celso Limongi (Desembargador convocado do TJ/SP), Haroldo Rodrigues (Desembargador convocado do TJ/CE), Adilson Vieira Macabu (Desembargador convocado do TJ/RJ) e Gilson Dipp. Presidiu o julgamento a Sra. Ministra Laurita Vaz.

Brasília, 23 de fevereiro de 2011 (Data do Julgamento)

Ministra Maria Thereza de Assis Moura, Relatora

2. MS 15462/DF

EMENTA

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PENA DE DEMISSÃO. PRAZO PRESCRICIONAL. INEXISTÊNCIA DE APURAÇÃO CRIMINAL. APLICAÇÃO DO PRAZO ADMINISTRATIVO. PARECER DO MPF PELA CONCESSÃO DA ORDEM. PRECEDENTES.

1. A regra geral do prazo prescricional para a punição administrativa de demissão é de cinco anos, nos termos do art. 142, I, da Lei n. 8.112/90, entre o conhecimento do fato e a instauração do processo administrativo disciplinar.

59

2. Quando o servidor público comete infração disciplinar também tipificada como crime, somente se aplicará o prazo prescricional da legislação penal se os fatos também forem apurados em ação penal.

3. Precedentes: RMS 19.087/SP, Rel. Ministra Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 19.6.2008, DJe 4.8.2008; MS 12.884/DF, Rel. Min.

Maria Thereza de Assis Moura, Terceira Seção, julgado em 9.4.2008, DJe 22.4.2008; RMS 18.688/RJ, Rel. Min. Gilson Dipp, Quinta Turma, DJ 9.2.2005.

4. No presente caso não há notícia de apuração criminal, razão pela qual deve ser aplicado o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, previsto no art. 142, I, da Lei n. 8.112/90.

5. É incontroverso nos autos que os fatos desabonadores foram conhecidos pela Administração em 7.4.2000, e que o prazo prescricional foi interrompido em 7.3.2008, com a instauração do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), caracterizando a prescrição quinquenal para a punição dos servidores públicos.

Segurança concedida.

(MS 15462/DF, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 14/03/2011, DJe 22/03/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça: "A Seção, por unanimidade, concedeu a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator."

Os Srs. Ministros Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques, Benedito Gonçalves, Cesar Asfor Rocha, Hamilton Carvalhido, Castro Meira e Arnaldo Esteves Lima votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 14 de março de 2011(Data do Julgamento)

MINISTRO HUMBERTO MARTINS, Relator

37 - Prescrição para o terceiro particular

1. REsp 704323/RS

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

REQUERIMENTO DE NOTIFICAÇÃO REALIZADO FORA DO PRAZO PRESCRICIONAL. PRESCRIÇÃO. AFASTAMENTO.

DIES A QUO DO PRAZO PRESCRICIONAL. ART. 23, INCISO I, DA LEI Nº 8.429/92. EXTENSÃO. PARTICULAR.

I - O Tribunal a quo entendeu que a propositura da ação não teria o condão de interromper o prazo prescricional se o autor não pleiteia a notificação prevista no § 7º do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, com os acréscimos impostos pela MPV nº 2.225/2001, dentro deste período.

II - Ocorre que a norma acima aludida não impõe alteração aos critérios de interrupção do prazo prescricional, impondo-se desta feita a observância do artigo 219, § 1º, do Código de Processo Civil.

III - Assim, em sendo realizada a notificação imanente ao § 7º do art. 17 da Lei 8.429/92, mesmo fora do prazo quinquenal do artigo 23, inciso I, daquele diploma legal, deveria o magistrado prosseguir com as providências previstas nos parágrafos seguintes para, acaso recebida a petição inicial, ser realizada a citação e efetivada a interrupção da prescrição com a retroação deste momento para o dia da propositura da ação.

IV - O dies a quo do prazo prescricional, aplicável aos servidores públicos e agentes políticos, previsto no art. 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, é extensivo aos particulares que se valerem do ato 60

ímprobo, porquanto não haveria como ocorrer tal ilícito sem que fosse em concurso com agentes públicos ou na condição de beneficiários de seus atos.

V - Recursos especiais providos, para afastar a pecha da prescrição e determinar o prosseguimento do feito com as ulteriores providências legais.

(REsp 704323/RS, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 16/02/2006, DJ 06/03/2006, p. 197)

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, decide a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento aos recursos especiais, ambos interpostos pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Os Srs. Ministros TEORI ALBINO ZAVASCKI, DENISE ARRUDA e JOSÉ DELGADO votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro LUIZ FUX. Custas, como de lei. Brasília(DF), 16 de fevereiro de 2006 (data do julgamento).
MINISTRO FRANCISCO FALCÃO, Relator

38 - Reeleição e prescrição

1. REsp 1153079/BA,

EMENTA

RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO. REELEIÇÃO.PRAZO PRESCRICIONAL. DIES A QUO.

1. O termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição de prefeito, se aperfeiçoa após o término do segundo mandato.

2. O artigo 23, inciso I, da Lei nº 8.429/92, faz essencial à constituição do dies a quo da prescrição na ação de improbidade o término do exercício do mandato ou, em outras palavras, a cessação do vínculo temporário do agente ímprobo com a Administração Pública, que somente se verifica, no caso de reeleição, após o término do segundo mandato, pois que, nesse caso, há continuidade do exercício da função de Prefeito, por inexigido o afastamento do cargo.

3. Recurso especial provido.

(REsp 1153079/BA, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 13/04/2010, DJe 29/04/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki e Benedito Gonçalves (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Ministro Luiz Fux.

Brasília, 13 de abril de 2010(Data do Julgamento).

Ministro *Hamilton Carvalho* , Relator

2. REsp 1107833/SP

EMENTA 61

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 142 DA LEI N. 8.112/91. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. ART. 23 DA LEI N. 8.429/92 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - LIA). PRAZO PRESCRICIONAL. EX-PREFEITO. REELEIÇÃO. TERMO A QUO. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. MORALIDADE ADMINISTRATIVA: PARÂMETRO DE CONDUTA DO ADMINISTRADOR E REQUISITO DE VALIDADE DO ATO ADMINISTRATIVO. HERMENÊUTICA. MÉTODO TELEOLÓGICO. PROTEÇÃO DESSA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. MÉTODO HISTÓRICO. APROVAÇÃO DA LIA ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 16/97, QUE POSSIBILITOU O SEGUNDO MANDATO. ART. 23, I, DA LIA. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO PRESCRICIONAL ASSOCIADO AO TÉRMINO DE VÍNCULO TEMPORÁRIO. A REELEIÇÃO, EMBORA NÃO PRORROGUE SIMPLEMENTE O MANDATO, IMPORTA EM FATOR DE CONTINUIDADE DA GESTÃO ADMINISTRATIVA, ESTABILIZAÇÃO DA ESTRUTURA ESTATAL E PREVISÃO DE PROGRAMAS DE EXECUÇÃO DURADOURA. RESPONSABILIDADE DO ADMINISTRADOR PERANTE O TITULAR DA RES PÚBLICA POR TODOS OS ATOS PRATICADOS DURANTE OS OITO ANOS DE ADMINISTRAÇÃO, INDEPENDENTE DA DATA DE SUA REALIZAÇÃO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. RECURSO ESPECIAL PARCIALMENTE CONHECIDO E, NESSA PARTE, PROVIDO (ART. 557, § 1º-A, CPC).

1. O colegiado de origem não tratou da questão relativa à alegada violação ao art. 142 da Lei n. 8.112/91 e, apesar disso, a parte interessada não aviou embargos de declaração. Assim, ausente o indispensável prequestionamento, aplica-se o teor das Súmulas 282 e 356 da Corte Suprema, por analogia.

2. O postulado constitucional da moralidade administrativa é princípio basilar da atividade administrativa e decorre, diretamente, do almejado combate à corrupção e à impunidade no setor público. Em razão disso, exerce dupla função: parâmetro de conduta do administrador e requisito de validade do ato administrativo.

3. Interpretação da Lei n. 8.429/92. Método teleológico. Verifica-se claramente que a mens legis é proteger a moralidade administrativa e todos seus consectários por meio de ações contra o enriquecimento ilícito de agentes públicos em detrimento do erário e em atentado aos princípios da administração pública. Nesse sentido deve ser lido o art. 23, que trata dos prazos prescricionais.

4. Método histórico de interpretação. A LIA, promulgada antes da Emenda Constitucional n. 16, de 4 de junho de 1997, que deu nova redação ao § 5º do art. 14, da Constituição Federal, considerou como termo inicial da prescrição exatamente o final de mandato. No entanto, a EC n. 16/97 possibilitou a reeleição dos Chefes do Poder Executivo em todas as esferas administrativas, com o exposto objetivo de constituir corpos administrativos estáveis e cumprir metas governamentais de médio prazo, para o amadurecimento do processo democrático.

5. A Lei de Improbidade associa, no art. 23, I, o início da contagem do prazo prescricional ao término de vínculo temporário, entre os quais, o exercício de mandato eletivo. De acordo com a justificativa da PEC de que resultou a Emenda n. 16/97, a reeleição, embora não prorrogue simplesmente o mandato, importa em fator de continuidade da gestão administrativa. Portanto, o vínculo com a Administração, sob ponto de vista material, em caso de reeleição, não se desfaz no dia 31 de dezembro do último ano do primeiro mandato para se refazer no dia 1º de janeiro do ano inicial do segundo mandato. Em razão disso, o prazo prescricional deve ser contado a partir do fim do segundo mandato.

6. O administrador, além de detentor do dever de consecução do interesse público, guiado pela moralidade – e por ela limitado –, é o responsável, perante o povo, pelos atos que, em sua gestão, em um ou dois mandatos, extrapolem tais parâmetros.

7. A estabilidade da estrutura administrativa e a previsão de programas de execução duradoura possibilitam, com a reeleição, a satisfação, de forma mais concisa e eficiente, do interesse público.

No entanto, o bem público é de titularidade do povo, a quem o administrador deve prestar contas. E se, por dois mandatos seguidos, pôde usufruir de uma estrutura mais bem planejada e de programas de governo mais consistentes, colhendo frutos ao longo dos dois mandatos – 62

principalmente, no decorrer do segundo, quando os resultados concretos realmente aparecem – deve responder inexoravelmente perante o titular da res publica por todos os atos praticados durante os oito anos de administração, independente da data de sua realização.

8. No que concerne à ação civil pública em que se busca a condenação por dano ao erário e o respectivo ressarcimento, esta Corte considera que tal pretensão é imprescritível, com base no que dispõe o artigo 37, § 5º, da Constituição da República. Precedentes de ambas as Turmas da Primeira Seção 9. Recurso especial parcialmente conhecido e, nessa parte, provido.

(REsp 1107833/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 08/09/2009, DJe 18/09/2009)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, por unanimidade, conhecer em parte do recurso e, nessa parte, dar-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Eliana Calmon, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Humberto Martins.

Brasília (DF), 08 de setembro de 2009.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator

39 - Interrupção de prescrição na improbidade – limite

1. AgRg no MS 11170/DF

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL EM LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA. FUMUS BONI IURIS. PRESENÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. ARTIGO 142 DA LEI Nº 8.112/90. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO ESTADO.

1. O prazo prescricional, interrompido com a instauração do processo administrativo disciplinar, recomeça a correr após cento e quarenta dias da data em que deveria ter sido concluído o processo disciplinar, somando, para tanto, os prazos para a conclusão do processo administrativo disciplinar e para a aplicação da penalidade, insertos nos artigos 152 e 167 da Lei nº 8.112/90.

2. Presente o quantum de plausibilidade jurídica do pedido, necessário ao acolhimento do pleito cautelar, é de se manter a decisão que o deferiu.

3. Agravo regimental improvido.

(AgRg no MS 11170/DF, Rel. Ministro HAMILTON CARVALHIDO, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 12/03/2008, DJe 04/08/2008)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da TERCEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Votaram com o Relator a Sra. Ministra Laurita Vaz e os Srs. Ministros Arnaldo Esteves Lima, Maria Thereza de Assis Moura, Napoleão Nunes Maia Filho, Jorge Mussi, Jane Silva (Desembargadora convocada do TJ/MG), Nilson Naves e Felix Fischer.

Brasília, 12 de março de 2008 (Data do Julgamento)

MINISTRO Hamilton Carvalhido, Relator

2. MS 10078/DF

EMENTA

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. PRAZO PRESCRICIONAL. INFRAÇÃO DISCIPLINAR CAPITULADA COMO CRIME. CONDENAÇÃO NA ESFERA CRIMINAL. REPERCUSSÃO NA ESFERA ADMINISTRATIVA. ART. 142 DA LEI 8.112/90. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA DO ESTADO. OCORRÊNCIA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Segundo o saudoso Hely Lopes Meirelles, a "punição administrativa ou disciplinar não depende de processo civil ou criminal a que se sujeite também o servidor pela mesma falta, nem obriga a Administração a aguardar o desfecho dos demais processos, nem mesmo em face da presunção constitucional de não culpabilidade" (Direito Administrativo Brasileiro, 29ª ed., São Paulo, Malheiros, 2004, p. 473). No entanto, ressalta-se, a responsabilidade administrativa do servidor será afastada quando a absolvição criminal negar a existência do fato ou sua autoria, conforme o art. 126 da Lei 8.112/90.

2. Havendo o cometimento, por servidor público federal, de infração disciplinar capitulada também como crime, aplicam-se os prazos de prescrição da lei penal e as interrupções desse prazo da Lei 8.112/90, quer dizer, os prazos são os da lei penal, mas as interrupções, do Regime Jurídico, porque nele expressamente previstas. Precedentes.

3. A Administração teve ciência, em 22/5/1995, da infração disciplinar praticada pelo impetrante, quando se iniciou a contagem do prazo prescricional que, todavia, foi interrompido com a abertura da sindicância, em 16/9/1995. Ocorrendo o encerramento dessa investigação em 15/12/1995, a partir desta data o prazo de prescrição começou a correr por inteiro.

4. Na esfera penal, o impetrante foi condenado à pena de 1 (um) ano e 4 (quatro) meses de reclusão, havendo o trânsito em julgado para a acusação em fevereiro de 2001. Por conseguinte, a prescrição passou a ser de 4 (quatro) anos, porquanto calculada com base na pena in concreto, de acordo com os arts. 109 e 110 do Código Penal, c/c o art. 142, § 2º, da Lei 8.112/90.

5. Desse modo, o prazo de prescrição tem como termo a quo a data de encerramento dos trabalhos de sindicância, que ocorreu em 15/12/1995, pelo que se tem como termo final 15/12/1999. Assim, quando da publicação do ato de demissão do impetrante, em 23/9/2004, já havia transcorrido integralmente o prazo prescricional da pretensão punitiva do Estado.

6. Segurança concedida.

(MS 10078/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 24/08/2005, DJ 26/09/2005, p. 171)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da TERCEIRA SEÇÃO do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conceder a segurança, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Votaram com o Relator os Srs. Ministros Nilson Naves, Felix Fischer, Hamilton Carvalhido, Paulo Gallotti, Laurita Vaz, Paulo Medina e Hélio Quaglia Barbosa.

Brasília (DF), 24 de agosto de 2005 (Data do Julgamento).

MINISTRO ARNALDO ESTEVES LIMA, Relator

40 - Ressarcimento ao erário apenas contra o particular

1. REsp 1155992/PA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. RÉU PARTICULAR. AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO CONJUNTA DE AGENTE PÚBLICO NO PÓLO PASSIVO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. IMPOSSIBILIDADE. 64

1. Os arts. 1º e 3º da Lei 8.429/92 são expressos ao prever a responsabilização de todos, agentes públicos ou não, que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta.
2. Não figurando no pólo passivo qualquer agente público, não há como o particular figurar sozinho como réu em Ação de Improbidade Administrativa.
3. Nesse quadro legal, não se abre ao Parquet a via da Lei da Improbidade Administrativa. Resta-lhe, diante dos fortes indícios de fraude nos negócios jurídicos da empresa com a Administração Federal, ingressar com Ação Civil Pública comum, visando ao ressarcimento dos eventuais prejuízos causados ao patrimônio público, tanto mais porque o STJ tem jurisprudência pacífica sobre a imprescritibilidade desse tipo de dano.
4. Recurso Especial não provido.
(REsp 1155992/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/03/2010, DJe 01/07/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)." Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Eliana Calmon, Castro Meira e Humberto Martins (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 23 de março de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

2. REsp 896044/PA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. DANO AO ERÁRIO. EMPRESA BENEFICIADA. AUSÊNCIA DE LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO.

1. Cuidam os autos de Ação Civil Pública fundada em improbidade administrativa decorrente de pagamentos indevidos, supostamente respaldados em contratos fraudulentos e sem ter havido efetiva contraprestação, feitos com verba da Fundação Nacional de Saúde no Pará às empresas Timbira Serviços Gerais Ltda. e Timbira Serviços de Vigilância, em 1998.
 2. A ação foi proposta contra Roberto Jorge Maia Jacob, então Coordenador-Geral da fundação, por autorizar a despesa; Noélia Maria Maues Dias Nascimento, servidora que efetivou os pagamentos por meio de ordens bancárias, a despeito da ciência da irregularidade; e Carlos Gean Ferreira de Queiroga, gerente responsável pelas empresas beneficiadas.
 3. O Juízo de 1º grau reconheceu a ocorrência de improbidade diante da comprovação de pagamentos irregulares e posterior celebração de contratos com data retroativa, tendo julgado o pedido parcialmente procedente por constatar que alguns serviços foram prestados. Os réus foram condenados a ressarcir, solidariamente, o montante de R\$ 39.658,62 (trinta e nove mil, seiscentos e cinquenta e oito reais e sessenta e dois centavos), além das sanções de suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa e proibição temporária de contratar com o Poder Público.
 4. As apelações foram julgadas prejudicadas pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que, de ofício, declarou nula a sentença e determinou o retorno dos autos para citação das empresas e de seus representantes legais.
 5. Nas Ações de Improbidade, inexistente litisconsórcio necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo, por não estarem presentes nenhuma das hipóteses previstas no art. 47 do CPC (disposição legal ou relação jurídica unitária).
- Precedentes do STJ. 65

6. É certo que os terceiros que participem ou se beneficiem de improbidade administrativa estão sujeitos aos ditames da Lei 8.429/1992, nos termos do seu art. 3º, porém não há imposição legal de formação de litisconsórcio passivo necessário.

7. A conduta dos agentes públicos, que constitui o foco da LIA, pauta-se especificamente pelos seus deveres funcionais e independe da responsabilização da empresa que se beneficiou com a improbidade.

8. Convém registrar que a recíproca não é verdadeira, tendo em vista que os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no pólo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o ressarcimento do Erário.

Precedente do STJ.

9. Na hipótese, o Juízo de 1º grau condenou os agentes públicos responsáveis pelas irregularidades e também o particular que representava as empresas beneficiadas com pagamentos indevidos, mostrando-se equivocada a anulação da sentença por ausência de inclusão, no pólo passivo, da pessoa jurídica beneficiada.

10. Recurso Especial provido.

(REsp 896044/PA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2010, DJe 19/04/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso, nos termos do voto do(a) Sr(a). Ministro(a)-Relator(a)."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Castro Meira e Humberto Martins votaram com o Sr. Ministro Relator. Brasília, 16 de setembro de 2010(data do julgamento).

MINISTRO HERMAN BENJAMIN, Relator

41 - Sanções da LIA - Desnecessidade de cumulatividade

1. REsp 1220007/PR

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "A" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. MANIFESTAÇÃO SOBRE OFENSA A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO STF. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL. ART. 267, INC. VIII, DO CPC. DISPOSITIVO CONSIDERADO VIOLADO DO QUAL NÃO SE EXTRAÍ A TESE SUSTENTADA. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. APLICAÇÃO ANALÓGICA DA SÚMULA N. 284 DO STF. DESPROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES APLICADAS. CONFIGURAÇÃO. RECURSO ESPECIAL. ALÍNEA "C" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL. NECESSIDADE DE COTEJO ANALÍTICO ENTRE PARADIGMAS E DECISÃO IMPUGNADA. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL SOBRE O QUAL SUPOSTAMENTE RECAI A CONTROVÉRSIA. SÚMULA N. 284 DO STF, POR ANALOGIA.

1. Trata-se, no início, de ação de improbidade administrativa ajuizada contra ex-Prefeito, Procurador de Município e Diretor de Departamento de Compras em razão da distribuição de cestas básicas a servidores públicos adquiridas sem procedimento licitatório.

2. Nas razões recursais, sustentam os recorrentes o que se segue: (i) violação ao art. 5º, incs. LIV e LV, da Constituição da República vigente (CR/88), sob o rótulo de cerceamento de defesa; 66

(ii) ofensa ao art. 12 da Lei n. 8.429/92, por ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade quando da fixação das sanções aplicadas; (iii) malversação ao art. 267, inc. VIII, do CPC, considerando o princípio do juiz natural, porque, mesmo após pedido de parcial desistência da ação pelo Ministério Público, o acórdão manteve a sentença; e (iv) ofensa ao art. 133 da CR/88, em razão da imunidade e inviolabilidade do advogado-recorrente no exercício da função. No mais, alega haver divergências jurisprudenciais a serem sanadas.

3. O Superior Tribunal de Justiça não tem a missão constitucional de interpretar dispositivos da Lei Maior, cabendo tal dever ao Supremo Tribunal Federal, motivo pelo qual não se pode conhecer da dita ofensa aos arts. 5º, incs. LIV e LV, e 133 da Constituição da República vigente. Precedentes.

4. Do art. 267, inc. VIII, do CPC não se extrai a tese de ofensa ao princípio do juiz natural, o que faz incidir, no ponto e por analogia, a Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal (fundamentação deficiente).

5. No que se refere à falta de proporcionalidade na dosimetria das sanções aplicadas, cediço neste Tribunal Superior que as sanções do art. 12 da Lei n. 8.429/92 não são necessariamente cumulativas, cabendo ao magistrado a sua fixação, conforme se depreende do parágrafo único do citado dispositivo.

6. A partir da leitura das condutas narradas no acórdão recorrido, observa-se que a manutenção da perda da função pública revela-se desarrazoada, uma vez que a atitude que se reputa ímproba foi apenas a concessão de cestas básicas a servidores a título de complementação salarial, impugnada ante a ausência de lei local que previsse tal benefício - de forma que, conquanto tenha havido violação dolosa à legalidade, ainda é possível se vislumbrar alguma justificativa social na conduta impugnada.

7. O ressarcimento ao erário deve ser mantido, em razão da necessidade de se recompor o status quo ante. A multa civil deve ser mantida a título pedagógico, porquanto o ressarcimento em si não é funciona como sanção, como reiteradamente decidido por esta Corte Superior (v. p. ex., REsp 622.234/SP, de minha relatoria).

8. O recurso não merece passagem pela alínea "c" do permissivo constitucional, uma vez que a simples transcrição de trechos de votos e de ementas considerados paradigmas não é suficiente para dar cumprimento ao que exigem os arts. 541 do CPC e 255 do RISTJ.

Precedentes.

9. Também é impossível conhecer do especial interposto com fundamento na alínea "c" do permissivo constitucional porque, mesmo nestes casos, é necessária a indicação do dispositivo da legislação infraconstitucional federal sobre o qual recai a divergência, sob pena de atração da Súmula n. 284 do Supremo Tribunal Federal, por analogia (fundamentação deficiente). Precedentes.

10. Recurso especial parcialmente conhecido e, nesta parte, provido.

(REsp 1220007/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2011, DJe 09/12/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos esses autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da SEGUNDA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas, o seguinte resultado de julgamento:

"A Turma, por unanimidade, conheceu em parte do recurso e, nessa parte, deu-lhe provimento, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator, sem destaque e em bloco." Os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha, Castro Meira, Humberto Martins e Herman Benjamin (Presidente) votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília (DF), 1º de dezembro de 2011.

MINISTRO MAURO CAMPBELL MARQUES, Relator 67

42 - Sanções da LIA X Proporcionalidade

1. AgRg no AREsp 20747/SP

EMENTA

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. FRAUDE NO RESSARCIMENTO DE GASTOS POR PARLAMENTAR. ART. 9º DA LEI N. 8.429/92. SUFICIÊNCIA DE DOLO GENÉRICO NA CONDUTA GERADORA DO ENRIQUECIMENTO OU CONTRA AS NORMAS. TRIBUNAL DE ORIGEM QUE CONSIGNA DOLO E ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. PENAS APLICADAS EM ATENÇÃO À PROPORCIONALIDADE. REVISÃO. IMPOSSIBILIDADE. APLICAÇÃO DA SÚMULA N. 7/STJ TAMBÉM AO RECURSO PELA ALÍNEA "C" DO DISSÍDIO CONSTITUCIONAL.

1. Hipótese na qual se discute ato de improbidade administrativa decorrente do uso de documentos falsos por parlamentar, por trinta e quatro vezes, com o fim de ressarcimento de gastos.
2. Cabe afastar a alegada nulidade do acórdão recorrido por omissão quanto às provas materiais produzidas nos autos, no sentido de que o relatório de prestação de contas não foi produzido pelo próprio recorrente, mas, sim, pelo Setor de Contabilidade, pois o tribunal de origem consignou expressamente que "não há interesse prático em apurar a autoria das falsificações", pois, "as notas falsas foram com sucesso utilizadas pelo apelante em benefício próprio".
3. A configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei de Improbidade Administrativa (atos de Improbidade Administrativa que causam prejuízo ao erário), à luz da atual jurisprudência do STJ, exige a presença do efetivo dano ao erário (critério objetivo) e, ao menos, culpa, o mesmo não ocorrendo com os tipos previstos nos arts. 9º e 11 da mesma lei (enriquecimento ilícito e atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública), os quais se prendem ao volitivo do agente (critério subjetivo) e exige-se o dolo.
4. O caso em exame, relativo à improbidade administrativa decorrente de enriquecimento ilícito, amolda-se aos atos de improbidade censurados pelo art. 9º da Lei 8.429/1992. Nesse passo, o elemento subjetivo necessário à configuração de improbidade administrativa é o dolo eventual ou genérico de realizar conduta que gere o indevido enriquecimento ou que atente contra os princípios da Administração Pública, não se exigindo a presença de intenção específica, pois a atuação deliberada em desrespeito ao patrimônio público e às normas legais, cujo desconhecimento é inescusável, evidencia a presença do dolo.
5. Ainda que o dano ao erário possa não ser de grande monta, o acórdão recorrido não consigna tal informação, as penas foram fixadas com proporcionalidade e razoabilidade tendo em vista a contumácia da conduta, utilizando-se o réu dezenas de vezes do mesmo expediente, uso de documentos falsos.
6. O óbice da Súmula 7 do STJ é aplicável, também, ao recurso especial interposto com fundamento na alínea "c" do inciso III do artigo 105 da Constituição da República.
8. Agravo regimental não provido.

(AgRg no AREsp 20747/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/11/2011, DJe 23/11/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Napoleão Nunes Maia Filho, Benedito Gonçalves (Presidente) e Teori Albino Zavascki votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Francisco Falcão.

Brasília (DF), 17 de novembro de 2011(Data do Julgamento) 68

MINISTRO BENEDITO GONÇALVES, Relator
2. AgRg no REsp 1220011/PR

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ESCRITÓRIO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO DIRETA. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. ESFERAS PENAL E CÍVEL. INDEPENDÊNCIA. ATO DE IMPROBIDADE. CONFIGURAÇÃO. RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DAS PENAS. REEXAME. SÚMULA Nº 7/STJ. DISPENSA DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE PRÉVIO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO.

I - Ação Civil Pública, por improbidade administrativa, em que se condenou Prefeito nas penas do art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, tendo em vista a contratação de escritório de advocacia, sem que fosse precedida do regular procedimento licitatório.

II - O posicionamento adotado pela Corte de origem se afina com o deste Sodalício Superior no sentido de que perfeitamente possível a aplicação da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. Precedentes: Rcl nº 2.790/SC, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 04/03/2010; AgRg no REsp nº 1.189.265/MS, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe de 14/02/2011.

Incidência do verbete sumular nº 83/STJ.

III - Este Superior Tribunal tem firme posicionamento no sentido da independência entre as esferas penal e cível, a não ser que no âmbito criminal seja reconhecida a não-ocorrência do fato ou a negativa de autoria, o que não se deu na espécie em exame.

Precedentes: MS nº 7.861/DF, Rel. Min. GILSON DIPP, DJ de 07.10.2002; REsp nº 860.097/PI, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe de 21.05.2008; RMS nº 22.128/MT, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJ de 10.09.2007.

IV - A Corte a quo constatou a ocorrência de ato de improbidade ancorada nos fatos e nas provas dos autos, afirmando, inclusive, ter agido o agente de má-fé, constatação esta que não pode ser revisada na estreita via especial. Aplicação do verbete sumular nº 7/STJ.

V - Atestado pelo Tribunal de origem que as penas fixadas pelo Juiz observaram os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, restando evidenciada a má-fé do agente, não há como rever tal entendimento por demandar reexame de fatos e provas. Súmula nº 7/STJ. Precedentes: AgRg no REsp nº 1.199.599/SP, Rel. Min. HUMBERTO MARTINS, DJe de 26/04/2011; REsp nº 970.361/RO, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJe de 10/11/2010.

VI - A contratação de prestação de serviço sem exigência de licitação é permitida pela Lei 8.666/93, devendo-se observar, para tanto, o disposto no art. 25, II, conjugado com o art. 26, os quais exigem seja a contratação precedida do processo de dispensa instruído, no que couber, com: I) a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso; II) a razão da escolha do fornecedor ou executante; III) justificativa do preço; e IV) documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados (REsp nº 842.461/MG, Rel. Min. ELIANA CALMON, DJ de 11/04/2007).

VII - Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1220011/PR, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/11/2011, DJe 06/12/2011)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça: A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Arnaldo Esteves Lima (Presidente) e Napoleão Nunes Maia Filho votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Benedito Gonçalves. 69

Brasília (DF), 22 de novembro de 2011(Data do Julgamento)

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO, Relator

43 - Suspensão de direitos políticos de governadores

1. Rcl 2790/SC

EMENTA

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.

(Rcl 2790/SC, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, julgado em 02/12/2009, DJe 04/03/2010)

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, decide a Egrégia CORTE ESPECIAL do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, julgar procedente em parte a reclamação, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Castro Meira, Nilson Naves, Fernando Gonçalves, Felix Fischer, Aldir Passarinho Junior, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon, Laurita Vaz, Luiz Fux e João Otávio de Noronha votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Cesar Asfor Rocha e Gilson Dipp e, ocasionalmente, os Srs. Ministros Francisco Falcão e Nancy Andriahi. O Sr. Ministro Gilson Dipp foi substituído pelo Sr. Ministro Castro Meira. Sustentou oralmente, pelo reclamante, o Dr. Ronei Danielli. 70

Brasília (DF), 02 de dezembro de 2009.
MINISTRO ARI PARGENDLER
Presidente
MINISTRO TEORI ALBINO ZAVASCKI, Relator

44 - Suspensão de direitos políticos de prefeitos

1. AgRg na SS 1883/BA

EMENTA

AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE SEGURANÇA DEFERIDA. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE. CONDENAÇÃO DO PREFEITO. PERDA DO CARGO E INDENIZAÇÃO DO MUNICÍPIO. AFASTAMENTO MANTIDO. – Configurada a possibilidade de lesão à ordem, à segurança e à economia públicas, impõe-se a manutenção da decisão que concedeu a suspensão de segurança para afastar o Prefeito, conforme sentença condenatória de perda do cargo. Agravo regimental improvido.

(AgRg na SS 1883/BA, Rel. Ministro CESAR ASFOR ROCHA, CORTE ESPECIAL, julgado em 17/12/2008, DJe 05/02/2009)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, por unanimidade, negar provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Aldir Passarinho Junior, Hamilton Carvalhido, Eliana Calmon, Francisco Falcão, Nancy Andrighi, Laurita Vaz, Luiz Fux, João Otávio de Noronha, Teori Albino Zavascki, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima e Massami Uyeda votaram com o Sr. Ministro Relator. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Gilson Dipp e Paulo Gallotti e, ocasionalmente, os Srs. Ministros Nilson Naves, Fernando Gonçalves e Felix Fischer. Os Srs. Ministros Gilson Dipp, Paulo Gallotti, Nilson Naves e Fernando Gonçalves foram substituídos, respectivamente, pelos Srs. Ministros Teori Albino Zavascki, Castro Meira, Arnaldo Esteves Lima e Massami Uyeda. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Ari Pargendler.

Brasília, 17 de dezembro de 2008 (data do julgamento).

MINISTRO ARI PARGENDLER, Presidente

MINISTRO CESAR ASFOR ROCHA, Relator

45 - Suspensão de direitos políticos de vereadores

1. REsp 1135767/SP

EMENTA

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC. SÚMULA 284/STF. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADORES. REMUNERAÇÃO DE ASSESSORES. DESCONTO COMPULSÓRIO. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

1. O recurso especial foi interposto nos autos de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra vereadores da Câmara Municipal de Diadema/SP, por terem exigido 71

de seus assessores comissionados a entrega de percentual de seus vencimentos, recebidos da Municipalidade, para o pagamento de outros servidores não oficiais (assessores informais), bem como para o custeio de campanhas eleitorais e despesas do próprio gabinete.

1.2. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar os recursos voluntários, negou provimento aos apelos dos vereadores, mantendo a sentença que julgara procedente a ação civil pública com base no artigo 11, caput e inciso I, da Lei de Improbidade Administrativa, aplicando-lhes, individualmente, as sanções do artigo 12, inciso III, do citado diploma e deu provimento ao do Parquet Estadual para acrescentar as penas de perda da função pública e a de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 3 (três) anos.

1.3. No recurso especial alegou-se, em síntese: (a) violação ao artigo 535, do CPC; (b) inaplicabilidade da Lei de Improbidade aos vereadores; (c) inexistência de ato de improbidade administrativa, em razão da ausência de lesão ao erário, bem assim por existir previsão no Estatuto do Partido dos Trabalhadores acerca da obrigatoriedade de pagamento de contribuições dos filiados ocupantes de cargos eletivos e de confiança; (d) impossibilidade de cumulação das penas previstas na LIA e o fato de não ter havido lesão ao erário e enriquecimento dos edis; (e) negativa de vigência aos artigos 538, parágrafo único, e 301, § 4º, do CPC.

2. Da violação ao artigo 535 do CPC. É impossível conhecer-se do apelo especial pela alegada violação do artigo 535 do CPC, nos casos em que a arguição é genérica, por incidir a Súmula 284/STF: "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia".

3. Da aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos submetidos ao Decreto-Lei 201/1967 – Prefeitos e Vereadores. Os vereadores não se enquadram dentre as autoridades submetidas à Lei nº 1.070/50, que trata dos crimes de responsabilidade, podendo responder por seus atos em sede de Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa. O precedente do STF invocado pelos recorrentes – Rcl 2.138/RJ – em apoio à tese sobre o descabimento da ação de improbidade em face de agente político de qualquer esfera do Poderes da União, Estados e Municípios, não se presta, porque cuida de caso específico de Ministros de Estado.

4. Da violação dos princípios da Administração Pública. A entrega compulsória e o desconto em folha de pagamento de parte dos rendimentos auferidos pelos assessores formais dos recorrentes – destinados à manutenção de "caixinha" para gastos de campanha e de despesas dos respectivos gabinetes, bem assim para a contratação de assessores particulares – violam, expressamente, os princípios administrativos da moralidade, finalidade, legalidade e do interesse público. Conduta dos parlamentares capitulada como inserta no caput e inciso I do artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

5. Do princípio da proporcionalidade na aplicação das penas.

5.1. O magistrado deve realizar a dosimetria da pena segundo a natureza, gravidade e as consequências do ato ímprobo, providências que não impedem a cumulação se necessário for, hipótese dos autos.

5.2. Os atos que não geram, ao menos aparentemente, desfalque aos cofres públicos e vantagens pecuniárias ao agente ímprobo, tal como ocorre quando há violação aos princípios da administração pública, nem por isso deixam de ser típicos, sendo inadmissível concluir-se pelo mero não-sancionamento, sob pena de consagrar-se verdadeira impunidade.

5.3. As sanções aplicadas pelo Tribunal a quo atendem ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe, tendo em vista a grave conduta praticada pelos edis. Ressalva-se, contudo, o equívoco na dosimetria da aplicação da pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, pois o aresto recorrido, ao manter a incidência da referida sanção pelo prazo de 10 (dez) anos, conforme fixado na sentença, extrapolou o limite de 3 (três) anos permitido em lei, nos termos dos artigos 11 e 12, inciso III, da Lei nº 8.429/92.

6. Multa do artigo 538, do Código de Processo Civil. Exclui-se a penalidade prevista no art. 538, parágrafo único, do CPC, porque ausente o necessário caráter protelatório dos embargos de 72

declaração opostos, prejudicada a análise da alegação dos recorrentes acerca do equívoco quanto à base de cálculo da sanção.

7. Em resumo, impõe-se a reforma do acórdão atacado para diminuir de 10 (dez) para 3 (três) anos a proibição dos recorridos de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e excluir a multa do artigo 538, parágrafo único, do CPC.

8. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte.

(REsp 1135767/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, julgado em 25/05/2010, DJe 09/06/2010)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Segunda Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, conhecer em parte do recurso e, nessa parte, dar-lhe parcial provimento nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Humberto Martins, Herman Benjamin, Mauro Campbell Marques e Eliana Calmon votaram com o Sr. Ministro Relator. Sustentou oralmente a Dra. Rayanna Werneck, pela parte RECORRENTE: MANOEL EDUARDO MARINHO.

Brasília, 25 de maio de 2010 (data do julgamento).

Ministro Castro Meira, Relator

2. Informativo nº 0436 - Período: 24 a 28 de maio de 2010.

Segunda Turma

ACP. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. ASSESSORES INFORMAIS.

Trata-se de REsp decorrente de ação civil pública (ACP) ajuizada, na origem, pelo MP estadual contra vereadores de um município, por eles terem exigido de seus assessores comissionados a entrega de percentual dos seus vencimentos para o pagamento de outros servidores não oficiais (assessores informais), bem como para o custeio de campanhas eleitorais e despesas do próprio gabinete. O TJ, ao negar provimento aos apelos dos vereadores, manteve a sentença que julgara procedente a ACP com base no art. 11, *caput* e I, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), aplicando-lhes, individualmente, as sanções do art. 12, III, do citado diploma legal. Contudo, deu provimento ao apelo do *Parquet* para acrescentar as penas de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos. Nesta instância especial, entendeu-se que os vereadores não se enquadram entre as autoridades submetidas à Lei n. 1.079/1950, que trata dos crimes de responsabilidade, podendo responder por seus atos em ACP de improbidade administrativa. Observou-se que o precedente do STF invocado pelos recorrentes (Rcl 2.138-DF, DJ 13/6/2007) em apoio à tese do descabimento da ação de improbidade em face de agente político de qualquer esfera dos Poderes da União, estados e municípios não se presta ao caso, porque o referido precedente cuida especificamente de ministros de Estado. Assentou-se que a entrega compulsória e o desconto em folha de pagamento de parte dos rendimentos dos assessores formais dos recorrentes destinados à manutenção de "caixinha" para gastos de campanha e de despesas dos respectivos gabinetes, bem como para a contratação de assessores particulares violam, expressamente, os princípios administrativos da moralidade, finalidade, legalidade e do interesse público, conduta dos parlamentares que se insere no *caput* e I do art. 11 da Lei n. 8.429/1992. Assinalou-se que os atos que não geram, ao menos aparentemente, desfalque aos cofres públicos e vantagens pecuniárias ao agente ímprobo, tal como ocorre quando há violação dos princípios da administração pública, nem por isso deixam de ser típicos, sendo inadmissível concluir pelo mero não sancionamento, sob pena de consagrar verdadeira impunidade. Destarte, as sanções aplicadas pelo tribunal *a quo* atendem ao princípio da proporcionalidade e aos fins sociais a que a LIA se propõe, tendo em vista a grave conduta praticada pelos edis. Ressalva-se, contudo, o equívoco na dosimetria da aplicação da pena de proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, pois o aresto recorrido, ao manter a incidência da referida sanção 73

pelo prazo de 10 anos, conforme fixado na sentença, extrapolou o limite de três anos permitido em lei, nos termos dos arts. 11 e 12, III, da Lei de Improbidade. Diante desses fundamentos, entre outros, a Turma conheceu parcialmente do recurso e lhe deu parcial provimento. Precedentes citados: REsp 1.025.300-RS, DJe 2/6/2009; REsp 1.119.657-MG, DJe 30/9/2009; REsp 908.790-RN, DJe 2/2/2010, e REsp 892.818-RS, DJe 10/2/2010. REsp 1.135.767-SP, Rel. Min. Castro Meira, julgado em 25/5/2010.

46 - Valor da causa na improbidade

1. REsp 713800/MA

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. CUMULAÇÃO DE PEDIDOS DETERMINADOS E GENÉRICOS. APLICAÇÃO DO ART. 259, II, DO CPC.

I - Entre os pedidos efetuados pelos autores, os que apontam valores determinados, ainda que de forma mínima, refletem o benefício econômico pretendido na demanda. Assim, deve seu somatório ser fixado como valor da causa (art. 259, II, do CPC).

Recurso especial não conhecido.

(REsp 713800/MA, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, TERCEIRA TURMA, julgado em 11/03/2008, DJe 01/04/2008)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da TERCEIRA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, não conhecer do recurso especial, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Ari Pargendler e Nancy Andrichi votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 11 de março de 2008(Data do Julgamento)

Ministro SIDNEI BENETI, Relator

2. REsp 615691/MG

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO ORDINÁRIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VALOR DA CAUSA. ESTIMATIVA. ART. 258 DO CPC. INCIDÊNCIA. CONTEÚDO ECONÔMICO.

I - Na ação ordinária ajuizada para a apuração de atos de improbidade administrativa de ex-prefeito pleiteou-se sua condenação, com base no art. 12, III, da Lei nº 8.429/92, em "ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos" (grifou-se).

II - É entendimento assente nesta Corte Superior o de que o valor da causa deve corresponder ao conteúdo econômico que se pretende auferir (art. 258 do CPC), não podendo este ser aleatório ou divorciado do objeto perseguido na demanda.

III - In casu, o valor atribuído pelo autor - R\$180,00 - destoa muito da realidade por ele perseguida com a ação de improbidade administrativa. Sem dúvida, a dimensão da causa é muito superior ao conteúdo econômico estipulado pelo autor, de sorte que mais acertada a estimativa do valor da 74 admitida pelo acórdão recorrido, i.e., de ao menos ser equivalente ao valor da multa a ser imputada ao réu caso procedente a ação.

IV - Na mesma esteira de entendimento: REsp nº 702.752/MG, Rel. Min. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJ de 19/12/2005 e REsp nº 734.029/RS, Rel. Min. CASTRO MEIRA, DJ de 03/10/2005.

V - Recurso especial DESPROVIDO.

(REsp 615691/MG, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 18/04/2006, DJ 11/05/2006, p. 146)

ACÓRDÃO

Vistos e relatados os autos em que são partes as acima indicadas, decide a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, por unanimidade, negar provimento ao recurso especial, na forma do relatório e notas taquigráficas constantes dos autos, que ficam fazendo parte integrante do presente julgado. Os Srs. Ministros LUIZ FUX, TEORI ALBINO ZAVASCKI, DENISE ARRUDA e JOSÉ DELGADO votaram com o Sr. Ministro Relator. Custas, como de lei.

Brasília(DF), 18 de abril de 2006 (data do julgamento).

MINISTRO FRANCISCO FALCÃO, Relator

Cem Perguntas e Respostas

sobre Improbidade Administrativa

Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992

República Federativa do Brasil

Ministério Público da União

Procurador-Geral da República

Antonio Fernando Barros e Silva de Souza

Diretor-Geral da Escola Superior do Ministério Público da União

Rodrigo Janot Monteiro de Barros

Câmara Editorial Geral

Odim Brandão Ferreira – Coordenador (MPF)

Francisco Rezek (MPF)

Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto (MPT)

José Eymard Loguércio (MPT)

Alexandre Concesi (MPM)

José Carlos Couto de Carvalho (MPM)

Paulo José Leite Farias (MPDFT)

Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira (MPDFT)

Escola Superior do Ministério Público da União

Coordenadora

Márcia Noll Barboza

Brasília – DF

2008

Cem Perguntas e Respostas

sobre Improbidade Administrativa

Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (ESMPU)

SGAS Av. L2-Sul, Quadra 604, Lote 23, 2.º andar

70200-901 – Brasília-DF

Tel.: (61) 3313-5114 – Fax: (61) 3313-5185

<www.esmpu.gov.br> – <editoracao@esmpu.gov.br>

© *Copyright* 2008. Todos os direitos autorais reservados.

Secretaria de Ensino e Pesquisa

Volker Egon Bohne

Divisão de Apoio Didático

Adriana Ribeiro Ferreira Tosta

Núcleo de Editoração

Cecília Fujita

Setor de Revisão

Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa – Chefia

Daniel Mergulhao de Carvalho – Preparação de originais

Renata Filgueira Costa – Revisão de provas

Thaise dos Santos Leandro – Revisão de provas

Lara Litvin Villas Boas – Revisão de provas

Núcleo de Programação Visual

Ana Manfrinato Cavalcante

Eduardo Franco Dias

Jansen Lira Rojas

Projeto gráfico e capa

Carolina Woortmann

Clara Dantas Farias

Eduardo Franco Dias

As opiniões expressas nos textos são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Biblioteca da Escola Superior do Ministério Público da União

C394 Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e

aplicação da lei n. 8429/1992 / Coordenadora: Márcia Noll Barboza;

colaboradores: Antonio do Passo Cabral ... [et al.] Brasília: ESMPU, 2008

133 p.

ISBN 978-85-88652-21-7

1. Improbidade administrativa. 2. Administração pública. 3. Lesão ao

erário. 4. Enriquecimento ilícito. I. Barboza, Márcia Noll, coord.

CDD 341.337

APRESENTAÇÃO

O fato de ter trabalhado durante anos consultando a Lei n. 8.429/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), e depois ter assumido a coordenação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, cujas matérias são a defesa do patrimônio público e social e a probidade administrativa, levou-me a idealizar um manual dirigido aos cidadãos, com respostas a 100 perguntas sobre o que seja improbidade administrativa e como a lei regente da matéria é aplicada.

Como tornar interessante a aprendizagem de uma lei para os que não a têm como instrumento de trabalho?

O conteúdo dessa lei é relevante para os cidadãos, porque dispõe sobre as sanções e contém a descrição das condutas dos agentes públicos que enriqueceram, que causaram danos ao patrimônio público e que violaram os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade para com o Estado.

Era necessário torná-la conhecida do público e de fácil compreensão para que os cidadãos pudessem discernir e fiscalizar os atos dos gestores públicos e cobrar-lhes zelo e honestidade no trato com o erário e a coisa pública.

Assim, foi elaborado um plano de trabalho pela 5ª Câmara e entregue à Escola Superior do Ministério Público da União (Esmpu), que o aprovou e arcou com as despesas financeiras do projeto. A coordenação da execução desse plano foi entregue à colega Márcia Noll Barboza, de destacada atuação na matéria. Houve um voluntariado admirável de outros colegas especialistas, a saber, Antonio do Passo Cabral, Denise Vinci Tulio, José Roberto Pimenta Oliveira, Mônica Nicida Garcia, Márcio Torres, Marlon Weichert, Sérgio Medeiros, Walter Claudius Rothenburg, Wellington Saraiva, que também operam ou operaram com a lei. Foi realizado, então, um sonho de todos!

Tornar essa lei de fácil compreensão aos cidadãos foi um desafio para esses membros que se empenharam na tarefa com rigor e satisfação.

O manual é um incentivo do MPF aos cidadãos para a vivência da cidadania, pois contribui para a formação de uma sociedade civil mais consciente e mais engajada em cobrar do administrador, do agente público e dos políticos uma ótima gerência do dinheiro arrecadado pelos impostos, dos bens adquiridos pelo Estado, dos bens públicos em geral e da imensa riqueza do País.

É também um incentivo ao MPF para que não deixe sem reparo, seja atuando extrajudicialmente, seja atuando judicialmente, os que insultam, atacam e assaltam os bens que pertencem ao povo brasileiro.

Com esta obra, vamos juntos – cidadãos e Ministério Público Federal – fazer dessa tarefa algo mais instigante.

Gilda Pereira de Carvalho

Subprocuradora-Geral da República

Ex-Coordenadora da Câmara do Patrimônio Público e Social – 5ª CCR

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

Apresentação

COLABORADORES

Antonio do Passo Cabral

Procurador da República (Procuradoria da República em São João de Meriti/RJ), ex-Juiz Federal e mestre em Direito Público pela UERJ.

Denise Vinci Tulio

Procuradora Regional da República (Procuradoria Regional da República da

1ª Região).

José Roberto Pimenta Oliveira

Procurador da República (Procuradoria da República em São Paulo), mestre e doutorando em Direito Administrativo pela PUC/SP.

Mônica Nicida Garcia

Procuradora Regional da República (Procuradoria Regional da República da 3ª Região) e mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Márcia Noll Barboza

Procuradora da República (Procuradoria da República no Rio Grande do Sul), mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Valladolid – Espanha.

Márcio Andrade Torres

Procurador da República (Procuradoria da República no Ceará) e mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará.

Marlon Alberto Weichert

Procurador Regional da República (Procuradoria Regional da República da 3ª Região), mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP e especialista em Direito Sanitário pela Universidade de Brasília.

Sérgio Monteiro Medeiros

Procurador Regional da República (Procuradoria Regional da República da 3ª Região) e mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba.

Walter Claudius Rothenburg

Procurador Regional da República (Procuradoria Regional da República da 3ª Região) e doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

Wellington Cabral Saraiva

Procurador Regional da República (Procuradoria Regional da República da 5ª Região), mestre em Direito pela Universidade de Brasília e professor de cursos de pós-graduação em Direito.

SUMÁRIO

Definição de improbidade administrativa

Marcia Noll Barboza.....13

Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa

Denise Vinci Tulio.....21

Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa

Jose Roberto Pimenta Oliveira.....31

Improbidade administrativa por enriquecimento ilícito

Wellington Cabral Saraiva.....39

Improbidade administrativa por lesão ao erário

Monica Nicida Garcia.....47

Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública

Walter Claudius Rothenburg.....59

Apuração dos atos de improbidade administrativa

Sergio Monteiro Medeiros.....69

Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa

Antonio do Passo Cabral.....83

Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa

Sergio Monteiro Medeiros.....91

Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

Marlon Alberto Weichert.....101

Prescrição em relação aos atos de improbidade administrativa

Marcio Andrade Torres.....115

Referências	119
Anexo	
<i>Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992</i>	121

Márcia Noll Barboza

O que é improbidade administrativa? 1

Improbidade administrativa é a caracterização atribuída pela Lei n. 8.429/1992, conhecida como LIA (Lei de Improbidade Administrativa), a determinadas condutas praticadas por agentes públicos e também por particulares que nelas tomem parte. A definição de tais condutas é dada pelos artigos 9º, 10 e 11 da referida lei: o artigo 9º define os atos de enriquecimento ilícito; o artigo 10, os atos que acarretam lesão ao erário; e o artigo 11, os atos que violam os princípios da administração pública. Portanto, a noção de improbidade administrativa derivada da Lei n. 8.429/1992 é bastante abrangente, modificando qualquer referência legal ou teórica que, anteriormente à edição dessa lei, vinculasse o termo “improbidade” à idéia de desonestidade. A partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada – por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio – ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal. A LIA adveio como concretização do mandamento inserido no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, que assim dispõe: *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 graduação previstas em lei [...]*.

A improbidade administrativa encontra-se prevista

apenas na Lei n. 8.429/1992? 2

É certo, por um lado, que a Lei n. 8.429/1992 (LIA) constitui o texto legal regente da figura jurídica da improbidade administrativa. Por outro lado, é também verdadeiro que tal figura extravasa esse texto legal, aparecendo, por exemplo, na Constituição Federal, no seu artigo 85, inciso V, que indica como crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de ato que viole a probidade administrativa. A Lei n. 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outras autoridades, caracteriza como crime de responsabilidade os atos que atentem contra a “probidade na administração”. Em outros textos legais, como, por exemplo, no Código Civil, emprega-se o termo probidade como sinônimo de honestidade e lealdade (veja-se o artigo 422 do Código Civil, que diz que a conclusão e a execução dos contratos estão sujeitas aos princípios de probidade e boa-fé).

3

Existe, quer na Lei n. 8.429/1992, quer em outro texto legal, ou ainda na literatura jurídica, um critério geral definidor da improbidade administrativa?

Não há, de modo expresso, na Lei n. 8.429/1992 nem em qualquer outro

texto legal, um critério geral ou conceito geral de improbidade administrativa que permita balizar, com maior segurança, a aplicação dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, até porque as leis não costumam fornecer conceitos jurídicos. Ocorre que tampouco há na legislação elementos seguros para a literatura jurídica, à qual compete a construção de conceitos jurídicos, formular um critério geral ou conceito geral de improbidade administrativa, que teria de ser abrangente para abarcar as condutas previstas nos artigos 9º, 10 e 11 e, ao mesmo tempo, excludente daquelas condutas de menor gravidade.

O que está claro é que tanto o constituinte, ao inserir o artigo 37, § 4º, na Constituição, quanto o legislador, ao elaborar a Lei n. 8.429/1992, como concretização do mencionado dispositivo constitucional, expressaram uma vontade política da sociedade voltada a um adequado gerenciamento da coisa pública. Nessa linha de raciocínio, deve-se entender que a LIA está direcionada não apenas aos atos de desonestidade, mas também aos de descaso do agente público para com o interesse público, ou,

Definição de improbidade administrativa ¹⁵

ainda, a outros comportamentos igualmente considerados antiéticos. Assim, podemos adotar como norte, com vistas na avaliação, caso a caso, se determinada conduta enquadra-se nas hipóteses da Lei n. 8.429/1992 (artigos 9º, 10 e 11), o padrão de comportamento ético que se espera do agente público em nosso País, considerando, para isso, o atual grau de desenvolvimento de nossa cultura política, bem como, por fim, a relação de proporcionalidade com as sanções previstas na LIA.

Que relação tem a improbidade administrativa

com o princípio da moralidade administrativa? 4

O princípio da moralidade administrativa é uma norma jurídica tipo princípio, que se diferencia da norma jurídica tipo regra por não prever uma hipótese concreta e uma consequência para essa hipótese.

Já as normas caracterizadoras da improbidade administrativa (artigos 9º, 10 e 11 da LIA) são normas tipo regra; elas descrevem fatos (atos ímprobos) aos quais o artigo 12 atribui consequências (sanções). Feita essa distinção, cabe dizer que a LIA encontra-se inteiramente orientada pela idéia de moralidade administrativa, imposta como exigência jurídica na forma do princípio da moralidade administrativa. Pode-se mesmo dizer que o critério geral definidor da improbidade administrativa pauta-se pelo princípio da moralidade administrativa, que impõe ao agente público a observância de um comportamento ético, o qual vai sendo definido a partir da ética pública em construção – e tal parece justificar, inclusive, a imprecisão dos contornos da improbidade administrativa. Além disso, o artigo 11 da LIA diz que *é ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições [...]*. Em conclusão, cabe afirmar que a improbidade administrativa viola direta ou indiretamente o princípio da moralidade administrativa.

¹⁶ Definição de improbidade administrativa

5 Improbidade administrativa é corrupção?

A idéia comum de corrupção corresponde a um conceito não-jurídico, ou seja, que não deriva de normas jurídicas nem se refere a uma figura jurídica. No sistema jurídico brasileiro, existem apenas as figuras jurídicas da corrupção passiva e da corrupção ativa (artigos 317 e 333 do Código

Penal) e, ainda, a da corrupção de menores (artigo 218 do Código Penal). Contudo, a idéia comum de corrupção, utilizada pelas pessoas em geral e pelos meios de comunicação, é mais ampla, advém de um conceito construído a partir de diversas disciplinas, como a Ciência Política, a Sociologia etc. Esse conceito mais amplo corresponde à hipótese de mau uso da função pública com vistas na obtenção de uma vantagem particular. Tendo por base tal conceito, conclui-se que alguns dos comportamentos previstos na LIA são atos de corrupção, especialmente os do artigo 9º.

6 Improbidade administrativa é crime?

Improbidade administrativa não é crime. Encontra-se hoje pacificada essa questão, embora ela já tenha sido objeto de discussão. A LIA é considerada uma lei de natureza cível em sentido amplo; as condutas e as sanções que ela estabelece não têm natureza penal, não ficando sujeitas, portanto, às normas gerais do Direito Penal. Isso não quer dizer que uma conduta concreta enquadrável na Lei n. 8.429/1992 não seja, ao mesmo tempo, crime sancionável pelo Código Penal ou outra norma de natureza penal.

7 Improbidade administrativa é falta disciplinar?

Não, improbidade administrativa não é o mesmo que falta disciplinar. Isso não quer dizer, como no caso anterior, que a conduta concreta enquadra-
de improbidade administrativa 17
quadrável na LIA não configure, ao mesmo tempo, falta disciplinar. O que há entre a sanção da Lei n. 8.429/1992, do Direito Penal e dos regimes disciplinares é uma independência, conhecida no sistema jurídico como “independência entre instâncias”.

Considerando o regime jurídico da LIA, não haveria um exacerbado risco de responsabilização para o agente público, especialmente no caso de dúvida em relação à legislação ou despreparo para a função?

8

Não, pelo simples fato de que todo agente público deve estar ciente do ônus implicado na assunção de uma função pública. Dele espera-se que, havendo dúvida ou despreparo, busque a informação adequada. O comportamento ético exigido do agente público não é compatível quer com a desonestidade quer com o descaso e o desinteresse. Pelas mesmas razões, espera-se igual cuidado por parte do particular que manuseie recursos públicos.

Denise Vinci Tulio

A Lei de Improbidade Administrativa indica quem pode ser sujeito passivo, isto é, vítima de atos de improbidade administrativa?

9

Sim. O artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) relaciona as

pessoas jurídicas (públicas e privadas) que podem ser sujeitos passivos (vítimas) de atos de improbidade administrativa e, assim, podem defender a moralidade pública por meio da ação de improbidade administrativa. São elas: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios.

Esses entes executam suas atividades por intermédio de órgãos próprios, que compõem o que se chama de administração direta, e também criam outras pessoas jurídicas (ex.: empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações) que compõem a administração indireta adiante indicada.

Sempre que o ato de improbidade for praticado em prejuízo de um Ministério (órgão da União), o sujeito passivo será a União; se houver ato de improbidade contra uma Secretaria de Estado (órgão do Estado), a vítima será o Estado; se o ato ímprobo for praticado contra uma Secretaria Municipal (órgão do Município), o Município será o sujeito passivo.

Os entes que integram a administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (atualmente não existem territórios) são: autarquias (ex.: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE); empresas públicas (ex.: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT, Caixa Econômica Federal – CEF); sociedades de economia mista (ex.: Banco do Brasil); fundações (ex.: Fundação Nacional do Índio – Funai); e serviços sociais autônomos (ex.: Serviço Social da Indústria – Sesi, Serviço Social do Comércio – Sesc).

Nesses exemplos, a vítima do ato de improbidade é a própria pessoa jurídica (autarquia, fundação etc.).

22 Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa

Também pode ser vitimada pela prática da improbidade a empresa incorporada ao patrimônio público, além da entidade cujo patrimônio, receita anual ou custeio provenha, em mais da metade (mais de cinquenta por cento), do governo.

10

A entidade que tenha menos da metade do seu patrimônio, ou da sua receita anual, constituída de dinheiro ou bens do governo pode ser vítima de ato de improbidade?

Pode. A previsão consta no artigo 1º, parágrafo único, da LIA, mas, enquanto as pessoas jurídicas listadas na resposta anterior podem ser vítimas de qualquer tipo de ato de improbidade administrativa (isto é, aqueles definidos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA), essas entidades podem ser vítimas apenas de atos que atentem contra o seu patrimônio, ou seja, aqueles relacionados no artigo 10 da LIA.

Na mesma situação estão as entidades que tenham recebido subvenção (isto é, transferências de verbas do governo destinadas a cobrir suas despesas de custeio), benefício ou incentivo fiscal ou creditício de órgão público. Estas, igualmente, podem ser vítimas dos atos de improbidade praticados contra o seu patrimônio, previstos no artigo 10 da LIA.

11

Os atos de improbidade podem atingir também os órgãos judiciais e legislativos?

Sim. A lei diz que os atos de improbidade podem atingir quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios. Não apenas as entidades que integram o Poder Executivo podem sofrer atos de improbidade administrativa. Um órgão judicial é

uma parcela da União ou do Estado. Um órgão legislativo é uma parcela da União, do Estado ou do Município.

Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa **23**

A lei pune atos de improbidade sempre que o Poder Público contribua regular ou esporadicamente para a manutenção do ente lesado com a prática ímproba. O Poder Judiciário e o Poder Legislativo, tanto quanto o Poder Executivo, são mantidos com dinheiro público. O mesmo ocorre com o Ministério Público, que também é custeado com verbas públicas e por isso pode ser vítima de atos de improbidade administrativa.

As empresas privadas ou particulares nunca podem

ser vítimas de atos de improbidade? 12

Podem. As empresas ou entidades que tenham recebido auxílio do Poder Público, qualquer que seja o montante, podem sofrer atos de improbidade administrativa que atentem contra o seu patrimônio.

Nos exemplos a seguir, as empresas podem ser vítimas de atos de improbidade:

a empresa particular que recebeu terreno em doação da prefeitura, para nele instalar seu parque industrial;

a empresa que, para instalar-se em determinado município, fica desobrigada de pagar impostos municipais por determinado prazo.

As empresas privadas que tenham sido favorecidas com isenção fiscal, isto é, exoneradas do pagamento de imposto federal, estadual ou municipal, de caráter genérico ou amplo, podem ser vítimas de improbidade administrativa?

13

Não. Para caracterizar ato de improbidade administrativa, o favor do Poder Público em forma de benefício, incentivo ou subvenção não pode

»

»

24 Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa

ter sido concedido em caráter genérico, mas a uma empresa em particular e para um fim específico.

14 Partidos políticos podem sofrer atos de improbidade administrativa?

Sim. Além de receber recursos de origem privada, os partidos recebem recursos provenientes do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como "Fundo Partidário". Esse Fundo é composto, em grande parte, de recursos de origem pública (artigo 38 da Lei n. 9.096/1995).

Ao receber recursos do Fundo Partidário, os partidos políticos recebem verbas públicas. A aplicação suspeita ou irregular deve ser investigada. Comprovada a improbidade, os responsáveis sujeitam-se às penas da lei.

15 A entidade beneficente pode ser sujeito passivo de atos de improbidade administrativa?

Sim. A entidade pode ser vítima sempre que parte de seu patrimônio ou de sua receita seja proveniente do Poder Público. A entidade tem acesso a recursos públicos também quando se beneficia de incentivos ou de isenções fiscais (isto é, isenções de impostos), ou recebe auxílios ou subvenções.

Dessa forma, se o governo contribuir com mais de 50% para seu patrimônio

ou receita anual, a entidade beneficente pode ser atingida pela prática de qualquer ato de improbidade, entre aqueles listados nos artigos 9º, 10 e 11. Já se a contribuição do governo for inferior a 50% ou se a entidade receber benefícios, incentivos fiscais ou créditos ou subvenções, somente poderá apresentar-se como sujeito passivo de atos

Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa **25**

de improbidade administrativa que afetem seu patrimônio (previstos no artigo 10 da LIA).

O mesmo aplica-se:

às organizações sociais (Lei n. 9.637/1998) cujas atividades são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde;

às organizações da sociedade civil de interesse público (Lei n. 9.790/1999) que se destinam *a promoção da assistência social; a promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; a promoção gratuita da educação; a promoção gratuita da saúde*, entre outras finalidades descritas no artigo 3º da lei indicada.

As entidades beneficentes, que normalmente possuem certificado de “utilidade pública”, compõem, juntamente com as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, o que se convencionou chamar de Terceiro Setor, denominado também setor não-lucrativo ou setor de utilidade pública. Esse setor reúne todas as organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, que prestam serviços de utilidade pública.

Sindicato pode ser vítima de ato de improbidade

administrativa? 16

Sim. Sindicatos não recebem verbas do Poder Público diretamente. Sua receita provém da contribuição dos integrantes da categoria profissional que representam. Na visão de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2004, p. 217), são também públicos *os recursos que determinados setores da população, por força de preceitos legais e independentemente de qualquer contraprestação direta e imediata, estão obrigados a repassar a certas entidades.*

»

»

26 Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa

É o caso do sindicato. O pagamento da contribuição sindical não é voluntário, mas obrigatório, pois decorre de lei (artigos 548, *a*, 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, artigo 217, inciso I, do Código Tributário Nacional). Os valores da contribuição sindical são captados do público, isto é, da parte que integra a categoria profissional, de forma compulsória. A pessoa que pertence a uma categoria profissional está obrigada a contribuir, de maneira semelhante ao que ocorre com os impostos, que são também obrigatórios e captados da população, do público em geral.

17

Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional podem ser vítimas de ato de improbidade administrativa?

Sim. Esses Conselhos destinam-se a controlar e fiscalizar o exercício

de determinadas profissões regulamentadas em lei. O objetivo é preservar o interesse público ao adequado desempenho da atividade profissional. Alguns exemplos: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea), Conselho Regional de Medicina (CRM), Conselho Federal de Odontologia (CFO). Os integrantes da categoria profissional são obrigados por lei ao pagamento da contribuição em favor do respectivo Conselho. Ocorre aqui situação semelhante àquela que se passa com os sindicatos.

Nas palavras de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, tais contribuições, na medida em que estão previstas em lei e são de imperativo recolhimento, devem ser efetivamente consideradas como recursos públicos, ainda que o numerário não seja fisicamente retirado do erário, isto é, não provenha imediatamente do governo (2004, p. 219).

Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa 27

É difícil encontrar ação judicial de improbidade que tenha sido ajuizada por Conselho de Fiscalização do Exercício Profissional. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao analisar o Agravo de Instrumento 2003.01.00.029533-3/GO, admitiu a ação de improbidade, que fora proposta pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura/GO, embora não tivesse havido discussão específica sobre a legitimidade do Conselho para, na condição de prejudicado com o ato de improbidade, ajuizar a ação correspondente.

A pessoa física nunca poderá ser sujeito passivo

de ato de improbidade? 18

Não. O sujeito passivo da improbidade é sempre pessoa jurídica, como indicado no artigo 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 (LIA), antes examinado. Isso decorre da própria finalidade da lei, de proteger a moralidade administrativa.

A pessoa física pode, eventualmente, ser prejudicada por um ato de improbidade, mas a situação que configurar improbidade sempre envolverá uma pessoa jurídica também lesada com a conduta ímproba.

Veja-se o seguinte exemplo. Prefeito municipal despreza a ordem de chamada de candidatos aprovados em concurso público que está prestes a perder a validade e chama um candidato que está no final da lista para ocupar determinado cargo público. Esse favorecimento representa ato de improbidade que lesa a moralidade pública e prejudica os candidatos que, mais bem classificados, tinham preferência na ordem de convocação.

Ainda que prejudicada por ato de improbidade, a pessoa física não tem direito de promover a respectiva ação. O particular prejudicado pode, em tese, requerer indenização e até mesmo promover ação popular, mas não pode propor ação de improbidade.

José Roberto Pimenta Oliveira

Qual a vinculação existente entre os sujeitos passivos, protegidos pela Lei n. 8.429/1992, e os sujeitos ativos dos atos de improbidade

administrativa?

19

A Lei n. 8.429/1992 usa da seguinte técnica legislativa: em primeiro plano, sublinha as pessoas jurídicas de direito público e privado protegidas pelo regime sancionatório disciplinado na lei – e a medida dessa proteção – para, em um segundo plano, indicar as pessoas físicas e jurídicas passíveis de responsabilização – e a respectiva condição –, na esfera autônoma dos atos de improbidade administrativa, na forma do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. Portanto, a análise de qualquer conduta implica, preliminarmente, a verificação rigorosa do ente ofendido pelo ato, com o fito de integrá-lo ao rol prescrito no artigo 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992.

Existem limitações na aplicação da Lei n. 8.429/1992 a determinado agente, considerando a natureza ou duração do vínculo mantido com uma das pessoas protegidas e elencadas no artigo 1º?

20

O artigo 2º da Lei n. 8.429/1992 considera agente público, para os efeitos da lei,

todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

32 Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa

Cumpra observar que o legislador adotou conceito amplo de agente público, de sorte que quaisquer de suas espécies ou categorias foram agasalhadas pelo comando legal. Não interfere na responsabilização por improbidade o caráter estatutário ou contratual da função, a determinação ou a indeterminação temporal do seu exercício, a integração formal do seu exercício em órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta; nem mesmo a natureza administrativa ou não (legislativa ou jurisdicional) é critério diferenciador sob tal aspecto. Importa apenas que o sujeito, ao cometer a improbidade, esteja no desempenho de atividade pública.

21

A definição dos sujeitos ativos dos atos de improbidade não deveria estar restrita ao âmbito da administração pública, enquanto função estatal, já que o fundamento constitucional das sanções está no artigo 37 da Constituição Federal?

Não haveria fundamento jurídico suficiente para retirar da incidência do regime sancionatório autônomo, derivado da prática de atos de improbidade, certo agente público tão-somente por se verificar que o ato foi praticado no exercício da função legislativa (ex.: venda de voto), jurisdicional (ex.: venda de sentença), ministerial ou de controle de regularidade de contas. Somente a Constituição poderia fazer tal distinção, e não o fez. A situação funcional de qualquer agente público coloca no centro da sua atribuição o dever de moralidade, revelando-se sem qualquer fundamento admitir zonas de isenção no

regime da Lei n. 8.429/1992, em desprestígio cabal à plena e máxima efetividade do princípio constitucional da moralidade estampado no artigo 37, *caput*.

Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa **33**

A sujeição de certo agente público às normas que tipificam os “crimes de responsabilidade” acarreta a imediata exclusão desse agente do regime da improbidade administrativa, instituído na Lei n. 8.429/1992?

22

É preciso visualizar a sanção por improbidade administrativa como esfera autônoma de responsabilização de qualquer agente público, ou seja, uma nova esfera que se soma, de forma independente, às esferas tradicionais de responsabilização (civil, criminal e administrativa). Daí que está plenamente em consonância com a Constituição Federal negar validade à extensão de qualquer foro por prerrogativa de função, de índole criminal, em matéria de improbidade administrativa.

A aplicação da Lei n. 8.429/1992 abrange todos os entes da administração pública indireta dos entes federativos?

23

Sim, estão sujeitos à Lei n. 8.429/1992 atos de improbidade ofensivos à administração direta, indireta ou fundacional de quaisquer dos Poderes, de modo que é irrelevante, na aplicação da lei, saber o tipo de atividade a que se dedica certo ente da administração indireta (autarquia, fundação pública, consórcio público, empresa pública e sociedade de economia mista). Cumpre sublinhar que a expressão administração fundacional foi destacada na lei para afastar qualquer cogitação de exclusão das chamadas fundações de direito privado, criadas ou mantidas pela administração pública do regime sancionatório.

34 Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa

24

Sujeitos privados podem ser autores de ato de improbidade administrativa, sobre eles incidindo todas as penalidades previstas na Lei n. 8.429/1992?

Cumpre observar que, fora do âmbito da administração direta e indireta, foram protegidas pela lei: a) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, b) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público e c) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou receita anual. Logo, seus agentes foram equiparados a agentes públicos e, nesta qualidade, uma vez tipificado o ato como improbidade administrativa, responderão na forma do conjunto de sanções legalmente previstas, com a ressalva de que, nos casos *b* e *c*, limitase a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. É importante destacar que, no artigo 17, a lei conferiu à

pessoa jurídica interessada a capacidade postulatória para a propositura da ação de improbidade administrativa.

25

Administradores e empregados de organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público podem ser responsabilizados na forma da Lei n. 8.429/1992?

Considerando as obrigações constantes dos respectivos ajustes de fomento (contrato de gestão e termo de parceria), não há a menor dúvida de que os administradores, se comprovada a prática de ato tipificado nos artigos 9º, 10 e 11, poderão sofrer as penalidades da Lei n. 8.429/1992, atentandose apenas para as limitações fixadas no artigo 1º e seu parágrafo único.

Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa 35

O fundamento está em que qualquer espécie de fomento público não é mera liberalidade, senão instrumento de realização do interesse público. Portanto, se, no decorrer da execução de suas obrigações, houver verificação de ato tipificado como improbidade administrativa, o sujeito é considerado agente público e, nessa condição, responde na forma da Lei n. 8.429/1992.

Entes privados que celebrem convênios com a administração pública também respondem na forma da Lei n. 8.429/1992?

26

O raciocínio é o mesmo. Ainda que não se comprove participação de agente público, detectada a prática de improbidade administrativa por sujeitos do ente particular conveniente, impõe-se a responsabilização na forma da Lei n. 8.429/1992, atentando-se apenas para as limitações fixadas no artigo 1º e seu parágrafo único. Assim, qualquer desvio de recursos será sancionado pela Lei n. 8.429/1992.

Cabe aplicar a Lei de Improbidade Administrativa a quem não é nela qualificado como agente público?

27

A própria Lei n. 8.429/1992 prescreve, por equiparação, que as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Desse modo, comprovado o liame objetivo e subjetivo que vincula certa pessoa física ou jurídica à prática de improbidade, todos responderão

36 Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa

solidariamente pela imoralidade que será sancionada na forma da Lei n. 8.429/1992. A expressão “no que couber” faz-se necessária porque há sanções incompatíveis com a situação de terceiros (ex.: perda da função pública).

28

Em qualquer hipótese, deve o beneficiário de um ato de improbidade administrativa responder na forma da Lei n. 8.429/1992?

Não. A lei qualifica a responsabilidade pelo benefício direto ou indireto, o que pressupõe efetivamente o conhecimento da imoralidade que contamina a validade do ato que gerou o benefício imoral. Sem prova de recebimento voluntário e consciente derivado de atividade ímproba, não há como responsabilizar na forma da Lei n. 8.429/1992.

Wellington Cabral Saraiva

O que é enriquecimento ilícito? 29

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) considera enriquecimento ilícito o fato de um agente público obter qualquer aumento indevido de seu patrimônio em virtude do exercício de função pública (artigo 9º da LIA). Os aumentos normais do patrimônio do agente público, como a compra de bens com sua remuneração, não caracterizam o enriquecimento ilícito.

Se o agente público receber um presente, estará

caracterizado enriquecimento ilícito? 30

Nem sempre. Existem algumas normas que procuram regulamentar o recebimento de presentes por parte de agentes públicos. No caso dos órgãos do Poder Executivo Federal, por exemplo, aplica-se o Código de Conduta da Alta Administração Federal, criado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República, que proíbe o recebimento de presentes de valor superior a R\$100,00, com algumas exceções. Se o Ministério Público, a Polícia, o Tribunal de Contas ou outro órgão tomar conhecimento de algum caso, ele será examinado individualmente. É possível, porém, o recebimento de presente de parente ou amigo, desde que não tenha relação com o exercício da função pública.

Enriquecimento ilícito é o mesmo que corrupção? 31

No Direito brasileiro, corrupção é um termo que corresponde a diferentes atos, até de caráter sexual, como no caso da corrupção de menores (artigo 218 do Código Penal). Em relação aos órgãos públicos, o Código Penal ⁴⁰ considera corrupção passiva o ato do agente público que solicita, recebe ou aceita a promessa de receber alguma vantagem indevida, em decorrência do exercício de suas funções (artigo 317, com pena de reclusão de um a oito anos, mais multa). Caso o agente público receba alguma vantagem indevida, sua conduta será, ao mesmo tempo, crime e ato de improbidade administrativa. A depender das circunstâncias, se o agente público apenas solicitar ou aceitar a promessa da vantagem indevida, praticará o crime de corrupção passiva, mas não o ato de improbidade.

32 Enriquecimento ilícito é o mesmo que peculato?

O Código Penal trata o peculato como crime praticado por funcionário público contra a administração pública. Ele consiste em o funcionário apropriar-se de qualquer bem móvel que esteja em seu poder em razão do cargo ou desviá-lo em seu proveito ou no de outra pessoa. Também ocorre o peculato quando o funcionário subtrai ou auxilia a subtração do bem, mesmo que não tenha a posse dele, aproveitando a facilidade oferecida por seu cargo. Em qualquer desses casos, a pena é de reclusão

de dois a doze anos, mais multa (artigo 312). Por estar no Código Penal, o peculato é punido como crime, após o Ministério Público propor ação penal. A conduta do peculato também caracteriza ato de improbidade administrativa, de forma que o Ministério Público deverá ainda propor ação baseada na LIA, para que o agente público seja punido também nos termos dessa lei (veja a pergunta 38 adiante).

33 O pagamento de comissão, percentagem ou gratificação caracteriza improbidade administrativa?

A LIA expressamente proíbe o recebimento de comissão, percentagem ou gratificação pelo fato de o agente público praticar ato ligado à sua função (artigo 9º, inciso I). Isso é considerado enriquecimento ilícito e, portanto, ato de improbidade.

Seria correto uma autoridade utilizar máquinas, equipamentos ou pessoal de órgão público em seu próprio benefício? Seria correto alegar que o uso da máquina ou equipamento não os retira do patrimônio do órgão público?

34

Os bens da administração pública são adquiridos com o dinheiro da população, sob a forma de impostos, e destinam-se exclusivamente a atender às necessidades da sociedade. O mesmo se aplica ao pessoal dos órgãos públicos, inclusive os contratados e terceirizados, que são pagos com dinheiro público. Não podem ser usados em benefício de particulares (a não ser em casos excepcionais, autorizados por lei) nem dos agentes públicos. O uso de máquinas e equipamentos causa desgaste nesses bens, gera custos de manutenção e reduz o valor deles (o que se chama depreciação), além de ferir o princípio constitucional da moralidade administrativa. Por isso, a LIA considera enriquecimento ilícito o uso de máquinas, equipamentos ou pessoal de órgão público em benefício de autoridade (artigo 9º, inciso IV).

Se o agente público receber alguma vantagem para deixar de cumprir seu dever, estará caracterizado ato de improbidade administrativa?

35

A LIA pune não só o recebimento de vantagem indevida pela prática de certos atos, como também o fato de o agente público se omitir, isto é, deixar de praticar atos aos quais estava obrigado. A lei refere-se expressamente, por exemplo, ao recebimento de vantagem para que o agente público tolere a exploração de jogos de azar, de lenocínio (ou seja, a exploração do sexo), de narcotráfico, de contrabando, de usura (o empréstimo ilegal de dinheiro a juros), ou de qualquer outra atividade ilícita (artigo 9º, inciso V). Além disso, nesses casos, o agente público poderá também ser processado pelo crime de prevaricação, previsto no Código Penal e punido com detenção de três meses a um ano, mais multa (artigo 319).

36

Como se explica o fato de alguns agentes públicos aumentarem enormemente seu patrimônio

durante o exercício da função pública? Trata-se de ato de improbidade?

O agente público pode aumentar seu patrimônio ao longo do tempo de maneira legal. Além de sua remuneração, existe a possibilidade de outras fontes legais de renda, como certas acumulações de cargos ou empregos, o recebimento de heranças, o retorno de investimentos financeiros, a aplicação em mercados como o de ações etc. Em qualquer caso, porém, esse aumento de patrimônio deve ser declarado à Receita Federal e ao órgão público para o qual o cidadão trabalha, e o agente público deve guardar comprovantes para demonstrar que a origem foi legal. Sem essa comprovação, o agente público poderá ser processado por ato de improbidade administrativa, pois a lei assim considera o fato de ele adquirir, para si ou para outra pessoa, no exercício da função pública, quaisquer bens cujo valor seja incompatível com a evolução normal de seu patrimônio ou com sua renda (artigo 9º, inciso VII).

37

Um agente público pode trabalhar ou prestar algum tipo de serviço para uma empresa que tenha interesses afetados pela função pública?

As leis brasileiras impõem diversas restrições ao trabalho dos agentes públicos. Para os servidores federais, a Lei n. 8.112/1990 proíbe que o servidor utilize o cargo para obter vantagem pessoal, com prejuízo à dignidade da função pública, que aceite qualquer vantagem decorrente de suas funções e que exerça qualquer atividade incompatível com seu horário de trabalho e com a função que desempenhe (artigo 117, incisos IX, XII e XVIII). Isso já bastaria para impedir que um agente público aceitasse prestar serviço a empresa com interesse atingido por sua função. Também é proibida a participação na gerência ou na administração de qualquer empresa privada, salvo aquelas em que a União possuir participação (artigo 117, inciso X). Além dessas normas, a LIA também proíbe aceitar emprego ou comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica com interesse atingido pelas funções do agente público (artigo 9º, inciso VIII). Em alguns casos, as leis também proíbem a aceitação de emprego ou função em empresas privadas mesmo depois de o agente público haver deixado a função. É a chamada “quarentena”, como ocorre com certas autoridades de especial importância, a exemplo do presidente do Banco Central, do Advogado-Geral da União e dos diretores das agências reguladoras, entre outros.

Como a LIA pune o enriquecimento ilícito? 38

A LIA estabelece a possibilidade de o indivíduo ser punido de diferentes maneiras se praticar ato de improbidade administrativa. No caso do enriquecimento ilícito, as punições previstas são as seguintes: perda dos valores que o agente público tenha obtido ilicitamente, indenização do dano que o patrimônio público tenha sofrido, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa de até três vezes o valor recebido indevidamente e proibição de contratar com os órgãos públicos ou receber benefícios fiscais, direta ou indiretamente, pelo prazo de dez anos.

Lesão ao erário ou lesão ao patrimônio público? 39

Erário é o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes aos entes da administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações públicas e autarquias.

Patrimônio público tem um conceito mais amplo, já que, além dos bens e interesses de natureza econômico-financeira, abrange os bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística que pertencem aos entes da administração pública (artigo 1º, § 1º, da Lei n. 4.717/1965).

Apesar de o artigo 10 da Lei de Improbidade fazer referência aos atos que “causam lesão ao erário”, na verdade, aplica-se aos atos que “causam lesão ao patrimônio público” (Garcia; Alves, 2002), tendo, assim, um alcance maior.

O rol de atos de improbidade previsto nos incisos

do artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 é taxativo? 40

O conceito de ato de improbidade que causa lesão ao erário encontra-se no *caput* do artigo 10 e é o seguinte: qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Trata-se de uma descrição ampla e genérica, dentro da qual podem ser encaixadas inúmeras condutas específicas, algumas das quais estão arroladas

Improbidade administrativa por lesão ao erário

nas quinze incisos do artigo 10. Contudo, esse rol é exemplificativo e é possível que condutas que não estejam especificamente descritas nesses incisos também caracterizem atos de improbidade, nos termos do *caput* do artigo 10.

Portanto, o rol de atos de improbidade do artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 não é taxativo.

41 A lesão ao erário só pode ser causada por uma ação para que possa ser punida?

A lesão ao erário a que se refere o artigo 10 da Lei de Improbidade pode ser causada tanto por ação como por omissão.

A maior parte dos atos de improbidade é causada por ações concretas do agente, quando, por exemplo, ele desvia ou se apropria de valor de que tem a posse, dispensa licitação quando esta era necessária, doa bens ou valores pertencentes à administração pública sem a observância das normas legais, concede um benefício fiscal indevidamente, permite ou facilita a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado ou realiza operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares.

A lesão pode ser causada, também, por omissão, que se verifica quando o agente não age quando deveria ter agido. É o que ocorre,

por exemplo, quando um fiscal age negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, quando um servidor nada faz para evitar a deterioração de um bem público, que deveria ser conservado, quando deixa de tomar providências ao verificar que estão sendo utilizados, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade das entidades públicas, ou fica inerte diante da utilização, por particulares, do trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados pelas entidades públicas.

Improbidade administrativa por lesão ao erário 49

Se a lesão ao erário for causada mesmo sem que tenha havido intenção do agente de causá-la, pode haver a responsabilização do agente?

42

O artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 prevê, expressamente, que o ato de improbidade que acarreta lesão ao erário pode ser causado por dolo ou por culpa. O ato de improbidade é doloso quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo. O ato de improbidade é culposo quando o agente deu causa a ele por imprudência, negligência ou imperícia. Por exemplo: o agente público encarregado da guarda do patrimônio de uma biblioteca pública que se apropria de uma obra rara do acervo, causando, assim, dano ao patrimônio público, pratica um ato doloso de improbidade. Se esse mesmo agente, apesar de não querer subtrair qualquer obra da biblioteca, permite que outra pessoa o faça, por não ter tomado todas as medidas necessárias no sentido de garantir a inviolabilidade do acervo, agindo, portanto, de maneira negligente, pratica também um ato de improbidade, na modalidade culposa. Esta espécie de ato de improbidade (artigo 10) é a única em que a LIA expressamente admite a forma culposa.

A caracterização do ato de improbidade que causa lesão ao patrimônio depende da comprovação de obtenção de vantagem indevida por parte do agente?

43

A Lei n. 8.429/1992 prevê três tipos de atos de improbidade: os que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º), os que causam prejuízo ao erário (artigo 10) e os que atentam contra os princípios da administração pública (artigo 11).

A prova da obtenção indevida de vantagem pelo agente público só é indispensável para a caracterização de ato de improbidade que importa enriquecimento ilícito (artigo 9º). Nos outros casos, essa prova é desnecessária.

50 Improbidade administrativa por lesão ao erário

Portanto, a caracterização da prática de ato de improbidade que causa prejuízo ao erário não depende da comprovação de que o agente público tenha obtido qualquer espécie de vantagem indevida.

44 É preciso demonstrar o efetivo prejuízo ao patrimônio e quantificá-lo?

Há muitas situações em que o dano ao patrimônio público é presumido pela lei, vale dizer, não precisa nem mesmo ser demonstrado para que se dê por caracterizado. É o que ocorre nas situações descritas no artigo 4º da Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965). Nesses casos, a lei prevê

que o ato deve ser anulado, independentemente de ser comprovado ou não o prejuízo, que, repita-se, é presumido.

O artigo 10 da Lei de Improbidade, porém, ao definir o ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, exige que esse ato “enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres” das entidades públicas.

É, assim, indispensável que o prejuízo fique demonstrado, até mesmo para que se possa obter o integral ressarcimento do dano, que é uma das conseqüências da responsabilização do agente público pela prática de ato de improbidade administrativa, como expressamente prevêm o artigo 37 da Constituição Federal e os artigos 12, inciso II, e 5º, da Lei n. 8.429/1992. Segundo este último artigo, ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-a o integral ressarcimento do dano. Nesse sentido, o entendimento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 203-204); em sentido diverso, entende Wallace Paiva Martins Júnior (2001, p. 206) que a perda patrimonial para caracterizar a improbidade administrativa há de ser medida pela existência de um prejuízo patrimonial efetivo (salvo nas hipóteses descritas no inciso do art. 10, em que o prejuízo é presumido), derivada de uma conduta ilícita ou imoral do agente.

Improbidade administrativa por lesão ao erário 51

Quais são as sanções previstas para o ato de improbidade que causa lesão ao erário? 45

O artigo 37, § 4º, da Constituição Federal diz que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A lei a que se refere a Constituição é a Lei n. 8.429/1992 (LIA), que, em seu artigo 12, estabelece que, independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, o responsável pelo ato de improbidade está sujeito, na hipótese do artigo 10, às seguintes sanções: ressarcimento integral do dano; perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer essa circunstância; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Em que casos concretos é possível reconhecer-se a prática de ato de improbidade que causa prejuízo ao erário?

46

Enquadram-se na descrição de atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, exemplificativamente, as seguintes condutas:

permitir que particular utilize veículo oficial ou outros bens públicos, como imóveis, equipamentos, máquinas ou outro material qualquer para fins também particulares;

»

52 Improbidade administrativa por lesão ao erário

permitir a venda ou a doação de um imóvel integrante do patrimônio público sem autorização legislativa;

permitir a venda de um imóvel integrante do patrimônio público por preço inferior ao de mercado, ou seja, subavaliado, ainda que mediante autorização legislativa;
adquirir bens por preço superior ao de mercado, beneficiando, assim, o vendedor;
permitir que a administração pública pague aluguel de imóvel em valor superior ao de mercado, beneficiando, assim, o locador;
aceitar garantia insuficiente ou inidônea na realização de um acordo para recebimento de crédito de um particular;
emprestar dinheiro público sem base em qualquer lei e sem apoio na lei orçamentária;
conceder benefício fiscal (isenção, imunidade, anistia etc.) a alguém sem que estejam preenchidos os requisitos legais previstos para essa concessão (por exemplo, sem a prova de que tenha sido beneficiado anteriormente, quando essa prova é necessária; sem a prova de que é entidade declarada de utilidade pública, quando isto é exigido; entidade beneficiada cujas condições de funcionamento são insatisfatórias ou que não tenha prestado contas etc.);
dispensar a licitação em hipóteses em que a lei não admite essa dispensa, com inobservância das disposições da Lei n. 8.666/1993;
ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas pela lei ou pelo regulamento, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000);
lavrar auto de infração calculando o tributo, multa e juros em valores inferiores aos efetivamente devidos, seja diminuindo a base

»
»
»
»
»
»
»
»
»
»
»
»
»
»
»

Improbidade administrativa por lesão ao erário **53**

de cálculo, seja aplicando a alíquota errada, ou por qualquer outro expediente que se preste a reduzir o valor devido;
liberar verba pública sem a observância de todas as normas legais, como, por exemplo, pagando por mercadoria ainda não recebida, por obra ainda não entregue, pagando despesa sem prévio empenho, pagando débito constante de precatório fora da ordem cronológica de sua apresentação;
aplicar irregularmente verba pública, como, por exemplo, empregando recursos legalmente vinculados a um determinado fim, na lei orçamentária anual, em finalidade diversa, utilizando dinheiro público em programas, projetos ou obras não incluídos na lei orçamentária;
permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro enriqueça às custas do erário.

Existem medidas para garantir o ressarcimento

do dano causado pelo agente ímprobo? 47

A fim de garantir o ressarcimento do dano, é possível determinar-se a indisponibilidade ou o seqüestro dos bens do agente acusado da prática de ato de improbidade (artigos 7º e 16 da Lei n. 8.429/1992).

Trata-se de medidas cautelares, que visam assegurar o ressarcimento, podendo ser determinadas pelo juiz, a pedido do Ministério Público ou do autor da ação, no início ou no curso do processo. Ao final, a sentença que julgar procedente a ação de improbidade pode decretar a perda dos bens havidos ilicitamente e determinar a reversão dos bens em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ato e/ou o pagamento do valor correspondente ao ressarcimento do dano causado (artigo 18 da Lei n. 8.429/1992).

»

»

»

54 Improbidade administrativa por lesão ao erário

48

Caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, pode o agente sofrer outras sanções além daquelas previstas no artigo 12 da Lei n. 8.429/1992?

Uma mesma conduta do agente público pode caracterizar, além de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10 da Lei n. 8.429/1992, crime e/ou ilícito administrativo. Nesse caso, o agente deverá responder em todas as esferas de responsabilidade, ou seja, pelo ato de improbidade, sujeitando-se às sanções do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992, pelo crime, sujeitando-se às penas privativas de liberdade, pecuniária ou restritiva de direitos, estabelecidas no Código Penal ou em outras leis penais, e também, finalmente, pelo ilícito administrativo, sujeitando-se às sanções administrativas respectivas.

Por exemplo, um agente público que, ao invés de aplicar uma determinada verba pública integralmente em sua destinação própria (construção de uma obra ou implementação de um programa), desvia parte dela em favor de um particular, empreiteiro ou prestador de serviço, beneficiando-o, pratica não só o ato de improbidade que causa lesão ao erário, previsto no artigo 10, inciso I, da Lei n. 8.429/1992, como também o crime de peculato (artigo 312 do Código Penal), para o qual a lei prevê pena de reclusão, de dois a doze anos e multa. Pratica, ainda, falta administrativa disciplinar (artigo 117 da Lei n. 8.112/1990), sujeitando-se, assim, às penalidades previstas no Estatuto do Servidor Público (advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de função comissionada). Se esse agente público for prefeito municipal, pratica crime de responsabilidade (artigo 1º, inciso I, do Decreto-Lei n. 201/1967), que é punido com pena de reclusão de dois a doze anos e multa, bem como a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública.

Improbidade administrativa por lesão ao erário **55**

Diz-se, assim, que o agente público está sujeito a diversas esferas de responsabilidade, que são independentes, cabendo a aplicação das sanções previstas em cada uma delas, mesmo que uma só conduta tenha sido praticada.

Walter Claudius Rothenburg

Por que a legislação refere atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública?

49

A Lei n. 8.429/1992 classifica os atos de improbidade administrativa em ordem de importância: os mais graves são aqueles pelos quais alguém enriquece ilícitamente, previstos no artigo 9º; depois vêm os que causam prejuízo ao patrimônio público, previstos no artigo 10; finalmente, a lei preocupou-se com atos que, mesmo não tendo proporcionado enriquecimento ilícito nem provocado prejuízo (ou, de fato, naquelas situações em que não se consegue provar isso no processo), ainda assim são contrários aos princípios que regem a administração pública. A lei buscou ser completa e não deixar escapar nenhum ato de improbidade administrativa.

Quais são os princípios da administração pública cujo desrespeito caracteriza improbidade administrativa?

50

Antes de tudo, são aqueles estabelecidos na Constituição, tanto no artigo 37 – que mencionava, originalmente, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade (repetidos no artigo 4º da Lei n. 8.429/1992), e passou, a partir da Emenda Constitucional n. 19/1998, a contar também com a eficiência – quanto em outros dispositivos: participação dos usuários dos serviços públicos e transparência (artigo 37, § 3º), dever do agente público de dar satisfação de seus atos e prestar contas (artigo 58, § 2º, inciso V, e artigo 70), continuidade das políticas públicas (artigos 165 e 166, §§ 1º e 2º), dentre outros. Assim, por exemplo, um administrador público que deixa, sistematicamente, de prestar esclarecimentos à população a propósito de sua atuação, da justificativa para a eleição das prioridades e dos modos de implementação de políticas públicas comete improbidade administrativa. O desrespeito a tais princípios acontece quando forem violados, para ilustrar, os deveres de honestidade, 60 Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública imparcialidade e lealdade às instituições, referidos exemplificativamente no artigo 11 da Lei n. 8.429/1992. Em suma, os princípios da administração pública funcionam como guias jurídicos de orientação da administração pública *para a realização das finalidades estatais e para o bom atendimento da população*, como esclarece Márcia Noll Barboza (2002, p. 119).

51

Somente os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia, como diz o artigo 4º da Lei n. 8.429/1992, podem praticar atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública?

Não. A própria lei estende o conceito de agente público para abranger todos aqueles que, não estando situados em nenhum nível ou hierarquia,

mesmo assim exerçam, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas (artigo 2º); é o caso, por exemplo, do mesário nas eleições, do médico credenciado ao SUS, do serventário de cartório extrajudicial. Indo além, a lei alcança inclusive os particulares, ou seja, pessoas (até mesmo jurídicas) que, mesmo sem vínculo orgânico com a administração pública, induzam ou concorram “para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie[m] sob qualquer forma direta ou indireta” (artigo 3º); é o caso, por exemplo, daquele que divulga questões de concurso público de que tomou conhecimento antes de sua realização (artigo 11, inciso V).

52

Exige-se compreensão do caráter da conduta (conhecimento) e condições de determinar-se de acordo com essa compreensão (vontade), ou seja, dolo, do sujeito que pratica ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública?

Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública **61**

Para boa parte dos analistas, sim, pois a culpa seria suficiente apenas nas hipóteses de lesão ao patrimônio público (segundo o artigo 5º), referidas no artigo 10 (Garcia; Alves, 2002, p. 214-217); essa parece ser a tendência da jurisprudência (ex.: STJ, REsp. 658.415/RS, 2ª Turma, rel. min. Eliana Calmon, julgado em 27.6.2006; STJ, REsp. 604.151/RS, 1ª Turma, rel. min. José Delgado, julgado em 25.4.2006). Não concordo: considero que o artigo 5º, inserido na parte geral da Lei n. 8.429/1992, vale para todas as espécies de atos de improbidade administrativa, e a referência a “patrimônio público” (diferente de “erário”, contido no artigo 10) deve ser entendida amplamente. Assim, seria suficiente a culpa, pelo menos uma culpa grave (Martins Júnior, 2001, p. 230), como, por exemplo, quando o sujeito, por falta de cuidado, permite que *chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço* (artigo 11, inciso VII). De qualquer modo, cabe à acusação bem demonstrar a participação subjetiva do acusado de improbidade administrativa.

Qualquer ato de improbidade administrativa não atenta necessariamente contra os princípios da administração pública?

53

Sim. Por isso o enquadramento no artigo 11 deve ficar para as condutas que não importem enriquecimento ilícito (artigo 9º) nem causem prejuízo ao patrimônio público (artigo 10). O artigo 11 tem, assim, uma importante função “residual”: permite “capturar” atos de improbidade que tenham “passado” pelas malhas dos artigos 9º e 10 (quando, por exemplo, há dificuldade de provar o enriquecimento ilícito ou o prejuízo). Assim, não tem sentido classificar determinado ato de improbidade, já caracterizado como provocador de enriquecimento ilícito e/ou de prejuízo ao patrimônio público, como violador de algum princípio da administração pública: essa “subsunção plúrima”, por necessária e automática, é superfetatória e insignificante (Rothenburg, 2002, p. 477-478).

62 Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública

54 O que significa o princípio da moralidade administrativa?

E o dever de lealdade às instituições?

A moralidade administrativa define-se por padrões de honestidade, transparência, participação, sintonia com as expectativas éticas da população e empenho. Praticar nepotismo, assumir compromissos públicos e depois ignorá-los, acomodar-se e deixar de emendar esforços para a solução dos problemas surgidos no âmbito funcional exemplificam atentado à moralidade administrativa, do qual a improbidade (gênero da corrupção) é uma das mais candentes manifestações. A lealdade às instituições é uma faceta da moralidade e tem a ver com a assunção da missão institucional e com uma boa representação dos interesses do órgão público. Por exemplo, ao saber da disponibilidade de material apreendido pela fiscalização fazendária, a ser distribuído aos diversos órgãos públicos, o servidor deve empenhar-se em obter o mais adequado à sua repartição. Não pode, por outro lado, ao perceber um desfalque nos quadros de seu órgão, deixar de promover a realização de concurso público ou a apresentação de projeto de lei para a criação de novos cargos, pouco se importando ou, mesmo, querendo a indigência do órgão a que está vinculado. Outro exemplo: após assumir a direção de conselho profissional, o sujeito adota um discurso niilista, contrário a qualquer forma de controle (ora, com essa opinião, o sujeito não deve, honestamente, candidatar-se e assumir um cargo de direção). Embora não seja possível traçar uma separação absoluta, a moralidade administrativa não deve confundir-se com a moral comum nem a lealdade às instituições, com um programa político-partidário ou uma concepção corporativista.

55

Pequenas irregularidades caracterizam improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública? Isso não tende a tornar insuportável a gestão pública, com a banalização da aplicação da Lei n. 8.429/1992?

Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública **63**

É preciso moderação para não desestimular os administradores públicos zelosos e preocupados e atingir apenas os mal-intencionados.

Qualquer ato de improbidade administrativa tem de possuir certa relevância, especialmente aquele que não provoque enriquecimento ilícito e/ou prejuízo ao patrimônio público, senão há insignificância que não justifica o intuito de responsabilização judicial (mas pode justificar uma responsabilização no âmbito administrativo). Essa prudente avaliação pode ser feita na fase de investigação, antes da propositura de ação judicial, e recomendar o arquivamento do respectivo procedimento administrativo (inquérito civil); e por ocasião dos pronunciamentos judiciais da acusação, em parecer ou em alegações finais, por exemplo.

O que a lei não permite é a transação, acordo ou conciliação nas respectivas ações judiciais (artigo 17, § 1º). Contudo, ante a corrupção e o descaso crônicos na administração pública brasileira, não é bem moderação o que está faltando.

Quais as sanções para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública?

56

Elas estão previstas no artigo 12, inciso III: ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Todas essas sanções já estão previstas, com mais intensidade, para os atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito (artigo 12, 64 Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública inciso I) ou causem prejuízo ao patrimônio público (artigo 12, inciso II), do que se conclui que o artigo 11 tem uma função residual. A previsão de eventual ressarcimento integral do dano parece descabida, pois, se houvesse prejuízo ao patrimônio público, o enquadramento deveria se dar no artigo 10, mas é possível aventar pelo menos duas justificativas: 1.a) para eventual dano moral difuso (embora eu entenda ser essa espécie de dano uma causa de prejuízo ao patrimônio público em sentido amplo); 2.a) para permitir o ressarcimento de particular prejudicado, se houver (Weichert, 2006, p. 64).

57

Há improbidade administrativa quando o sujeito “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo” (artigo 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/1992), mas o Tribunal de Contas ainda assim as aprovar, ou, mesmo que não, o respectivo Poder Legislativo as aprovar?

Sim. O artigo 21, inciso II, dispõe que a aplicação das sanções por improbidade administrativa independe “da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas”. Verifica-se, assim, uma pluralidade de órgãos e poderes com competência para, autonomamente, avaliar a conduta do sujeito. A avaliação do Tribunal de Contas não é vinculante nem em relação ao Legislativo (ex.: artigo 31, § 2º, da Constituição Federal), nem ao Judiciário, e nem a avaliação – eminentemente política – do Legislativo é vinculante em relação ao Judiciário. Mas é claro que uma aprovação das contas aumenta o ônus da prova da improbidade administrativa a cargo do acusador.

58

É possível referir ações propostas pelo Ministério Público em razão de atos de improbidade por violação aos princípios da administração pública?

Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública 65
Dentre hoje muitas, destaco as seguintes: a) não-atendimento de recomendação do Ministério Público: cobrança indevida de tributo considerado inconstitucional pelo STF (artigo 11, *caput*); b) declaração indevida de prevenção na distribuição de processos judiciais (artigo 11, *caput*); c) tortura praticada por agentes da Polícia Federal (artigo 11, inciso I – ação promovida por Daniel Sarmiento); d) assédio sexual (artigo 11, inciso I); e) empréstimo de recursos públicos sem exigência de prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (artigo 11, inciso

l); f) denominação, dada a prédio público, de pessoa viva (artigo 11, inciso I); g) irregularidades no processo eleitoral de conselho profissional (artigo 11, incisos I e II); h) inércia de órgão público encarregado de fiscalizar empresas de vigilância, em implantar medidas voltadas aos deficientes físicos (artigo 11, inciso II); i) inércia de órgão público ambiental em relação a obras para evitar atropelamento de animais silvestres em rodovia (artigo 11, inciso II); j) quebra de sigilo funcional e prática de ato de ofício em desconformidade com as regras do serviço (artigo 11, incisos I, II, III e VI).

Sérgio Monteiro Medeiros

Em que consiste a apuração do ato de improbidade administrativa? 59

A apuração é a investigação, a averiguação, a coleta de informações (provas) que irão determinar as circunstâncias concretas (reais) em que, eventualmente, aconteceu o ato de improbidade administrativa.

Não se pode, de início, no limiar de um procedimento apuratório, afirmar com certeza a ocorrência do ato de improbidade, pois a apuração pode, perfeitamente, atestar justamente o contrário, isto é, a inoportunidade de qualquer irregularidade, ou a ocorrência de mera irregularidade formal, sem maior significado, de sorte a não se enquadrar como ato de improbidade administrativa, que é mais grave do que a simples irregularidade.

É a apuração que, procedendo ao levantamento das provas acerca da efetiva ocorrência e da dinâmica (modo como se desenvolveram os fatos) do ato de improbidade administrativa e apontando (individualizando) quem sejam seus autores, isto é, os agentes públicos e, se for o caso, os terceiros beneficiários (particulares, pessoas não pertencentes aos quadros dos entes públicos, que obtiveram proveito com a prática do ato de improbidade), fornecerá os elementos indispensáveis (fatos verificados, autoria e respectivas provas) à proposição da ação civil de responsabilização por ato de improbidade administrativa.

Quem detém poderes para apurar a prática de ato de improbidade administrativa? 60

Um dos legitimados (ou seja, quem tem poderes legais) à apuração é o próprio ente público que sofreu o dano decorrente da prática do ato de improbidade administrativa. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) expressa bem isso em seu artigo 14, *caput*.

70 Apuração dos atos de improbidade administrativa

Se, por exemplo, o Ministério dos Esportes celebra um convênio com determinado município para a construção de uma quadra poliesportiva que não vem a ser construída, o projeto não é executado conforme previsto (faz-se a quadra, mas não coberta; é feita a arquibancada apenas de um lado; não é poliesportiva, mas de futebol de salão apenas, porque não foram adquiridos os equipamentos para outras práticas desportivas) ou as verbas repassadas não são integralmente empregadas nessa finalidade (hipótese de desvio), é dever do Ministério dos Esportes apurar os fatos em toda a sua extensão, pois, diante de tais irregularidades, há indícios

(sinais, com razoável grau de probabilidade de uma ocorrência) da prática de ato de improbidade administrativa.

Entretanto, não há exclusividade na apuração por parte do ente da administração pública que sofreu o dano. A LIA não exprimiu essa exclusividade.

Aliás, se o tivesse feito estaria em choque com a Constituição Federal, ou, em outras palavras, essa vedação seria inconstitucional, pois a lei não pode contrariar a Constituição, e de seu próprio texto (da Constituição) decorre a legitimação (atribuição de poder legal) de outros órgãos, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Poder Legislativo. Esse é o entendimento majoritário da doutrina (Figueiredo, 2004, p. 295 e 325-326, passim; Garcia; Alves, 2002, p. 441-513, passim; Martins Júnior, 2001, p. 151; Medeiros, 2003, p. 221-241, passim; Sarmento, 2002, p. 150-154, passim) e da jurisprudência (STJ, REsp. 154128, 1ª Turma, rel. p/ acórdão min. Milton Luiz Pereira, julgado em 11.5.1998; STJ, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 344207, 1ª Turma, rel. min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 3.6.2003; STF, HC 71.039/RJ, Tribunal Pleno, rel. min. Paulo Brossard, julgado em 7.4.1994).

O Ministério Público pode optar por um entre dois instrumentos para proceder a apurações de atos de improbidade administrativa: inquérito civil público ou procedimento administrativo. Ambos acham-se contemplados na Constituição Federal, no artigo 129, incisos III e VI, respectivamente.

Na legislação infraconstitucional estão regulados na Lei da

Apuração dos atos de improbidade administrativa **71**

Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), na Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados (Lei n. 8.625/1993) e no Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar n. 75/1993).

Quem pode requerer a apuração de ato de improbidade administrativa? **61**

A Lei n. 8.429/1992 (LIA), em seu artigo 14, expressa que *qualquer pessoa podera representar a autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigacao destinada a apurar a pratica de ato de improbidade.*

Esse direito de representação de que trata a LIA é uma consequência do direito constitucional de petição, garantido no artigo 5º, inciso XXXIV, *a*, da Constituição Federal, razão pela qual seu exercício não pode jamais ser condicionado ao pagamento de taxas, a qualquer título ou finalidade, mesmo que de interesse público.

A representação, ainda que não o diga a LIA, em face das atribuições constitucionais e legais de que se acham imbuídos, pode também ser dirigida a outros órgãos dotados de poderes investigatórios, como o Ministério Público, conforme esclarecem Figueiredo (2004, p. 165) e Medeiros (2003, p. 142 e ss.).

Por “qualquer pessoa”, entenda-se qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil, bem como qualquer pessoa jurídica (associações, sindicatos, empresas etc.). É o que, corretamente, defende Sarmento (2002, p. 146-147, passim).

A Lei n. 8.429/1992 (artigo 14, § 1º) exige que o pedido seja formalizado (encaminhado, protocolado) por meio de representação (petição, documento em que os fatos conhecidos e tidos como ímprobos são relatados, com todos os elementos disponíveis, requerendo-se a adoção das providências cabíveis) escrita ou reduzida a termo e assinada, contendo

72 Apuração dos atos de improbidade administrativa

a qualificação do representante (pessoa física ou jurídica, nome, endereço, número de inscrição no CPF ou no CNPJ, profissão e estado civil, em se tratando de pessoa física), as informações sobre o fato e sua autoria, além da indicação das provas de que tenha conhecimento.

Se não puder ou não souber como reportar os fatos por escrito, o representante, a pessoa que conhece e deseja ver os fatos apurados, comparece à repartição pública competente (ente público prejudicado, Ministério Público, Tribunal de Contas, entre outros), explica verbalmente o motivo de seu comparecimento, e um funcionário da repartição “reduz a termo” (escreve) as suas declarações, após qualificá-la, colhendo a sua assinatura, ou a sua impressão digital, caso não seja alfabetizada, certificando essa circunstância e dando fé do ato.

62

A representação vincula, obriga a administração pública a proceder à apuração do suposto ato de improbidade administrativa noticiado?

Não. Nem o ente público lesado nem qualquer dos demais órgãos dotados de poderes investigatórios ficam obrigados a proceder a uma apuração tão-somente em razão do recebimento de uma representação noticiando a prática de ato de improbidade administrativa.

A autoridade administrativa rejeitara a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei. Este é o exato teor do artigo 14, § 2º, da LIA.

Entretanto, não deve prevalecer excessivo rigorismo na interpretação da norma, pois essas compreensões desprestigiam a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, interesses e valores que se sobrepõem a formalidades legais.

Apuração dos atos de improbidade administrativa 73

Assim, a autoridade administrativa não só pode como deve acatar a representação, ainda que não observados, perfeitamente, os prefeitos requisitos do artigo 14, § 1º, da LIA, sempre que haja possibilidade ou razões para assim proceder, podendo até mesmo instaurar procedimento apuratório de ofício (por sua própria iniciativa), com base nas informações que lhe chegaram, caso entenda que se revestem de mínima verossimilhança (aparência de veracidade, procedência, plausibilidade). Essa compreensão respalda-se nos escólios de Medeiros (2003, p. 142) e Sarmiento (2002, p. 147).

Também roborando esse entendimento, de modo que dilucide o preciso alcance da previsão legal em comento, o egrégio Superior Tribunal de Justiça já manifestou que

o direito de representação por improbidade administrativa, previsto no art. 14 da Lei n. 8.429/1992, não compreende o de ver necessariamente instaurado o processo de investigação, caso não haja início de prova considerada razoável para tanto (STJ, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 16424, 1ª Turma, rel. min. Teori Albino Zavascki, julgado em 5.4.2005).

Portanto, conclui-se que, existindo um mínimo de solidez, de indícios que confirmem certa idoneidade (credibilidade) à representação, os fatos devem ser apurados.

A polícia judiciária pode investigar atos de improbidade

administrativa em qualquer situação? 63

A legitimidade da polícia judiciária (Polícia Federal e Polícias Civis dos Estados) para proceder a investigações de ato de improbidade administrativa encontra respaldo na própria LIA, que, em seu artigo 22, não previu qualquer exceção, *in verbis*: *Para apurar qualquer ilícito previsto*
74 Apuração dos atos de improbidade administrativa
nesta lei, o Ministério Público [...] poderá requisitar a instauração de inquerito policial [...].

Contudo, a lei deve ser interpretada inteligentemente e, especialmente, em conformidade com a Lei Maior (Constituição Federal), pois que é esta o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico. Desse modo, é imperioso reconhecer que a polícia judiciária somente poderá apurar ato de improbidade administrativa, o que faz por intermédio de inquerito policial, quando à conduta ímproba a ser apurada corresponder um crime, ou seja, quando o comportamento contrário à probidade administrativa estiver também descrito como ilícito em uma lei de natureza penal (Código Penal ou lei especial).

Esse pensamento, seguramente alicerçado na doutrina especializada em improbidade administrativa (Medeiros, 2003, p. 222; Pazzaglini Filho, 2002, p. 189; Sarmiento, 2002, p. 151), deflui de exegese da LIA, em harmonia com o estatuído na Carta da República, a teor de seu artigo 144, que demarcou os limites precisos de atuação da polícia judiciária (Polícia Federal e Polícias Civis dos Estados).

64

O Ministério Público está adstrito às conclusões da apuração da administração pública ou da polícia judiciária?

A *Constituição Cidadã*, a vigente Constituição Federal de 1988, elevou o Ministério Público à condição de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*).

Outrossim, para que os membros do Ministério Público (procuradores da República, promotores de Justiça, entre outros) possam bem se desincumbir dessa hercúlea tarefa, o legislador constituinte cuidou de assegurar aos integrantes da magistratura do Ministério Público igualdade jurídica (tratamento paritário nas esferas constitucional e infraconstitucional relativamente a direitos e garantias ínsitas ao exercício das funções, guardadas as peculiaridades, naturalmente) com os membros da magistratura do Poder Judiciário (juízes, desembargadores, ministros das Cortes Superiores etc.).

Assim, por força do artigo 127, § 1º, da Lei Fundamental, os membros do Ministério Público gozam de independência funcional, entenda-se, são inteiramente livres para atuar, respeitadas a Constituição e as leis não evidentemente inconstitucionais, de acordo com seus convencimentos jurídicos, sem atrelamentos ou subordinações, conquanto sempre fundamentadamente, dando a conhecer os fundamentos fáticos e jurídicos de seus posicionamentos.

Daí decorre que as conclusões das apurações realizadas pela administração pública ou pela polícia judiciária, tanto no concernente à materialidade (provas da ocorrência) quanto no que se refere à autoria,

não condicionam o atuar do Ministério Público, que dará aos fatos apurados e registrados nos autos (caderno em que são colecionados, na ordem cronológica em que vão sendo produzidos, os documentos resultantes das investigações, tais como tomadas de declarações, informações prestadas por outros órgãos públicos ou empresas, laudos periciais etc.) interpretação própria, podendo divergir total ou parcialmente das conclusões consignadas.

Poderá, então, propor ação de improbidade quando o resultado do apuratório for pela não-configuração do ato de improbidade; em sentido oposto, deixar de aparelhar a ação, acionar como réu em ação de improbidade administrativa quem foi tido como inocente, bem como deixar de acionar quem foi considerado responsável pela prática do pretense ato de improbidade administrativa. Tudo consoante o princípio constitucional da independência funcional e a clara exposição dos motivos que norteiam o seu convencimento.

76 Apuração dos atos de improbidade administrativa

65

Qual o órgão do Ministério Público com atribuição para proceder à apuração do ato de improbidade administrativa?

Como regra geral, pode-se enunciar que tem atribuição legal para presidir o procedimento apuratório, requisitá-lo (requisição não é simples solicitação, sujeita ao exame de conveniência e oportunidade da pessoa a quem se dirige, mas verdadeira determinação, ordem, pois, que deve ser cumprida sem mais delongas) à polícia judiciária (inquérito policial) ou ao ente público prejudicado, o órgão do Ministério Público (membro do Ministério Público, promotor de Justiça, procurador da República, entre outros) com atribuição para promover a ação de improbidade administrativa, ou seja, será um membro em atuação no primeiro grau de jurisdição, isto é, perante um juiz federal ou um juiz de Direito, conforme se trate de feito da competência da Justiça Federal ou da Justiça dos Estados (ou do Distrito Federal).

Entendemos que, caso o agente público cuja conduta a ser investigada tenha foro privilegiado (foro especial por prerrogativa de função) em matéria penal, perante instância superior (ex.: governadores perante o STJ, prefeitos municipais ante os Tribunais de Justiça dos Estados ou Tribunais Regionais Federais), o órgão do Ministério Público oficiante em primeiro grau de jurisdição – com atribuição para promover a ação de improbidade administrativa – poderá realizar diretamente a investigação (por meio de procedimento administrativo ou de inquérito civil público), bem como requisitá-la à administração, mas não poderá requisitar a instauração de inquérito policial, o que somente pode ser providenciado pelo órgão com atribuição para funcionar na ação penal e, dessarte, que funciona perante tribunal.

Em remate, frise-se que, havendo lesão a interesse federal (da União, de suas autarquias ou empresas públicas), ou seja, quando a competência para processar e julgar a ação de improbidade administrativa a ser proposta

Apuração dos atos de improbidade administrativa 77

for da Justiça Federal (cf. artigo 109, inciso I, da Constituição Federal), a apuração somente poderá ser conduzida ou requisitada por membro do Ministério Público Federal (procurador da República). Nesse sentido:

Compete à justiça federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal (STJ, Súmula n. 8, julgado em 27.5.1998),

e o

desvio de verbas repassadas pela União Federal ao Estado configura prejuízo ao patrimônio da União Federal, cabendo à Justiça Federal a apuração dos fatos, sendo irrelevante, no caso, a circunstância de ter o respectivo valor ingressado no patrimônio do Estado (art. 109, IV, CF) (TRF3, *Habeas Corpus* 12346, 5ª Turma, rel. Juíza Ramza Tartuce, julgado em 11.6.2002).

Nos demais casos, a atribuição para apurar os fatos e promover a ação de improbidade administrativa é dos membros dos Ministérios Públicos dos Estados (promotores de Justiça).

Os procedimentos apuratórios são públicos ou

sigilosos? 66

Reversoamos a opinião de Medeiros (2003, p. 229-230, *passim*):

Como regra, o procedimento investigatório é público, podendo, portanto, ser compulsado pelos órgãos de imprensa, pelo investigado ou seu advogado, cabendo à autoridade que o preside expedir ou determinar a expedição das certidões que venham a ser requeridas.

Informações também podem ser passadas à Imprensa pelas autoridades presidentes dos feitos, haja vista o interesse público que muitas vezes o assunto tratado desperta, inclusive porque

78 Apuração dos atos de improbidade administrativa

os profissionais de imprensa, não raro, têm papel destacado, auxiliando decisivamente nas investigações. [...]

Contudo, ainda que não o digam as leis complementares que instituem os regimes jurídicos dos Ministérios Públicos (Estaduais e Federal/Distrital), deve-se admitir a imposição de sigilo, por decisão escrita e fundamentada. Admitimos três hipóteses: quando os autos contiverem informações sujeitas a sigilo legal (telefônico, bancário e fiscal), transferido por meio de autorização judicial;

quando o interesse público o exigir, como em investigação que possa ocasionar risco ao sistema financeiro, caso haja inoportuna divulgação dos resultados, ou que envolva saúde pública, ou qualquer outra questão sensível que reclame atenção e cuidado na sua divulgação;

quando o sigilo for necessário à apuração dos fatos, ou seja, quando a publicidade for capaz de frustrar a obtenção de provas.

A assertiva, em relação à última hipótese aventada, deflui da natureza investigatória do procedimento (ou inquérito civil público), cabendo invocar, por analogia, a norma albergada no art. 20, *caput*, do Código de Processo Penal.

67 Os procedimentos apuratórios estão sujeitos ao princípio constitucional do contraditório?

O princípio do contraditório encontra-se elencado no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, nestes termos: *aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. Cuida-se de importante garantia fundamental, mas não tem caráter absoluto.*

- a)
- b)
- c)

Apuração dos atos de improbidade administrativa **79**

Processo e procedimento, pelo menos em linguagem jurídica, são vocábulos que guardam entre si acentuada diferença semântica. O legislador

constituente foi estritamente técnico ao empregar o termo “processo” em vez de “procedimento”, pois somente naquele há verdadeiro julgamento, que pode resultar no apenamento de quem foi guindado à condição de réu (processo judicial) ou indiciado (processo administrativo). Daí a inafastável necessidade de observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, devendo ser facultado a essa pessoa conhecer, acompanhar e impugnar as provas contra ela produzidas, requerer a produção de outras provas, defender-se das imputações formuladas em seu desfavor e recorrer em face de decisão que a desfavoreça.

Já os procedimentos apuratórios, porque de natureza instrutória, preparatória, informativa, destinados que estão a oferecer mínimo suporte probatório a ulterior processo, não se submetem ao princípio do contraditório. Os fatos são apurados e as provas produzidas unilateralmente, pois que se destinam, precipuamente, deixo-se bem vincado, a instruir o processo no curso do qual, aí sim, deverá ser rigorosamente observado o princípio do contraditório, ficando toda a prova sujeita à bilateralidade, à iniciativa e à fiscalização das partes que controvertem no processo. Isso vale para todo e qualquer procedimento apuratório, seja ele encetado pela administração pública, pelo Ministério Público ou pela polícia judiciária.

Manifestam-se, nesse mesmo sentido, a doutrina (Medeiros, 2003, p. 228; Pazzagli Filho, 2002, p. 146-147, passim; Sarmiento, 2002, p. 153) e a jurisprudência (STJ, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 11537/MA, 2ª Turma, rel. min. Eliana Calmon, julgado em 6.2.2001; STJ, REsp 644994/MG, 2ª Turma, rel. min. João Otávio de Noronha, julgado em 17.2.2005).

80 Apuração dos atos de improbidade administrativa

68

Há alguma exceção à regra que exclui os procedimentos apuratórios do âmbito de incidência do princípio constitucional do contraditório?

Em havendo processos judiciais incidentes à apuração, ações cautelares preparatórias da ação principal, em regra, o contraditório deverá ser observado, na forma da legislação processual (artigos 797, 802 e 803, parágrafo único, do Código de Processo Civil). Contraditório, esclareçase, não no procedimento apuratório propriamente dito, mas, sim, no processo judicial de natureza cautelar, proposto com o fito de buscar subsídios à apuração, e que sem a intervenção jurisdicional (ordem judicial) não poderiam ser auferidos.

Contudo, advirta-se: mesmo que restrito à ação cautelar, é crucial a escolha do momento processual adequado ao estabelecimento do contraditório, a fim de que seja preservado o resultado útil, proveitoso, da medida requerida e, principalmente, da investigação em curso.

Essa análise é fundamental ao ensejo da concessão da liminar, pois, como averbado em julgado do egrégio Superior Tribunal de Justiça,

A concessão de liminar *inaudita altera parte* se justifica quando a demora no provimento possa acarretar prejuízos ao requerente ou ineficácia de seu provimento final. Ademais, a providência não impõe restrição ao princípio do contraditório, mas tão-somente posterga no tempo a oitiva da parte contrária (STJ, Agravo Regimental na Medida Cautelar 8810, 1ª Turma, rel. min. Denise Arruda, julgado em 28.9.04).

Antonio do Passo Cabral

Qual o juízo competente para processar e julgar

a ação de improbidade? 69

A Lei n. 8.429/1992 não tem norma específica a respeito da competência, sendo aplicável subsidiariamente o artigo 2º da Lei n. 7.347/1985, que estabelece como competente o juízo do local onde ocorreu ou deveria ocorrer o dano. Assim, a regra é a competência do juízo de primeira instância do local do dano. O STF julgou inconstitucional (Adin n. 2.797) a redação dada ao artigo 84 e parágrafos do Código de Processo Penal pela Lei n. 10.628/2002, que estabelecia foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade propostas contra determinadas autoridades, o que acarretava a competência originária dos tribunais nesses casos.

Qual a natureza da ação de improbidade? Que leis poderiam ser aplicadas subsidiariamente ao procedimento da ação de improbidade?

70

No julgamento referido (Adin n. 2.797), o STF afirmou a natureza cível da ação de improbidade, sendo inaplicável a sistemática penal por analogia. Ao contrário, a ação de improbidade é considerada uma espécie de ação civil pública, sendo aplicáveis, subsidiariamente às disposições da Lei n. 8.429/1992, as Leis n. 7.347/1985 e 8.078/1990 e o Código de Processo Civil, ao menos em regra, na ausência de norma expressa. Assim, podemos pensar na aplicação da disciplina da coisa julgada nas ações coletivas. Havendo, contudo, norma expressa disciplinando especificamente a ação de improbidade, serão inaplicáveis aquelas leis quando incompatíveis.

Qual a natureza da legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura da ação de improbidade?

71

Sendo enquadrada no rol das ações coletivas, a ação de improbidade é o meio pelo qual busca o legitimado a tutela de um direito metaindividual, **84** Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa que transcende a titularidade singular, já que pertencente a uma coletividade. Trata-se de proteção ao patrimônio público e à probidade administrativa, bens coletivos socialmente difundidos, de titularidade difusa, pertinentes a toda a comunidade. Sobre o tema, vale transcrever as lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 179):

Como foi visto, a Lei n. 8.429/1992 não se destina unicamente à proteção do erário, concebido este como o patrimônio econômico dos sujeitos passivos dos atos de improbidade, devendo alcançar, igualmente, o patrimônio público em sua acepção mais ampla [...]. Acresça-se, ainda, que todos os membros da coletividade têm o direito de exigir dos administradores públicos que atuem com estrita observância ao princípio da juridicidade, o que pode ser considerado um direito transindividual e indisponível, de natureza eminentemente difusa, já que pulverizado entre todas as pessoas.

A legitimidade, portanto, é extraordinária (vai em juízo tutelar direito alheio em nome próprio), concorrente (vários legitimados a podem propor) e disjuntiva (a legitimidade de cada um deles independe de uma conduta dos demais).

72 O juiz fica vinculado ao pedido na ação de improbidade?

Nas ações de improbidade, não vige o princípio da correlação, adstrição ou congruência entre sentença e pedido. Deve haver, na causa de pedir, narração detalhada do ato de improbidade, o que é suficiente para a identificação e individualização da demanda, bem como para a defesa do réu, à semelhança do que ocorre com o processo penal e em alguns procedimentos cíveis, como a ação popular (Moreira, 1988). A norma constitucional do artigo 37, § 4º, fala que os atos de improbidade importarão as consequências ali elencadas, sendo também peremptória a disposição do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992 (o responsável pelo ato Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa ⁸⁵ de improbidade “está sujeito às seguintes cominações”). Destinam-se tais normas ao magistrado, sendo certo que o legislador quis que o agente ímprobo estivesse submetido compulsoriamente a tais sanções. O juiz não fica vinculado às expressas sanções que tenham sido pedidas pelo autor na ação de improbidade, podendo aplicar sanções não requeridas expressamente. Nesse sentido, por todos, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves na obra citada. Contra, por todos, Marino Pazzagliani Filho (2002, p. 189).

Pode haver pedido declaratório na ação de improbidade?

73

Há autores que sustentam a possibilidade do pedido declaratório de reconhecimento de uma conduta ímproba (Dinamarco, 2001). Entretanto, a ocorrência de improbidade é um fato jurídico, não sendo possível haver declaração judicial da ocorrência de fatos, salvo exceções legais referentes à falsidade documental. O pedido declaratório limita-se à existência ou inexistência de relações jurídicas (artigo 4º do Código de Processo Civil).

Pode haver pedido de nulidade ou desconstituição

do ato ímprobo na ação de improbidade? 74

O pedido desconstitutivo do ato ímprobo, apesar do silêncio do legislador constitucional (artigo 37, § 4º, da Constituição Federal) e do legislador infraconstitucional (artigo 12 da Lei n. 8.429/1992), vem sendo admitido como possível pela doutrina e pela jurisprudência. Todavia, neste ponto, aplica-se integralmente o princípio da correlação ou congruência, devendo haver pedido expresso, não podendo o juiz, de ofício, proceder à anulação sem que tenha havido requerimento inicial a respeito.

⁸⁶ Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa

75 Quem são os legitimados passivos na ação de improbidade?

A demanda deve ser ajuizada contra o agente que praticou o ato, quem induziu ou concorreu para sua prática e os beneficiários diretos ou indiretos do ato, em litisconsórcio necessário. Se a demanda for ajuizada pela pessoa jurídica interessada (lesada), intervém o Ministério Público como fiscal da lei. Se proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica interessada poderá integrar o pólo ativo, figurando em litisconsórcio ativo originário com o próprio Ministério Público. Pelo artigo 17, § 3º,

da Lei n. 8.429/1992, na redação dada pela Lei n. 9.366/1996, é aplicável no que couber à ação de improbidade o artigo 6º, § 3º, da Lei n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), o que permite que a pessoa jurídica lesada, diante do interesse público em jogo, atue ao lado do autor.

76

A propositura simultânea de ações de improbidade pelo Ministério Público e outro co-legitimado, versando sobre o mesmo ato de improbidade, caracteriza conexão ou litispendência?

Apesar de não haver identidade subjetiva, no campo das demandas coletivas o instituto da litispendência deve ser analisado sob outra ótica.

Na hipótese apresentada, vem apontando a doutrina (Neiva, 2006; Gidi, 1995) que deve ser considerado o interesse postulado, ainda que sejam diversos os sujeitos que formalmente figuram no processo. Assim, estaríamos diante de litispendência, e não de conexão.

77

Qual o critério para a determinação da prevenção quando uma das demandas for ação de improbidade?

Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa 87

A disciplina da ação de improbidade afasta-se das regras gerais do Código de Processo Civil, que estabelecem que o juízo prevento será decidido pelos critérios do primeiro despacho liminar positivo (quando as ações tramitarem perante órgãos jurisdicionais de mesma competência territorial, artigo 106 do Código de Processo Civil), ou da primeira citação válida (competências territoriais distintas, artigo 219 do Código de Processo Civil). A Lei de Improbidade, em seu artigo 17, § 5º, adota critério diferenciado: a “propositura da ação prevenirá o juízo”.

Quais dos réus são beneficiados pela notificação

prévia para defesa na ação de improbidade? 78

Nitidamente inspirada no procedimento criminal referente aos processos contra servidores públicos (crimes funcionais, artigo 514 do Código de Processo Penal), a Lei n. 8.429/1992, no artigo 17, § 7º, prevê a notificação prévia do réu para uma resposta preliminar. No processo penal, o entendimento predominante é o de que só se aplica a notificação prévia aos réus que tenham a qualidade de funcionário (servidor) público para fins penais. Porém, a Lei de Improbidade não restringe a aplicação da notificação prévia apenas aos que detenham essa qualidade. Ademais, o artigo 3º da lei afirma que suas disposições serão aplicáveis, “no que couber”, a todos os que induzam ou concorram para a prática dos atos e aos beneficiários destes. Aplicação, portanto, sempre que compatível. Por outro lado, trata-se de norma concessiva de direitos ao réu, permitindo-lhe uma defesa preliminar, não podendo o intérprete restringir o alcance de uma norma concessiva de direitos, o que decorre das regras gerais de hermenêutica.

Sérgio Monteiro Medeiros

As medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa seguem o rito estabelecido no Código de Processo Civil?

79

A indagação tem maior relevância no que diz respeito às ações cautelares preparatórias, aquelas que antecedem as ações de improbidade administrativa e que são propostas, em geral, no curso de procedimentos apuratórios, embora não necessariamente deva existir apuração em tramitação.

A LIA suscita dúvida, pois, se por um lado, ao tratar da cautelar de seqüestro dos bens do agente público ímprobo ou terceiro beneficiário (artigo 16, *caput*), determinou fosse observado o que estabelecem os artigos 822 a 825 do Código de Processo Civil (artigo 16, § 1º, da LIA), por outro, silenciou ao cuidar da quebra de sigilo bancário (artigo 16, § 2º, da LIA) e da decretação de indisponibilidade de bens (artigo 7º da LIA). Ainda assim, é de bom alvitre que seja seguido o rito (procedimento) plasmado no CPC, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e da segurança jurídica.

O que não nos parece acertado, todavia, em obséquio aos princípios constitucionais da defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público, bem assim do princípio constitucional da proporcionalidade, mormente diante do silêncio (“eloqüente”?) da LIA, é aplicarem-se com exacerbado rigor as normas do Código de Processo Civil.

Qual o sentido em se seguir, em uma decretação de quebra de sigilo bancário, medida que demanda longo prazo para análise após a obtenção das informações, a diretriz traçada nos artigos 806 e 808, inciso I, do Código de Processo Civil, e no artigo 17 da LIA, fazendo-se cessar a eficácia da medida porque não foi viável propor-se a ação principal no trintídio, já que não há qualquer gravame ao investigado? Martins Júnior (2001, p. 323) comunga do mesmo entendimento.

92 Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa

Ademais, cumpre obtemperar, mesmo que haja o gravame em desfavor de quem foi decretada a medida cautelar, havendo indícios bastantes de autoria e materialidade, a medida deve ser preservada, caso necessária e a ação principal não tenha sido ainda apresentada por fundadas razões, como a mora natural do procedimento investigatório, defluente do normal desenrolar das diligências. O emprego estrito da norma processual, em tais casos, confronta o interesse social, coincidente com a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa. A regra da boa razão inspira ilações nesse rumo, pois que, se assim não for, o interesse público quedará sempre vencido ante óbices de natureza formal que, por mais que essa não seja a intenção, acabam servindo de guarida a ímprobos. Na jurisprudência, há registros de decisões na direção do abrandamento acima cogitado, como se pode verificar nos Recursos Ordinários em Mandado de Segurança 8716 e 15771, ambos do STJ.

Convém não olvidar a responsabilidade de indenizar o réu, na ação cautelar, quando configurada a hipótese inscrita no artigo 811 do Código de Processo Civil.

80

Em quais circunstâncias justifica-se o afastamento do agente público a que se imputa a prática de ato de improbidade administrativa?

A medida extrema, que pode e tem alcançado até mesmo agentes públicos detentores de mandatos eletivos, *verbi gratia*, prefeitos municipais, está respaldada no artigo 20, parágrafo único, da LIA: *A autoridade judicial ou administrativa competente podera determinar o afastamento do agente publico do exercicio do cargo, emprego ou funcao, sem prejuizo da remuneracao, quando a medida se fizer necessaria a instrucao processual.*

Não obstante a lei refira-se à “instrução processual”, patente que a medida pode perfeitamente ser requestada durante procedimento apuratório, pois provas há que, se não forem resguardadas em dado momento, podem dissipar-se irremediavelmente.

Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa **93**

Consoante Medeiros (2003, p. 215), revelar-se-á necessária a medida, em razão da possibilidade do agente interferir nas investigações (ocultando provas documentais, modificando informações contidas em arquivos de qualquer natureza, influenciando o ânimo de administrados, colegas ou subordinados que devam funcionar como testemunhas).

Pazzaglini Filho (2002, p. 86) defende que, somente diante de *provas manifestas* da interferência, deverá a medida ser decretada. Martins Júnior (2001, p. 324), com escudo em aresto do colendo Tribunal de Justiça de São Paulo, lembra que o afastamento mostra-se imperativo diante de elementos presuntivos de que da permanência no cargo poderão sobrevir mais danos ao erário.

A reforçar o caráter excepcional da medida, exigindo provas rotundas de que o afastamento faz-se necessário à garantia da higidez da instrução processual (mas não só durante o processo – fase judicial –, mas também enquanto se desenrola o procedimento apuratório), têm-se inúmeros julgados do Superior Tribunal de Justiça (Medida Cautelar 3181, 1ª Turma, rel. min. José Delgado, julgado em 21.11.2000; Ag. Reg. 2000.00.61306-1/RN, 2ª Turma, rel. min. Eliana Calmon, julgado em 21.11.2000; Ag. Reg. 3048, 1ª Turma, rel. min. José Delgado, julgado em 19.9.2000).

As medidas cautelares que podem ser deferidas no curso de investigação de ato de improbidade (preparatórias), ou da ação principal, são tãoapenas aquelas expressamente tratadas na LIA?

81

Não subsiste qualquer razão jurídica plausível para afirmação positiva.

A ação civil de improbidade administrativa, após as providências processuais iniciais que lhe são peculiares, segue o rito ordinário (comum)

94 Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa disciplinado no Código de Processo Civil, que serve, portanto, de fonte normativa subsidiária à matéria versada na LIA.

Como se não bastasse o argumento encimado, que casa bem com a ausência de vedação legal, tem-se que a LIA apontou também para o Código de Processo Civil ao dispor, especificamente, sobre a medida cautelar de seqüestro (artigo 16, § 1º).

Consigne-se, ainda, que restringir essa possibilidade seria negar vigência ao Código de Processo Civil, que giza, claramente, o “poder geral de cautela” do juiz em seu artigo 798. Coincidentes são as lições de Garcia e Alves (2002, p. 625), Pazzaglini Filho (2002, p. 157) e

Sarmiento (2002, p. 163).

82

O Ministério Público depende de ordem judicial para ter acesso à movimentação de contas bancárias e aplicações financeiras de investigados ou tem legitimidade para requisitar essas informações sigilosas diretamente?

Muitos membros respeitados do Ministério Público, ainda hoje, defendem a segunda tese, pelo menos doutrinariamente, com esteio na legislação federal específica dos Ministérios Públicos dos Estados (Lei n. 8.625/1993) e do Ministério Público Federal (Lei Complementar n. 75/1993).

Contudo, não nos parece, com a devida vênia, seja essa a posição mais abalizada, pois a quebra de sigilo bancário rege-se pela Lei Complementar n. 105/2001, devendo

ser requerida ao Poder Judiciário, mesmo em se tratando do Ministério Público, ressalvadas as informações relativas a verbas públicas, passíveis de requisição direta, consoante decisão do Pretório Excelso prolatada na ação de mandado Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa **95** de segurança 21.729-4, impetrada pelo Banco do Brasil S/A contra ato de Sua Excelência o Procurador-Geral da República (Medeiros, 2003, p. 156).

A Lei Complementar n. 105/2001, que é lei especial no que toca a sigilo bancário, identificou as situações em que cabe a quebra de sigilo bancário direta, sem prévia intervenção jurisdicional, como disposto em seu artigo 4º, que trata do poder requisitório das Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional. Nas demais, em que se omitiu a lei, improcede requisição direta.

Ao Ministério Público, portanto, cabe socorrer-se do Poder Judiciário, exceção feita, como acima demonstrado, às requisições de informações bancárias de verbas públicas.

É possível a decretação de quebra de sigilo telefônico para instruir procedimento apuratório de improbidade administrativa?

83

Analisemos a questão a partir do que consta no acórdão do STJ proferido em Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 445996, 2ª Turma, rel. min. Franciulli Neto, julgado em 22.3.2005.

O mérito do recurso especial não foi apreciado (o que se pretendia com o agravo regimental), com fundamento na Súmula n. 7 do STJ, mas, examinando-se o inteiro teor do referido aresto, constata-se que a decisão guerreada, do Tribunal de Justiça do Paraná, mantivera, dentre outras medidas, a quebra de sigilo telefônico deferida em ação cautelar preparatória de ação de improbidade administrativa.

A nós parece que somente pode dar-se tal hipótese quando concomitantemente ao ato de improbidade administrativa estiver sendo investigado ilícito penal, e se em sede de inquérito policial.

96 Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa

A quebra de sigilo representa limitação ao direito constitucional à intimidade, e o legislador constituinte de 1988 preocupou-se em assegurar que é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que

a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (artigo 5º, inciso XII, da Constituição Federal).
A Lei n. 9.296/96 regulou o dispositivo constitucional.

Apesar de a Constituição ser de clareza solar ao restringir o uso dessas informações, desde que não haja desvio na sua utilização e que realmente tenham sido obtidas ao ensejo de investigação policial, não se vislumbra maior óbice ao seu uso como prova emprestada em esfera de repressão à improbidade administrativa, contanto que previamente autorizado pelo juízo competente, sob pena de nulidade.

Essa interpretação da norma constitucional não se afigura tranqüila, mas a relevância dos interesses sociais defendidos, em cotejo com o permissivo do artigo 22 da LIA (permissiva de investigação de ato de improbidade administrativa por meio de inquérito policial), denota não se tratar de exegese disparatada.

Como cediço, em casos de difícil interpretação, em que se atrimam princípios constitucionais, e neste de chofre percebe-se que brigam os princípios da inviolabilidade do sigilo das comunicações telefônicas (especialização do princípio constitucional da intimidade) e da defesa da probidade administrativa, somente pela via da ponderação concreta dos interesses em conflito pode-se deduzir a correta solução. Conforme mencionado, e ora explicitado, máxime porque o manejo das informações sigilosas sujeita-se ao pleno controle jurisdicional, temos que daí não decorre malferimento à norma constitucional, pois que se atribui maior peso ao segundo princípio citado.

Na doutrina especializada constata-se que o assunto tem sido pouco enfrentado, e nem mesmo na jurisprudência, pelo menos dos Tribunais Superiores, encontram-se decisões. Sarmiento (2002, p. 186-187, passim) compartilha, em parte, o entendimento ora esposado, mas dá à norma constitucional interpretação mais liberal, argumentando que a prova colhida em apuratório de improbidade administrativa não conduzido pela polícia pode também ser usada em província criminal, pelo que atendida estaria a matriz constitucional.

Marlon Alberto Weichert

Quais as penas a que pode ser condenado quem praticou ato de improbidade administrativa? 84

A condenação por ato de improbidade acarreta a aplicação de diversas reprimendas, a saber:

reversão de bens e valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio individual;

reparação de danos;

perda da função pública;

suspensão de direitos políticos por até 10 anos;

pagamento de multa civil; e

proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios fiscais ou creditícios.

Essas reprimendas estão graduadas conforme a espécie de ato praticado (que importa enriquecimento ilícito, que causa dano ao erário e que atenta

contra os princípios da administração pública), em uma ordem decrescente de gravidade. Nesse contexto, a suspensão de direitos políticos pode alcançar, nos casos mais graves, 10 anos ou se limitar a 3 anos na menor sanção. Da mesma forma, a multa pode alcançar até 100 vezes o valor do salário do servidor ou 3 vezes o valor da vantagem ilícita que recebeu.

Essas sanções devem ser todas aplicadas em conjunto ou pode existir condenação a apenas uma ou algumas delas?

85

Essa questão ainda suscita dúvidas. Apesar de argumentos em contrário sustentados por vários autores e diversas decisões judiciais,

»
»
»
»
»
»

102 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

somos convictos de que não é facultado ao juiz deixar de aplicar as sanções fixadas no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal e na Lei n. 8.429/1992.

Primeiro, porque houve decisão constitucional expressa (artigo 37, § 4º) no sentido de que o ato de improbidade “importa”: a) a suspensão dos direitos políticos, b) a perda da função pública, c) a indisponibilidade dos bens e d) o ressarcimento ao erário.

No plano constitucional, foi, portanto, definida uma consequência jurídica sancionadora, em uma relação de decorrência (“importa”) e não de previsão de punições apreciáveis caso a caso.

Note-se que a maior inovação foi estipular a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos como “fruto” do ato de improbidade, justamente para que os agentes públicos, especialmente os políticos, temessem a responsabilização.

A despeito disso, exatamente essas sanções têm sido consideradas por alguns como exageradas ou desproporcionais. Ora, negar a aplicação dessas medidas, ou aplicá-las apenas nos casos muito graves, é evidente desrespeito à Constituição, que explícita e enfaticamente definiu que todo e qualquer ato de improbidade implica perda de função pública e suspensão de direitos políticos. É, enfim, estímulo à impunidade.

Não se desconhece que o dispositivo constitucional definiu que essas sanções devem ser aplicadas “na forma e gradação previstas em lei” (artigo 37, § 4º – parte final). Uma leitura possível seria, portanto, aquela que identifica a autorização de gradação como uma permissão para afastar a aplicação de uma das medidas repressivas. Assim, a inaplicação da *pena* equivaleria a graduá-la em *zero*. Esse entendimento não convence. A gradação aventada no texto da Constituição da República refere-se à intensidade da reprimenda, mas não à possibilidade de sua exclusão. Nesse contexto, por exemplo, o papel da lei é definir o período de suspensão dos direitos políticos, mas não investir contra o texto constitucional para excluí-la.

Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa **103**

De qualquer forma, caberia ao legislador efetuar a gradação ou definir os parâmetros para sua aplicação judicial. E o que se viu, no particular, foi a confirmação pelo legislador da indispensabilidade da aplicação “em bloco” de todas as medidas repressivas. É o que se depreende dos incisos

do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992, que utilizam a conjunção aditiva “e” para agregar as diversas sanções.

A Lei n. 8.429/1992 não extrapolou o previsto na Constituição ao prever outras sanções além daquelas indicadas no artigo 37, § 4º?

86

É verdade que a Lei n. 8.429/1992 agregou outras sanções ao rol constitucional.

A Constituição prevê apenas suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário.

Além dessas repercussões, o artigo 12 da lei apontou que o agente ímprobo se sujeita também: a) à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio, b) ao pagamento de multa civil e c) à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Saliente-se, primeiro, que seria lícito ao legislador instituir outras reprimendas além daquelas incluídas no preceito da Constituição. A fixação de penas e outras sanções é função típica da lei (princípio da legalidade), nada impedindo que essa atividade seja exercida na produção normativa referente à improbidade administrativa. O elenco fixado no texto constitucional deve ser considerado como o mínimo aplicável, mas não como um corpo exaustivo de medidas sancionadoras da improbidade.

Por outro lado, todas as cominações estipuladas no artigo 12 da Lei n. 8.429/1992 ou decorrem diretamente do próprio regime constitucional ou estão inseridas no regime de proteção do patrimônio e da moralidade públicos ou, em alguns casos, decorrem de princípios gerais de

104 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

direito. O que fez o legislador – e bem – foi consolidar e sistematizar a matéria, compilando em um único diploma o rol de repercussões aos ilícitos por improbidade na administração pública.

87 A perda dos bens obtidos ilicitamente é uma sanção ou uma reparação?

A reversão ao Poder Público do patrimônio adquirido pela improbidade administrativa é um desdobramento do princípio geral de direito que não admite o enriquecimento ilícito ou sem causa. Não se trata, propriamente, de uma sanção, mas, sim, de uma obrigação legal decorrente de ato ilícito.

No Código Civil, a matéria recebe tratamento no artigo 884, o qual assim

estipula: *Aquele que, sem justa causa, se enriquecer a custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.*

No Código Penal, a matéria é definida como um efeito da condenação, no artigo 91, inciso II, *b*:

Art. 91 – São efeitos da condenação:

II – a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou do terceiro de boa-fé:

[...]

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

Havendo, pois, a condenação do agente por enriquecimento ilícito, é consequência natural da sentença a obrigação de reversão de todo e qualquer patrimônio (imóvel, móvel ou financeiro) que tiver sido reunido como proveito do ato de improbidade.

Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa **105**

É o que dispõe o artigo 6º da Lei n. 8.429/1992: “No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio”.

O bem que será perdido é somente aquele que foi

diretamente obtido com o ato de improbidade? 88

O patrimônio obtido com o ato de improbidade administrativa não costuma permanecer na ostensiva posse do agente, especialmente quando se trata de grandes vantagens. Nesses casos, em regra, os recursos ou bens amealhados são objeto de lavagem, mediante transferência a terceiro, transformação em outros bens, alienações sucessivas ou qualquer outro meio de dissimulação. Por esse motivo, não há limitação a que o ato de reversão atinja apenas o bem que direta e especificamente foi obtido com o ato de improbidade. Na ausência deste, ou na impossibilidade de individualizá-lo, todo o patrimônio do condenado responde pelo dever de reversão, até o montante equivalente aos bens ou valores que foram obtidos com a conduta ilícita.

Da mesma forma, ao ser proposta a ação, é quase impossível identificar o patrimônio auferido com a prática da improbidade, ou atestar que o bem ainda está na disposição do agente. Assim, as medidas cautelares de indisponibilidade, seqüestro ou arresto devem se voltar para quaisquer bens dos réus, conforme o artigo 7º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

106 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

89

Os bens que foram acrescidos ao patrimônio do agente antes do ato de improbidade também podem ser seqüestrados ou perdidos?

A reversão, ou perda, pode repousar sobre qualquer bem do patrimônio do réu. Não há necessidade de ser um bem adquirido após a prática do ato de improbidade, pois a intenção da lei é alcançar o patrimônio do réu em qualquer uma de suas expressões, satisfazendo o crédito público pela expressão econômica do bem obtido ilicitamente ou do dano causado ao erário. Nesse sentido, aliás, a decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial n. 439.918/SP, julgado pela Primeira Turma em 3.11.2005.

90 Quais danos podem ser reparados mediante a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa?

A reparação deve ser integral, abarcando não só todo o prejuízo material, mas também a lesão à esfera moral, da pessoa jurídica de direito público diretamente vitimada e da própria sociedade, principalmente quando o ato resultou na má prestação de serviços públicos ou na frustração de direitos sociais. É indiscutível que a dilapidação do patrimônio público implica subtração de recursos que seriam aplicados em finalidades sociais, na promoção de direitos. Portanto, o ato de improbidade administrativa rotineiramente acarreta danos morais coletivos, os quais devem ser também reparados.

Não se deve descartar, ainda, a possibilidade de danos materiais ou morais a terceiros, mesmo quando inexistente prejuízo patrimonial direto ao Poder Público. Por exemplo, o médico do sistema público de saúde, ao exigir do particular vantagem ilícita para a prática de ato que é gratuito, lesa a esfera patrimonial e afetiva da vítima. Em especial a esfera subjetiva é atingida, pois a exigência é realizada com o aproveitamento da fragilidade da pessoa que se encontra sob risco de vida ou tem um familiar nesse estado. O ato caracteriza-se como de improbidade administrativa com enriquecimento ilícito do agente (figura do artigo 9º, *caput*), com danos materiais e morais ao cidadão. A condenação por improbidade implicará, pois, a constituição da obrigação de reparação de ambos ao particular, muito embora o erário não tenha suportado prejuízo econômico ou financeiro.

Da mesma forma, um ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração também pode dar ensejo a danos materiais ou morais ao particular. Cite-se, a título ilustrativo, a demora proposital do agente público em atender pedido administrativo de pagamento de verbas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço a desempregado em situação de miséria. O ato em questão – embora não implique enriquecimento do agente ou dano ao patrimônio público – atinge a esfera patrimonial e moral do trabalhador, devendo o magistrado reconhecer, na sentença, a existência desses prejuízos e determinar sua indenização. Amparando essa salutar medida de economia processual, o legislador determinou que a obrigação de reparar danos está presente mesmo quando o ato de improbidade não provocou prejuízo ao erário ou acarretou enriquecimento indevido do agente (artigo 12, inciso III, da Lei n. 8.429/1992).

A perda da função pública é aplicável a todo e

qualquer agente público? 91

A perda da função pública como sanção pela prática de ato de improbidade administrativa é a principal inovação em sede constitucional, expressa textualmente no artigo 37, § 4º.

A Lei n. 8.429/1992, nos artigos 9º, 10 e 11, dispôs – novamente de modo expresso – que essa cominação deve ser aplicada inclusive nos atos de improbidade de menor gravidade (como aqueles que *apenas* atentam contra os princípios da administração pública).

108 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

Na verdade, é juridicamente incompatível com os princípios da administração pública a permanência de pessoa ímproba na esfera da prestação de serviços públicos. É requisito para a investidura em função pública a higidez moral, não sendo possível manter no serviço público aqueles que judicialmente foram declarados sem essa qualidade.

A perda da função pública somente se consuma com o trânsito em julgado da sentença (sem prejuízo de administrativamente ser aplicada a pena de demissão, quando cabível). A lei autoriza, ainda, o afastamento cautelar, quando necessário para a instrução processual, ou seja, quando a autoridade puder interferir na produção de provas, por exemplo, mediante o exercício da hierarquia em relação a testemunhas, eliminando ou forjando documentos (artigo 20, parágrafo único). Apesar do silêncio legislativo, não se pode afastar a possibilidade de outros fundamentos para o afastamento provisório, inclusive a título de antecipação de tutela, como, por exemplo, na hipótese de risco de o agente continuar a agir ilicitamente durante o processo.

Os agentes políticos também se sujeitam à responsabilização prevista

na Lei de Improbidade Administrativa e, inclusive, à sanção da perda da função pública. Evidentemente, a demora do processo faz com que o trânsito em julgado da sentença jamais coincida com o exercício do mandato em que praticado o ato, afastando o risco de uso político da condenação. No entanto, o Supremo Tribunal Federal está apreciando recursos (reclamações) de diversos agentes políticos que foram processados por improbidade. Na Suprema Corte prevaleceu a tese de que a Lei de Improbidade não se aplica a esses agentes. Trata-se de um duro no combate à impunidade, pois os atos de corrupção mais graves normalmente envolvem essas autoridades.

Destacamos que, em relação aos parlamentares federais, a sentença não produz efeitos imediatos ao transitar em julgado. Há a necessidade de decretação da perda do cargo pela Mesa Diretora da Casa Legislativa, nos termos do artigo 55 da Constituição Federal. Muito embora esse

Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa 109

preceito constitucional não indique a condenação por improbidade administrativa como causa da perda do mandato, a suspensão dos direitos

políticos (que também ocorrerá com a condenação) é causa suficiente para a cessação do seu exercício, conforme o inciso IV do referido artigo.

Assim, caberá à Mesa Diretora instaurar célere processo administrativo para apreciação apenas e tão-somente dos aspectos formais da decisão judicial (se emanada de autoridade competente e se efetivamente transitada em julgado), nos termos do artigo 55, § 3º. Não poderá a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal reapreciar o mérito da condenação.

Ao final, confirmando-se a validade e a eficácia formal da condenação judicial, a respectiva Mesa Diretora deverá declarar a perda do cargo.

Qual o sentido de estipular o pagamento de

uma multa civil ao agente condenado? 92

A multa civil tem por objetivo desestimular a prática do ato ilícito, mediante a cominação de forte repercussão patrimonial. No Direito Civil, é conhecida como cláusula penal, a qual estipula uma punição à parte que inadimplir o contrato. A multa civil não se confunde com a reparação de perdas e danos, pois esta visa apenas recompor o prejuízo da vítima, enquanto a multa representa um adicional em relação ao próprio objeto do contrato, para desencorajar o seu descumprimento.

Os norte-americanos distinguem ambos os institutos, denominando a indenização por perdas e danos como *compensatory damages* (indenização compensatória)

e a multa civil como *exemplary damages* ou *punitive damages*,

ou seja, indenização exemplar ou punitiva. Esta é devida quando o ato for grave, atentatório a relevantes bens jurídicos ou o devedor tiver agido dolosamente, podendo alcançar montante muitas vezes superior ao das perdas e

danos. O parâmetro para a fixação do seu montante não é dado apenas pela lide individual no bojo da qual é apreciada, mas também com a consideração do impacto da conduta no meio social, ou seja, se a prática lesiva atingiu

110 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

outras pessoas ou interesses coletivos. Por exemplo, em 1919 (251 US 63),

a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que a cobrança indevida de 66 centavos de dólar em duas passagens de trem dava ensejo não só à devolução da quantia cobrada a maior, como também a *punitive damages*, à época fixada em 75 dólares (cerca de 57 vezes o valor do dano) (Decisão consultada em 31.1.2006, no sítio <<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=251&invol=63>>, mantido por “Thomson – Findlaw”).

Caso a prática intencional de um ato ilegal acarretasse apenas a obrigação de reparação de danos, os autores poderiam ser estimulados a considerar

que “o risco vale a pena”, pois, acaso flagrados, no máximo teriam o dever de repor os bens à situação anterior. Nesse sentido, a imposição de ônus adicional tem a finalidade de *advertir* os eventuais agentes *inclinados* à prática do delito de que a repercussão sobre o seu patrimônio poderá ser severa, a ponto de comprometê-lo até integralmente.

No direito público, a imposição da multa civil é comum no âmbito dos contratos administrativos (artigo 58, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993).

Por outro lado, o direito tributário também dela se utiliza, na forma de multas pecuniárias por infrações.

A aplicação de multa civil em decorrência de lesão ao patrimônio público tem previsão constitucional no artigo 71, inciso VIII, da Carta de 1988.

Esse preceito atribui ao Tribunal de Contas da União a imposição aos responsáveis de multa proporcional ao dano causado ao erário no caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Assim, a aplicação de penalidade pecuniária integra o sistema jurídico-constitucional de proteção ao erário, inexistindo óbices a que seja empregada para a responsabilização de atos de improbidade administrativa.

Em realidade, a multa civil é medida profilática no combate à corrupção e à imoralidade, cabendo ao magistrado sua aplicação ponderada, diante dos elementos concretos de cada caso sob apreciação. É o campo propício para o exercício da proporcionalidade, tendo a Lei de Improbidade fixado limites máximos (*teto*), mas não imposto um valor mínimo. Evidentemente, as condutas dolosas e graves devem, especialmente quando

Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa 111

praticadas em detrimento de direitos sociais, merecer a fixação da condenação em expressivo montante, enquanto condutas culposas (admitidas quando se trata de ato de improbidade que acarreta danos ao erário – artigo 10 da Lei n. 8.429/1992) sugerem multas menos aflitivas.

O sancionamento não é severo demais? 93

Essas expressivas cominações são fruto da decisão do constituinte de combater não só a imoralidade como também todas as formas de violação aos princípios da administração pública.

Resolveu-se já no texto constitucional instituir uma ordem de responsabilização, mediante a aplicação de um rol de sanções cíveis ao descumprimento da probidade administrativa. A determinação constitucional foi a fixação de um novo esquema repressivo, além daquele já consagrado pela ação penal.

Não há dúvidas de que as sanções impostas pelo descumprimento do dever de probidade são severas. No entanto, trata-se de decisão constitucional, decorrente do triste histórico nacional de impunidade, mormente quando se trata de fraudar o patrimônio público ou a própria sociedade, mediante a frustração dos direitos sociais.

Pode-se dizer, portanto, que a Constituição de 1988 adotou o cumprimento da moralidade e da probidade como um princípio basilar de todo o desenvolvimento da administração pública. Seu descumprimento fulmina a atividade estatal e a busca do bem comum, merecendo, por isso, forte repressão.

Márcio Andrade Torres

O que é prescrição? 94

Prescrição é a perda do direito de ação pelo decurso do tempo, em razão da inércia do titular desse direito. Decorre da idéia de que a omissão em defender determinado direito, durante certo período de tempo previsto em lei como suficiente para tanto, em nome da segurança jurídica e da estabilidade social, retira a possibilidade de acionar judicialmente o responsável por uma violação do ordenamento jurídico.

A ação de improbidade prescreve? 95

A regra geral é da prescritibilidade das ações, sendo excepcionais as hipóteses de não-incidência do fenômeno da prescrição, como, por exemplo, nas ações de estado de pessoa, tal como a de investigação de paternidade e as de crime de racismo. A ação de improbidade sujeita-se à prescrição quanto às sanções de aplicação de multa civil, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar e de receber incentivos fiscais, suspensão de direitos políticos, enfim, todas as sanções ali previstas, exceto a de ressarcimento ao erário.

Qual o prazo prescricional da ação de improbidade? 96

A Lei de Improbidade Administrativa dedica um único artigo (artigo 23) ao fenômeno da prescrição, que se subdivide em dois incisos. Para os detentores de mandato, cargo em comissão ou função de confiança (inciso I), o prazo é de cinco anos a partir do término do mandato ou do exercício do cargo em comissão ou função de confiança. Quando o agente público se desvincula do mandato, cargo ou função exercida, tem início a contagem do prazo prescricional. Para os servidores públicos detentores de cargos efetivos ou empregos públicos, a LIA remete ao que disciplinam os respectivos estatutos, quanto aos prazos prescricionais para as faltas disciplinares punidas com a demissão. Assim, devemos pesquisar em cada estatuto dos servidores (se federal, estadual ou municipal, civil ou militar) os prazos prescricionais fixados pela lei para as faltas disciplinares punidas com a demissão.

97

Se um detentor de cargo eletivo se reeleger, o prazo prescricional para os atos de improbidade praticados no primeiro mandato conta-se a partir do fim deste ou do segundo?

A questão é polêmica e requer um esforço interpretativo em cima de duas posições. A primeira sustenta que o novo mandato é uma nova relação jurídica entre o detentor de tal cargo eletivo e a administração pública, passando a criar deveres e obrigações que não se interligam com o mandato anterior. Por essa corrente de pensamento, os prazos prescricionais dos atos de improbidade do primeiro mandato teriam início ao fim deste. Uma segunda corrente identifica no segundo mandato um liame com o primeiro, como se mera continuidade fosse. O dever de lealdade para com a administração pública atravessa de maneira uniforme os dois mandatos. Além disso, a razão da norma jurídica que prevê o início do prazo após o término do mandato é exatamente o de proteger a probidade administrativa levando em conta que, no exercício do mandato, é bem mais fácil ao gestor encobrir e dificultar a apuração

dos atos de improbidade. Sob a influência do mandato, dificilmente os órgãos e mecanismos de controle encontram condições favoráveis a um bom funcionamento.

Prescrição em relação aos atos de improbidade administrativa 117

Se um servidor efetivo pratica ato de improbidade no exercício de função de confiança, qual é o prazo prescricional para a ação de improbidade?

98

Aqui também duas posições doutrinárias coexistem. A primeira sustenta que deve incidir o artigo 23, inciso I, sendo contado o prazo prescricional a partir da cessação do cargo em comissão ou função de confiança, ainda que o servidor, por ser efetivo, continue vinculado à administração. Há, no caso, uma interpretação literal do dispositivo. A outra posição identifica a prevalência do vínculo entre o servidor e a administração pública, entendendo que o inciso I se volta a quem não mantém vínculo efetivo com a administração e exerce função temporária. Em suma, se o servidor exerce cargo efetivo perante a administração, ainda que seja nomeado para cargo em comissão ou função de confiança, sujeita-se à hipótese prescricional do inciso II e não do inciso I quanto aos atos de improbidade praticados no exercício dessa função temporária.

À pessoa jurídica ou física que participa ou se beneficia dos atos de improbidade também se aplicam os prazos prescricionais da ação de improbidade?

99

A pessoa jurídica ou física que participa ou se beneficia do ato de improbidade também deve ser acionada judicialmente e se sujeita à aplicação de sanções, tais como a proibição de contratar com a administração pública e o ressarcimento ao erário. Quanto ao ressarcimento ao erário, prevalece a imprescritibilidade, por disposição constitucional (artigo 37, § 5º). No que toca às demais sanções, incide a prescrição, a ser regulada de acordo com os prazos previstos para o servidor público que praticou a improbidade, demandado na mesma ação.

118 Prescrição em relação aos atos de improbidade administrativa

100 Existem causas interruptivas ou suspensivas dos prazos prescricionais na Lei de Improbidade?

A LIA não prevê qualquer causa suspensiva ou interruptiva da prescrição após o início da fluência de tal prazo. Isso tem trazido grandes problemas à atuação daqueles que podem promover as ações de improbidade, que muitas vezes recebem os elementos para propor tais ações já fulminadas pela prescrição. Quem sustenta tal tese entende que a Lei de Improbidade não prevê qualquer causa suspensiva ou interruptiva e que a ação de improbidade situa-se no ramo do direito administrativo sancionador, que não comporta interpretação extensiva ou aplicação de analogia *in malam partem*, ou seja, para prejudicar o réu. Quem sustenta o contrário apóia-se na idéia de que a prescrição não decorre do mero decurso do tempo, que deve ser qualificado pela inação de quem possa promover a persecução do ato de improbidade, em juízo ou fora dele. Assim, se o Estado, por seus órgãos de persecução dos atos de improbidade (Ministério Público, tribunais de contas, órgãos de controle interno), praticou ato que guarde correlação com as causas de interrupção

da lei administrativa (estatuto dos servidores) ou mesmo da lei civil, é possível sustentar a aplicação subsidiária de uma causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.

REFERÊNCIAS

Barboza, Márcia Noll. *O princípio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

Dinamarco, Pedro da Silva. Requisitos para a procedência das ações por improbidade administrativa. In: Bueno, Cássio Scarpinella; Porto Filho, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.

Figueiredo, Marcelo. *Probidade administrativa: comentários à Lei n. 8.429/92 e legislação complementar*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

Garcia, Emerson; Alves, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

_____. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

Gidi, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995.

Martins Júnior, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.

Medeiros, Sérgio Monteiro. *Lei de improbidade administrativa: comentários e anotações jurisprudenciais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

Moreira, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. In: _____. *Temas de direito processual*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

Neiva, José Antonio Lisboa. *Improbidade administrativa: estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar*. Niterói: Impetus, 2006.

Pazzagliani Filho, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Atlas, 2002.

Rothenburg, Walter Claudius. Ação por improbidade administrativa: aspectos de relevo. In: Sampaio, José Adércio Leite et al. (Org.). *Improbidade administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey/ANPR, 2002.

Sarmento, George. *Improbidade administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002.

Weichert, Marlon Alberto. A sentença condenatória na ação de improbidade administrativa: profundidade e extensão das sanções. *Revista de Informacao Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 170, abr./jun. 2006.

120 Referências

ANEXO

LEI N. 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.

Atualizada em 25.10.2001

MPV 2225-45, de 4.9.2001

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1.º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da

122 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

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

Art. 3.º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4.º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5.º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6.º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7.º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8.º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 123

CAPÍTULO II

DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Seção I

Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

Art. 9.º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1.º desta lei, e notadamente:

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou

omissão decorrente das atribuições do agente público;

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

124 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI – incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Seção II

Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 **125**

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

126 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Seção III

Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV – negar publicidade aos atos oficiais;

V – frustrar a licitude de concurso público;

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 127

CAPÍTULO III

DAS PENAS

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I – na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver,

perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II – na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III – na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

128 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

CAPÍTULO IV

DA DECLARAÇÃO DE BENS

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no *caput* e no § 2º deste artigo.

CAPÍTULO V

DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 129

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e

sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

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

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

130 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

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 efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica interessada integrará a lide na qualidade de litisconsorte, devendo suprir as omissões e falhas da inicial e apresentar ou indicar os meios de prova de que disponha.

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. *(Paragrafo incluído pela Medida Provisória n. 2.180-35, de 24.8.2001)*

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. *(Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4.9.2001)*

§ 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. *(Redação dada pela Medida Provisória*

n. 2.225-45, de 4.9.2001)

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 **131**

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

(Redacao dada pela Medida Provisoria n. 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.

(Redacao dada pela Medida Provisoria n. 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento.

(Redacao dada pela Medida Provisoria n. 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito.

(Redacao dada pela Medida Provisoria n. 2.225-45, de 4.9.2001)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, *caput* e § 1º, do Código de Processo Penal. *(Redacao dada pela Medida Provisoria n. 2.225-45, de 4.9.2001)*

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES PENAIS

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

132 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

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

I – da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;

II – da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

CAPÍTULO VII

DA PRESCRIÇÃO

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I – até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 **133**

CAPÍTULO VIII
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Ficam revogadas as Leis ns. 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário. Rio de Janeiro, 2 de junho de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

Fernando Collor
Celio Borja

**Cem Perguntas e Respostas
sobre Improbidade Administrativa
Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992**

**República Federativa do Brasil
Ministério Público da União**

Procurador-Geral da República
Antonio Fernando Barros e Silva de Souza
Diretor-Geral da Escola Superior do Ministério Público da União
Rodrigo Janot Monteiro de Barros
Câmara Editorial Geral
Odim Brandão Ferreira – Coordenador (MPF)
Francisco Rezek (MPF)
Cristiano Otávio Paixão Araújo Pinto (MPT)
José Eymard Loguércio (MPT)
Alexandre Concesi (MPM)
José Carlos Couto de Carvalho (MPM)
Paulo José Leite Farias (MPDFT)
Márcio Nunes Iorio Aranha Oliveira (MPDFT)

Escola Superior do Ministério Público da União

Coordenadora
Márcia Noll Barboza
Brasília – DF
2008

**Cem Perguntas e Respostas
sobre Improbidade Administrativa
Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992**

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO (ESMPU)
SGAS Av. L2-Sul, Quadra 604, Lote 23, 2º andar
70200-901 – Brasília-DF
Tel.: (61) 3313-5114 – Fax: (61) 3313-5185
<www.esmpu.gov.br> – <editoracao@esmpu.gov.br>
© *Copyright* 2008. Todos os direitos autorais reservados.

Secretaria de Ensino e Pesquisa

Volker Egon Bohne

Divisão de Apoio Didático

Adriana Ribeiro Ferreira Tosta

Núcleo de Editoração

Cecilia Fujita

Setor de Revisão

Lizandra Nunes Marinho da Costa Barbosa – Chefia

Daniel Mergulhao de Carvalho – Preparação de originais

Renata Filgueira Costa – Revisão de provas

Thaise dos Santos Leandro – Revisão de provas

Lara Litvin Villas Boas – Revisão de provas

Núcleo de Programação Visual

Ana Manfrinato Cavalcante

Eduardo Franco Dias

Jansen Lira Rojas

Projeto gráfico e capa

Carolina Woortmann

Clara Dantas Farias

Eduardo Franco Dias

As opiniões expressas nos textos são de exclusiva responsabilidade dos autores.

Biblioteca da Escola Superior do Ministério Público da União

C394 Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa: incidência e

aplicação da lei n. 8.429/1992 / Coordenadora: Márcia Noll Barboza;

colaboradores: Antonio do Passo Cabral ... [et al.] Brasília: ESMPU, 2008

133 p.

ISBN 978-85-88652-21-7

1. Improbidade administrativa. 2. Administração pública. 3. Lesão ao

erário. 4. Enriquecimento ilícito. I. Barboza, Márcia Noll, coord.

CDD 341.337

APRESENTAÇÃO

O fato de ter trabalhado durante anos consultando a Lei n. 8.429/1992, denominada Lei de Improbidade Administrativa (LIA), e depois ter assumido a coordenação da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal, cujas matérias são a defesa do patrimônio público e social e a probidade administrativa, levou-me a idealizar um manual dirigido aos cidadãos, com respostas a 100 perguntas sobre o que seja improbidade administrativa e como a lei regente da matéria é aplicada.

Como tornar interessante a aprendizagem de uma lei para os que não a têm como instrumento de trabalho?

O conteúdo dessa lei é relevante para os cidadãos, porque dispõe sobre as sanções e contém a descrição das condutas dos agentes públicos que enriqueceram, que causaram danos ao patrimônio público e que violaram os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade para com o Estado.

Era necessário torná-la conhecida do público e de fácil compreensão para que os cidadãos pudessem discernir e fiscalizar os atos dos gestores públicos e cobrar-lhes zelo e honestidade no trato com o erário e a coisa pública.

Assim, foi elaborado um plano de trabalho pela 5ª Câmara e entregue à Escola Superior do Ministério Público da União (Esmpu), que o aprovou e arcou com as despesas financeiras do projeto. A coordenação da execução desse plano foi entregue à colega Márcia Noll Barboza, de destacada atuação na matéria. Houve um voluntariado admirável de outros colegas especialistas, a saber, Antonio do Passo Cabral, Denise Vinci Tulio, José Roberto Pimenta Oliveira, Mônica Nicida Garcia, Márcio Torres, Marlon Weichert, Sérgio Medeiros, Walter Claudius Rothenburg, Wellington Saraiva, que também operam ou operaram com a lei. Foi realizado, então, um sonho de todos!

Tornar essa lei de fácil compreensão aos cidadãos foi um desafio para esses membros que se empenharam na tarefa com rigor e satisfação.

O manual é um incentivo do MPF aos cidadãos para a vivência da cidadania, pois contribui para a formação de uma sociedade civil mais consciente e mais engajada em cobrar do administrador, do agente público e dos políticos uma ótima gerência do dinheiro arrecadado pelos impostos, dos bens adquiridos pelo Estado, dos bens públicos em geral e da imensa riqueza do País.

É também um incentivo ao MPF para que não deixe sem reparo, seja atuando extrajudicialmente, seja atuando judicialmente, os que insultam, atacam e assaltam os bens que pertencem ao povo brasileiro.

Com esta obra, vamos juntos – cidadãos e Ministério Público Federal – fazer dessa tarefa algo mais instigante.

Gilda Pereira de Carvalho

Subprocuradora-Geral da República

Ex-Coordenadora da Câmara do Patrimônio Público e Social – 5ª CCR

Procuradora Federal dos Direitos do Cidadão

Apresentação

COLABORADORES

Antonio do Passo Cabral

Procurador da República (Procuradoria da República em São João de Meriti/RJ), ex-Juiz Federal e mestre em Direito Público pela UERJ.

Denise Vinci Tulio

Procuradora Regional da República (Procuradoria Regional da República da 1ª Região).

José Roberto Pimenta Oliveira

Procurador da República (Procuradoria da República em São Paulo), mestre e doutorando em Direito Administrativo pela PUC/SP.

Mônica Nicida Garcia

Procuradora Regional da República (Procuradoria Regional da República da 3ª Região) e mestre em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Márcia Noll Barboza

Procuradora da República (Procuradoria da República no Rio Grande do Sul), mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos e doutoranda em Direito Constitucional pela Universidade de Valladolid – Espanha.

Márcio Andrade Torres

Procurador da República (Procuradoria da República no Ceará) e mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará.

Marlon Alberto Weichert

Procurador Regional da República (Procuradoria Regional da República da 3ª Região), mestre em Direito Constitucional pela PUC/SP e especialista em Direito Sanitário pela Universidade de Brasília.

Sérgio Monteiro Medeiros

Procurador Regional da República (Procuradoria Regional da República da 3ª Região) e mestre em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba.

Walter Claudius Rothenburg

Procurador Regional da República (Procuradoria Regional da República da 3ª Região) e doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná.

Wellington Cabral Saraiva

Procurador Regional da República (Procuradoria Regional da República da 5ª Região), mestre em Direito pela Universidade de Brasília e professor de cursos de pós-graduação em Direito.

SUMÁRIO

Definição de improbidade administrativa

Marcia Noll Barboza.....13

Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa

Denise Vinci Tulio.....21

Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa

Jose Roberto Pimenta Oliveira.....31

Improbidade administrativa por enriquecimento ilícito

Wellington Cabral Saraiva.....39

Improbidade administrativa por lesão ao erário

Monica Nicida Garcia.....47

Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública

<i>Walter Claudius Rothenburg</i>	59
Apuração dos atos de improbidade administrativa	
<i>Sergio Monteiro Medeiros</i>	69
Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa	
<i>Antonio do Passo Cabral</i>	83
Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa	
<i>Sergio Monteiro Medeiros</i>	91
Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa	
<i>Marlon Alberto Weichert</i>	101
Prescrição em relação aos atos de improbidade administrativa	
<i>Marcio Andrade Torres</i>	115
Referências	119
Anexo	
<i>Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992</i>	121

Márcia Noll Barboza

O que é improbidade administrativa? 1

Improbidade administrativa é a caracterização atribuída pela Lei n. 8.429/1992, conhecida como LIA (Lei de Improbidade Administrativa), a determinadas condutas praticadas por agentes públicos e também por particulares que nelas tomem parte. A definição de tais condutas é dada pelos artigos 9º, 10 e 11 da referida lei: o artigo 9º define os atos de enriquecimento ilícito; o artigo 10, os atos que acarretam lesão ao erário; e o artigo 11, os atos que violam os princípios da administração pública. Portanto, a noção de improbidade administrativa derivada da Lei n. 8.429/1992 é bastante abrangente, modificando qualquer referência legal ou teórica que, anteriormente à edição dessa lei, vinculasse o termo “improbidade” à idéia de desonestidade. A partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada – por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio – ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal. A LIA adveio como concretização do mandamento inserido no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, que assim dispõe: *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 graduação previstas em lei [...]*.

A improbidade administrativa encontra-se prevista

apenas na Lei n. 8.429/1992? 2

É certo, por um lado, que a Lei n. 8.429/1992 (LIA) constitui o texto legal regente da figura jurídica da improbidade administrativa. Por outro lado, é também verdadeiro que tal figura extravasa esse texto legal, aparecendo, por exemplo, na Constituição Federal, no seu artigo 85, inciso V, que indica como crime de responsabilidade do Presidente da República a prática de ato que viole a probidade administrativa. A Lei

n. 1.079/1950, que define os crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outras autoridades, caracteriza como crime de responsabilidade os atos que atentem contra a “probidade na administração”.

Em outros textos legais, como, por exemplo, no Código Civil, emprega-se o termo probidade como sinônimo de honestidade e lealdade (veja-se o artigo 422 do Código Civil, que diz que a conclusão e a execução dos contratos estão sujeitas aos princípios de probidade e boa-fé).

3

Existe, quer na Lei n. 8.429/1992, quer em outro texto legal, ou ainda na literatura jurídica, um critério geral definidor da improbidade administrativa?

Não há, de modo expresso, na Lei n. 8.429/1992 nem em qualquer outro texto legal, um critério geral ou conceito geral de improbidade administrativa que permita balizar, com maior segurança, a aplicação dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa, até porque as leis não costumam fornecer conceitos jurídicos. Ocorre que tampouco há na legislação elementos seguros para a literatura jurídica, à qual compete a construção de conceitos jurídicos, formular um critério geral ou conceito geral de improbidade administrativa, que teria de ser abrangente para abarcar as condutas previstas nos artigos 9º, 10 e 11 e, ao mesmo tempo, excludente daquelas condutas de menor gravidade.

O que está claro é que tanto o constituinte, ao inserir o artigo 37, § 4º, na Constituição, quanto o legislador, ao elaborar a Lei n. 8.429/1992, como concretização do mencionado dispositivo constitucional, expressaram uma vontade política da sociedade voltada a um adequado gerenciamento da coisa pública. Nessa linha de raciocínio, deve-se entender que a LIA está direcionada não apenas aos atos de desonestidade, mas também aos de descaso do agente público para com o interesse público, ou, **Definição de improbidade administrativa 15**

ainda, a outros comportamentos igualmente considerados antiéticos.

Assim, podemos adotar como norte, com vistas na avaliação, caso a caso, se determinada conduta enquadra-se nas hipóteses da Lei n. 8.429/1992 (artigos 9º, 10 e 11), o padrão de comportamento ético que se espera do agente público em nosso País, considerando, para isso, o atual grau de desenvolvimento de nossa cultura política, bem como, por fim, a relação de proporcionalidade com as sanções previstas na LIA.

Que relação tem a improbidade administrativa

com o princípio da moralidade administrativa? 4

O princípio da moralidade administrativa é uma norma jurídica tipo princípio, que se diferencia da norma jurídica tipo regra por não prever uma hipótese concreta e uma consequência para essa hipótese.

Já as normas caracterizadoras da improbidade administrativa (artigos 9º, 10 e 11 da LIA) são normas tipo regra; elas descrevem fatos (atos ímprobos) aos quais o artigo 12 atribui consequências (sanções). Feita essa distinção, cabe dizer que a LIA encontra-se inteiramente orientada pela idéia de moralidade administrativa, imposta como exigência jurídica na forma do princípio da moralidade administrativa. Pode-se mesmo dizer que o critério geral definidor da improbidade administrativa pauta-se pelo princípio da moralidade administrativa, que impõe ao agente público a observância de um comportamento ético, o qual vai sendo definido a partir da ética pública em construção – e tal parece justificar, inclusive, a imprecisão

dos contornos da improbidade administrativa. Além disso, o artigo 11 da LIA diz que é *ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições [...]*. Em conclusão, cabe afirmar que a improbidade administrativa viola direta ou indiretamente o princípio da moralidade administrativa.

16 Definição de improbidade administrativa

5 Improbidade administrativa é corrupção?

A idéia comum de corrupção corresponde a um conceito não-jurídico, ou seja, que não deriva de normas jurídicas nem se refere a uma figura jurídica. No sistema jurídico brasileiro, existem apenas as figuras jurídicas da corrupção passiva e da corrupção ativa (artigos 317 e 333 do Código Penal) e, ainda, a da corrupção de menores (artigo 218 do Código Penal). Contudo, a idéia comum de corrupção, utilizada pelas pessoas em geral e pelos meios de comunicação, é mais ampla, advém de um conceito construído a partir de diversas disciplinas, como a Ciência Política, a Sociologia etc. Esse conceito mais amplo corresponde à hipótese de mau uso da função pública com vistas na obtenção de uma vantagem particular. Tendo por base tal conceito, conclui-se que alguns dos comportamentos previstos na LIA são atos de corrupção, especialmente os do artigo 9º.

6 Improbidade administrativa é crime?

Improbidade administrativa não é crime. Encontra-se hoje pacificada essa questão, embora ela já tenha sido objeto de discussão. A LIA é considerada uma lei de natureza cível em sentido amplo; as condutas e as sanções que ela estabelece não têm natureza penal, não ficando sujeitas, portanto, às normas gerais do Direito Penal. Isso não quer dizer que uma conduta concreta enquadrável na Lei n. 8.429/1992 não seja, ao mesmo tempo, crime sancionável pelo Código Penal ou outra norma de natureza penal.

7 Improbidade administrativa é falta disciplinar?

Não, improbidade administrativa não é o mesmo que falta disciplinar. Isso não quer dizer, como no caso anterior, que a conduta concreta en-

Definição de improbidade administrativa 17

quadrável na LIA não configure, ao mesmo tempo, falta disciplinar. O que há entre a sanção da Lei n. 8.429/1992, do Direito Penal e dos regimes disciplinares é uma independência, conhecida no sistema jurídico como "independência entre instâncias".

Considerando o regime jurídico da LIA, não haveria um exacerbado risco de responsabilização para o agente público, especialmente no caso de dúvida em relação à legislação ou despreparo para a função?

8

Não, pelo simples fato de que todo agente público deve estar ciente do ônus implicado na assunção de uma função pública. Dele espera-se que, havendo dúvida ou despreparo, busque a informação adequada. O comportamento ético exigido do agente público não é compatível quer com a desonestidade quer com o descaso e o desinteresse. Pelas mesmas razões, espera-se igual cuidado por parte do particular que manuseie recursos públicos.

Denise Vinci Tulio

A Lei de Improbidade Administrativa indica quem pode ser sujeito passivo, isto é, vítima de atos de improbidade administrativa?

9

Sim. O artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) relaciona as pessoas jurídicas (públicas e privadas) que podem ser sujeitos passivos (vítimas) de atos de improbidade administrativa e, assim, podem defender a moralidade pública por meio da ação de improbidade administrativa. São elas: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios.

Esses entes executam suas atividades por intermédio de órgãos próprios, que compõem o que se chama de administração direta, e também criam outras pessoas jurídicas (ex.: empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações) que compõem a administração indireta adiante indicada.

Sempre que o ato de improbidade for praticado em prejuízo de um Ministério (órgão da União), o sujeito passivo será a União; se houver ato de improbidade contra uma Secretaria de Estado (órgão do Estado), a vítima será o Estado; se o ato ímprobo for praticado contra uma Secretaria Municipal (órgão do Município), o Município será o sujeito passivo.

Os entes que integram a administração indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (atualmente não existem territórios) são: autarquias (ex.: Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE); empresas públicas (ex.: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT, Caixa Econômica Federal – CEF); sociedades de economia mista (ex.: Banco do Brasil); fundações (ex.: Fundação Nacional do Índio – Funai); e serviços sociais autônomos (ex.: Serviço Social da Indústria – Sesi, Serviço Social do Comércio – Sesc).

Nesses exemplos, a vítima do ato de improbidade é a própria pessoa jurídica (autarquia, fundação etc.).

22 Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa

Também pode ser vitimada pela prática da improbidade a empresa incorporada ao patrimônio público, além da entidade cujo patrimônio, receita anual ou custeio provenha, em mais da metade (mais de cinquenta por cento), do governo.

10

A entidade que tenha menos da metade do seu patrimônio, ou da sua receita anual, constituída de dinheiro ou bens do governo pode ser vítima de ato de improbidade?

Pode. A previsão consta no artigo 1º, parágrafo único, da LIA, mas, enquanto as pessoas jurídicas listadas na resposta anterior podem ser vítimas de qualquer tipo de ato de improbidade administrativa (isto é, aqueles definidos nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA), essas entidades podem ser vítimas apenas de atos que atentem contra o seu patrimônio, ou

seja, aqueles relacionados no artigo 10 da LIA.

Na mesma situação estão as entidades que tenham recebido subvenção (isto é, transferências de verbas do governo destinadas a cobrir suas despesas de custeio), benefício ou incentivo fiscal ou creditício de órgão público. Estas, igualmente, podem ser vítimas dos atos de improbidade praticados contra o seu patrimônio, previstos no artigo 10 da LIA.

11 Os atos de improbidade podem atingir também os órgãos judiciais e legislativos?

Sim. A lei diz que os atos de improbidade podem atingir quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios. Não apenas as entidades que integram o Poder Executivo podem sofrer atos de improbidade administrativa. Um órgão judicial é uma parcela da União ou do Estado. Um órgão legislativo é uma parcela da União, do Estado ou do Município.

Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa 23

A lei pune atos de improbidade sempre que o Poder Público contribua regular ou esporadicamente para a manutenção do ente lesado com a prática ímproba. O Poder Judiciário e o Poder Legislativo, tanto quanto o Poder Executivo, são mantidos com dinheiro público. O mesmo ocorre com o Ministério Público, que também é custeado com verbas públicas e por isso pode ser vítima de atos de improbidade administrativa.

As empresas privadas ou particulares nunca podem

ser vítimas de atos de improbidade? 12

Podem. As empresas ou entidades que tenham recebido auxílio do Poder Público, qualquer que seja o montante, podem sofrer atos de improbidade administrativa que atentem contra o seu patrimônio.

Nos exemplos a seguir, as empresas podem ser vítimas de atos de improbidade: a empresa particular que recebeu terreno em doação da prefeitura, para nele instalar seu parque industrial;

a empresa que, para instalar-se em determinado município, fica desobrigada de pagar impostos municipais por determinado prazo.

As empresas privadas que tenham sido favorecidas com isenção fiscal, isto é, exoneradas do pagamento de imposto federal, estadual ou municipal, de caráter genérico ou amplo, podem ser vítimas de improbidade administrativa?

13

Não. Para caracterizar ato de improbidade administrativa, o favor do Poder Público em forma de benefício, incentivo ou subvenção não pode

»

»

24 Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa

ter sido concedido em caráter genérico, mas a uma empresa em particular e para um fim específico.

14 Partidos políticos podem sofrer atos de improbidade administrativa?

Sim. Além de receber recursos de origem privada, os partidos recebem recursos provenientes do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos, conhecido como "Fundo Partidário". Esse Fundo é composto, em grande parte, de recursos de origem pública (artigo 38 da

Lei n. 9.096/1995).

Ao receber recursos do Fundo Partidário, os partidos políticos recebem verbas públicas. A aplicação suspeita ou irregular deve ser investigada. Comprovada a improbidade, os responsáveis sujeitam-se às penas da lei.

15 A entidade beneficente pode ser sujeito passivo de atos de improbidade administrativa?

Sim. A entidade pode ser vítima sempre que parte de seu patrimônio ou de sua receita seja proveniente do Poder Público. A entidade tem acesso a recursos públicos também quando se beneficia de incentivos ou de isenções fiscais (isto é, isenções de impostos), ou recebe auxílios ou subvenções.

Dessa forma, se o governo contribuir com mais de 50% para seu patrimônio ou receita anual, a entidade beneficente pode ser atingida pela prática de qualquer ato de improbidade, entre aqueles listados nos artigos 9º, 10 e 11. Já se a contribuição do governo for inferior a 50% ou se a entidade receber benefícios, incentivos fiscais ou créditos ou subvenções, somente poderá apresentar-se como sujeito passivo de atos

Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa **25**

de improbidade administrativa que afetem seu patrimônio (previstos no artigo 10 da LIA).

O mesmo aplica-se:

às organizações sociais (Lei n. 9.637/1998) cujas atividades são dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e à preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde;

às organizações da sociedade civil de interesse público (Lei n. 9.790/1999) que se destinam *a promoção da assistência social; a promoção da cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; a promoção gratuita da educação; a promoção gratuita da saúde, entre outras finalidades descritas no artigo 3º da lei indicada.*

As entidades beneficentes, que normalmente possuem certificado de “utilidade pública”, compõem, juntamente com as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, o que se convencionou chamar de Terceiro Setor, denominado também setor não-lucrativo ou setor de utilidade pública. Esse setor reúne todas as organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos, que prestam serviços de utilidade pública.

Sindicato pode ser vítima de ato de improbidade

administrativa? 16

Sim. Sindicatos não recebem verbas do Poder Público diretamente. Sua receita provém da contribuição dos integrantes da categoria profissional que representam. Na visão de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2004, p. 217), são também públicos *os recursos que determinados setores da população, por força de preceitos legais e independentemente de qualquer contraprestação direta e imediata, estão obrigados a repassar a certas entidades.*

»

»

26 Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa

É o caso do sindicato. O pagamento da contribuição sindical não é voluntário, mas obrigatório, pois decorre de lei (artigos 548, *a*, 578 e seguintes da Consolidação das Leis do Trabalho, artigo 217, inciso I,

do Código Tributário Nacional). Os valores da contribuição sindical são captados do público, isto é, da parte que integra a categoria profissional, de forma compulsória. A pessoa que pertence a uma categoria profissional está obrigada a contribuir, de maneira semelhante ao que ocorre com os impostos, que são também obrigatórios e captados da população, do público em geral.

17

Conselhos de Fiscalização do Exercício Profissional podem ser vítimas de ato de improbidade administrativa?

Sim. Esses Conselhos destinam-se a controlar e fiscalizar o exercício de determinadas profissões regulamentadas em lei. O objetivo é preservar o interesse público ao adequado desempenho da atividade profissional. Alguns exemplos: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (Crea), Conselho Regional de Medicina (CRM), Conselho Federal de Odontologia (CFO). Os integrantes da categoria profissional são obrigados por lei ao pagamento da contribuição em favor do respectivo Conselho. Ocorre aqui situação semelhante àquela que se passa com os sindicatos.

Nas palavras de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, tais contribuições, na medida em que estão previstas em lei e são de imperativo recolhimento, devem ser efetivamente consideradas como recursos públicos, ainda que o numerário não seja fisicamente retirado do erário, isto é, não provenha imediatamente do governo (2004, p. 219).

Sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa 27

É difícil encontrar ação judicial de improbidade que tenha sido ajuizada por Conselho de Fiscalização do Exercício Profissional. O Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao analisar o Agravo de Instrumento 2003.01.00.029533-3/GO, admitiu a ação de improbidade, que fora proposta pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura/GO, embora não tivesse havido discussão específica sobre a legitimidade do Conselho para, na condição de prejudicado com o ato de improbidade, ajuizar a ação correspondente.

A pessoa física nunca poderá ser sujeito passivo

de ato de improbidade? 18

Não. O sujeito passivo da improbidade é sempre pessoa jurídica, como indicado no artigo 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 (LIA), antes examinado. Isso decorre da própria finalidade da lei, de proteger a moralidade administrativa.

A pessoa física pode, eventualmente, ser prejudicada por um ato de improbidade, mas a situação que configurar improbidade sempre envolverá uma pessoa jurídica também lesada com a conduta ímproba.

Veja-se o seguinte exemplo. Prefeito municipal despreza a ordem de chamada de candidatos aprovados em concurso público que está prestes a perder a validade e chama um candidato que está no final da lista para ocupar determinado cargo público. Esse favorecimento representa ato de improbidade que lesa a moralidade pública e prejudica os candidatos que, mais bem classificados, tinham preferência na ordem de convocação.

Ainda que prejudicada por ato de improbidade, a pessoa física não tem direito de promover a respectiva ação. O particular prejudicado pode, em tese, requerer indenização e até mesmo promover ação popular, mas não

pode propor ação de improbidade.

José Roberto Pimenta Oliveira

Qual a vinculação existente entre os sujeitos passivos, protegidos pela Lei n. 8.429/1992, e os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa?

19

A Lei n. 8.429/1992 usa da seguinte técnica legislativa: em primeiro plano, sublinha as pessoas jurídicas de direito público e privado protegidas pelo regime sancionatório disciplinado na lei – e a medida dessa proteção – para, em um segundo plano, indicar as pessoas físicas e jurídicas passíveis de responsabilização – e a respectiva condição –, na esfera autônoma dos atos de improbidade administrativa, na forma do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. Portanto, a análise de qualquer conduta implica, preliminarmente, a verificação rigorosa do ente ofendido pelo ato, com o fito de integrá-lo ao rol prescrito no artigo 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992.

Existem limitações na aplicação da Lei n. 8.429/1992 a determinado agente, considerando a natureza ou duração do vínculo mantido com uma das pessoas protegidas e elencadas no artigo 1º?

20

O artigo 2º da Lei n. 8.429/1992 considera agente público, para os efeitos da lei,

todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

32 Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa

Cumprir observar que o legislador adotou conceito amplo de agente público, de sorte que quaisquer de suas espécies ou categorias foram agasalhadas pelo comando legal. Não interfere na responsabilização por improbidade o caráter estatutário ou contratual da função, a determinação ou a indeterminação temporal do seu exercício, a integração formal do seu exercício em órgão ou entidade da administração pública direta ou indireta; nem mesmo a natureza administrativa ou não (legislativa ou jurisdicional) é critério diferenciador sob tal aspecto. Importa apenas que o sujeito, ao cometer a improbidade, esteja no desempenho de atividade pública.

21

A definição dos sujeitos ativos dos atos de improbidade não deveria estar restrita ao âmbito da administração pública, enquanto função

estatal, já que o fundamento constitucional das sanções está no artigo 37 da Constituição Federal?

Não haveria fundamento jurídico suficiente para retirar da incidência do regime sancionatório autônomo, derivado da prática de atos de improbidade, certo agente público tão-somente por se verificar que o ato foi praticado no exercício da função legislativa (ex.: venda de voto), jurisdicional (ex.: venda de sentença), ministerial ou de controle de regularidade de contas. Somente a Constituição poderia fazer tal distinção, e não o fez. A situação funcional de qualquer agente público coloca no centro da sua atribuição o dever de moralidade, revelando-se sem qualquer fundamento admitir zonas de isenção no regime da Lei n. 8.429/1992, em desprestígio cabal à plena e máxima efetividade do princípio constitucional da moralidade estampado no artigo 37, *caput*.

Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa **33**

A sujeição de certo agente público às normas que tipificam os “crimes de responsabilidade” acarreta a imediata exclusão desse agente do regime da improbidade administrativa, instituído na Lei n. 8.429/1992?

22

É preciso visualizar a sanção por improbidade administrativa como esfera autônoma de responsabilização de qualquer agente público, ou seja, uma nova esfera que se soma, de forma independente, às esferas tradicionais de responsabilização (civil, criminal e administrativa). Daí que está plenamente em consonância com a Constituição Federal negar validade à extensão de qualquer foro por prerrogativa de função, de índole criminal, em matéria de improbidade administrativa.

A aplicação da Lei n. 8.429/1992 abrange todos os entes da administração pública indireta dos entes federativos?

23

Sim, estão sujeitos à Lei n. 8.429/1992 atos de improbidade ofensivos à administração direta, indireta ou fundacional de quaisquer dos Poderes, de modo que é irrelevante, na aplicação da lei, saber o tipo de atividade a que se dedica certo ente da administração indireta (autarquia, fundação pública, consórcio público, empresa pública e sociedade de economia mista). Cumpre sublinhar que a expressão administração fundacional foi destacada na lei para afastar qualquer cogitação de exclusão das chamadas fundações de direito privado, criadas ou mantidas pela administração pública do regime sancionatório.

34 Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa

24

Sujeitos privados podem ser autores de ato de improbidade administrativa, sobre eles incidindo todas as penalidades previstas na Lei

n. 8.429/1992?

Cumpra observar que, fora do âmbito da administração direta e indireta, foram protegidas pela lei: a) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual, b) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público e c) entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou receita anual. Logo, seus agentes foram equiparados a agentes públicos e, nesta qualidade, uma vez tipificado o ato como improbidade administrativa, responderão na forma do conjunto de sanções legalmente previstas, com a ressalva de que, nos casos *b* e *c*, limitase a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. É importante destacar que, no artigo 17, a lei conferiu à pessoa jurídica interessada a capacidade postulatória para a propositura da ação de improbidade administrativa.

25

Administradores e empregados de organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público podem ser responsabilizados na forma da Lei n. 8.429/1992?

Considerando as obrigações constantes dos respectivos ajustes de fomento (contrato de gestão e termo de parceria), não há a menor dúvida de que os administradores, se comprovada a prática de ato tipificado nos artigos 9º, 10 e 11, poderão sofrer as penalidades da Lei n. 8.429/1992, atentandose apenas para as limitações fixadas no artigo 1º e seu parágrafo único.

Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa **35**

O fundamento está em que qualquer espécie de fomento público não é mera liberalidade, senão instrumento de realização do interesse público. Portanto, se, no decorrer da execução de suas obrigações, houver verificação de ato tipificado como improbidade administrativa, o sujeito é considerado agente público e, nessa condição, responde na forma da Lei n. 8.429/1992.

Entes privados que celebrem convênios com a administração pública também respondem na forma da Lei n. 8.429/1992?

26

O raciocínio é o mesmo. Ainda que não se comprove participação de agente público, detectada a prática de improbidade administrativa por sujeitos do ente particular conveniente, impõe-se a responsabilização na forma da Lei n. 8.429/1992, atentando-se apenas para as limitações fixadas no artigo 1º e seu parágrafo único. Assim, qualquer desvio de recursos será sancionado pela Lei n. 8.429/1992.

Cabe aplicar a Lei de Improbidade Administrativa a quem não é nela qualificado como agente público?

27

A própria Lei n. 8.429/1992 prescreve, por equiparação, que as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer

forma direta ou indireta.

Desse modo, comprovado o liame objetivo e subjetivo que vincula certa pessoa física ou jurídica à prática de improbidade, todos responderão

36 Sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa

solidariamente pela imoralidade que será sancionada na forma da Lei n. 8.429/1992. A expressão “no que couber” faz-se necessária porque há sanções incompatíveis com a situação de terceiros (ex.: perda da função pública).

28

Em qualquer hipótese, deve o beneficiário de um ato de improbidade administrativa responder na forma da Lei n. 8.429/1992?

Não. A lei qualifica a responsabilidade pelo benefício direto ou indireto, o que pressupõe efetivamente o conhecimento da imoralidade que contamina a validade do ato que gerou o benefício imoral. Sem prova de recebimento voluntário e consciente derivado de atividade ímproba, não há como responsabilizar na forma da Lei n. 8.429/1992.

Wellington Cabral Saraiva

O que é enriquecimento ilícito? 29

A Lei de Improbidade Administrativa (LIA) considera enriquecimento ilícito o fato de um agente público obter qualquer aumento indevido de seu patrimônio em virtude do exercício de função pública (artigo 9º da LIA). Os aumentos normais do patrimônio do agente público, como a compra de bens com sua remuneração, não caracterizam o enriquecimento ilícito.

Se o agente público receber um presente, estará

caracterizado enriquecimento ilícito? 30

Nem sempre. Existem algumas normas que procuram regulamentar o recebimento de presentes por parte de agentes públicos. No caso dos órgãos do Poder Executivo Federal, por exemplo, aplica-se o Código de Conduta da Alta Administração Federal, criado pela Comissão de Ética Pública da Presidência da República, que proíbe o recebimento de presentes de valor superior a R\$100,00, com algumas exceções. Se o Ministério Público, a Polícia, o Tribunal de Contas ou outro órgão tomar conhecimento de algum caso, ele será examinado individualmente. É possível, porém, o recebimento de presente de parente ou amigo, desde que não tenha relação com o exercício da função pública.

Enriquecimento ilícito é o mesmo que corrupção? 31

No Direito brasileiro, corrupção é um termo que corresponde a diferentes atos, até de caráter sexual, como no caso da corrupção de menores (artigo 218 do Código Penal). Em relação aos órgãos públicos, o Código Penal **40** Improbidade administrativa por enriquecimento ilícito considera corrupção passiva o ato do agente público que solicita, recebe ou aceita a promessa de receber alguma vantagem indevida, em decorrência do exercício de suas funções (artigo 317, com pena de reclusão

de um a oito anos, mais multa). Caso o agente público receba alguma vantagem indevida, sua conduta será, ao mesmo tempo, crime e ato de improbidade administrativa. A depender das circunstâncias, se o agente público apenas solicitar ou aceitar a promessa da vantagem indevida, praticará o crime de corrupção passiva, mas não o ato de improbidade.

32 Enriquecimento ilícito é o mesmo que peculato?

O Código Penal trata o peculato como crime praticado por funcionário público contra a administração pública. Ele consiste em o funcionário apropriar-se de qualquer bem móvel que esteja em seu poder em razão do cargo ou desviá-lo em seu proveito ou no de outra pessoa. Também ocorre o peculato quando o funcionário subtrai ou auxilia a subtração do bem, mesmo que não tenha a posse dele, aproveitando a facilidade oferecida por seu cargo. Em qualquer desses casos, a pena é de reclusão de dois a doze anos, mais multa (artigo 312). Por estar no Código Penal, o peculato é punido como crime, após o Ministério Público propor ação penal. A conduta do peculato também caracteriza ato de improbidade administrativa, de forma que o Ministério Público deverá ainda propor ação baseada na LIA, para que o agente público seja punido também nos termos dessa lei (veja a pergunta 38 adiante).

33 O pagamento de comissão, percentagem ou gratificação caracteriza improbidade administrativa?

A LIA expressamente proíbe o recebimento de comissão, percentagem ou gratificação pelo fato de o agente público praticar ato ligado à sua função (artigo 9º, inciso I). Isso é considerado enriquecimento ilícito e, portanto, ato de improbidade.

Seria correto uma autoridade utilizar máquinas, equipamentos ou pessoal de órgão público em seu próprio benefício? Seria correto alegar que o uso da máquina ou equipamento não os retira do patrimônio do órgão público?

34

Os bens da administração pública são adquiridos com o dinheiro da população, sob a forma de impostos, e destinam-se exclusivamente a atender às necessidades da sociedade. O mesmo se aplica ao pessoal dos órgãos públicos, inclusive os contratados e terceirizados, que são pagos com dinheiro público. Não podem ser usados em benefício de particulares (a não ser em casos excepcionais, autorizados por lei) nem dos agentes públicos. O uso de máquinas e equipamentos causa desgaste nesses bens, gera custos de manutenção e reduz o valor deles (o que se chama depreciação), além de ferir o princípio constitucional da moralidade administrativa. Por isso, a LIA considera enriquecimento ilícito o uso de máquinas, equipamentos ou pessoal de órgão público em benefício de autoridade (artigo 9º, inciso IV).

Se o agente público receber alguma vantagem para deixar de cumprir seu dever, estará caracterizado ato de improbidade administrativa?

35

A LIA pune não só o recebimento de vantagem indevida pela prática de

certos atos, como também o fato de o agente público se omitir, isto é, deixar de praticar atos aos quais estava obrigado. A lei refere-se expressamente, por exemplo, ao recebimento de vantagem para que o agente público

42 Improbidade administrativa por enriquecimento ilícito

tolere a exploração de jogos de azar, de lenocínio (ou seja, a exploração do sexo), de narcotráfico, de contrabando, de usura (o empréstimo ilegal de dinheiro a juros), ou de qualquer outra atividade ilícita (artigo 9º, inciso V). Além disso, nesses casos, o agente público poderá também ser processado pelo crime de prevaricação, previsto no Código Penal e punido com detenção de três meses a um ano, mais multa (artigo 319).

36

Como se explica o fato de alguns agentes públicos aumentarem enormemente seu patrimônio durante o exercício da função pública? Trata-se de ato de improbidade?

O agente público pode aumentar seu patrimônio ao longo do tempo de maneira legal. Além de sua remuneração, existe a possibilidade de outras fontes legais de renda, como certas acumulações de cargos ou empregos, o recebimento de heranças, o retorno de investimentos financeiros, a aplicação em mercados como o de ações etc. Em qualquer caso, porém, esse aumento de patrimônio deve ser declarado à Receita Federal e ao órgão público para o qual o cidadão trabalha, e o agente público deve guardar comprovantes para demonstrar que a origem foi legal. Sem essa comprovação, o agente público poderá ser processado por ato de improbidade administrativa, pois a lei assim considera o fato de ele adquirir, para si ou para outra pessoa, no exercício da função pública, quaisquer bens cujo valor seja incompatível com a evolução normal de seu patrimônio ou com sua renda (artigo 9º, inciso VII).

37

Um agente público pode trabalhar ou prestar algum tipo de serviço para uma empresa que tenha interesses afetados pela função pública?

As leis brasileiras impõem diversas restrições ao trabalho dos agentes públicos. Para os servidores federais, a Lei n. 8.112/1990 proíbe que o

43 Improbidade administrativa por enriquecimento ilícito

servidor utilize o cargo para obter vantagem pessoal, com prejuízo à dignidade da função pública, que aceite qualquer vantagem decorrente de suas funções e que exerça qualquer atividade incompatível com seu horário de trabalho e com a função que desempenhe (artigo 117, incisos IX, XII e XVIII). Isso já bastaria para impedir que um agente público aceitasse prestar serviço a empresa com interesse atingido por sua função. Também é proibida a participação na gerência ou na administração de qualquer empresa privada, salvo aquelas em que a União possuir participação (artigo 117, inciso X). Além dessas normas, a LIA também proíbe aceitar emprego ou comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica com interesse atingido pelas funções do agente público (artigo 9º, inciso VIII). Em alguns casos, as leis também proíbem a aceitação de emprego ou função em empresas privadas mesmo depois de o agente público haver deixado a função. É a chamada "quarentena", como ocorre com certas autoridades de especial importância, a exemplo do presidente do Banco Central, do Advogado-Geral da União e dos diretores das agências reguladoras, entre outros.

Como a LIA pune o enriquecimento ilícito? 38

A LIA estabelece a possibilidade de o indivíduo ser punido de diferentes maneiras se praticar ato de improbidade administrativa. No caso do enriquecimento ilícito, as punições previstas são as seguintes: perda dos valores que o agente público tenha obtido ilicitamente, indenização do dano que o patrimônio público tenha sofrido, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa de até três vezes o valor recebido indevidamente e proibição de contratar com os órgãos públicos ou receber benefícios fiscais, direta ou indiretamente, pelo prazo de dez anos.

Mônica Nicida Garcia

Lesão ao erário ou lesão ao patrimônio público? 39

Erário é o conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes aos entes da administração pública: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, fundações públicas e autarquias. Patrimônio público tem um conceito mais amplo, já que, além dos bens e interesses de natureza econômico-financeira, abrange os bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística que pertencem aos entes da administração pública (artigo 1º, § 1º, da Lei n. 4.717/1965). Apesar de o artigo 10 da Lei de Improbidade fazer referência aos atos que “causam lesão ao erário”, na verdade, aplica-se aos atos que “causam lesão ao patrimônio público” (Garcia; Alves, 2002), tendo, assim, um alcance maior.

O rol de atos de improbidade previsto nos incisos

do artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 é taxativo? 40

O conceito de ato de improbidade que causa lesão ao erário encontra-se no *caput* do artigo 10 e é o seguinte: qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Trata-se de uma descrição ampla e genérica, dentro da qual podem ser encaixadas inúmeras condutas específicas, algumas das quais estão arroladas

Improbidade administrativa por lesão ao erário

das nos quinze incisos do artigo 10. Contudo, esse rol é exemplificativo e é possível que condutas que não estejam especificamente descritas nesses incisos também caracterizem atos de improbidade, nos termos do *caput* do artigo 10.

Portanto, o rol de atos de improbidade do artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 não é taxativo.

41 A lesão ao erário só pode ser causada por uma ação para que possa ser punida?

A lesão ao erário a que se refere o artigo 10 da Lei de Improbidade pode ser causada tanto por ação como por omissão.

A maior parte dos atos de improbidade é causada por ações concretas do agente, quando, por exemplo, ele desvia ou se apropria de valor de que tem a posse, dispensa licitação quando esta era necessária, doa bens ou valores pertencentes à administração pública sem a observância das normas legais, concede um benefício fiscal indevidamente, permite ou facilita a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado ou realiza operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares.

A lesão pode ser causada, também, por omissão, que se verifica quando o agente não age quando deveria ter agido. É o que ocorre, por exemplo, quando um fiscal age negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, quando um servidor nada faz para evitar a deterioração de um bem público, que deveria ser conservado, quando deixa de tomar providências ao verificar que estão sendo utilizados, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade das entidades públicas, ou fica inerte diante da utilização, por particulares, do trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados pelas entidades públicas.

Improbidade administrativa por lesão ao erário 49

Se a lesão ao erário for causada mesmo sem que tenha havido intenção do agente de causá-la, pode haver a responsabilização do agente?

42

O artigo 10 da Lei n. 8.429/1992 prevê, expressamente, que o ato de improbidade que acarreta lesão ao erário pode ser causado por dolo ou por culpa. O ato de improbidade é doloso quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo. O ato de improbidade é culposo quando o agente deu causa a ele por imprudência, negligência ou imperícia. Por exemplo: o agente público encarregado da guarda do patrimônio de uma biblioteca pública que se apropria de uma obra rara do acervo, causando, assim, dano ao patrimônio público, pratica um ato doloso de improbidade. Se esse mesmo agente, apesar de não querer subtrair qualquer obra da biblioteca, permite que outra pessoa o faça, por não ter tomado todas as medidas necessárias no sentido de garantir a inviolabilidade do acervo, agindo, portanto, de maneira negligente, pratica também um ato de improbidade, na modalidade culposa. Esta espécie de ato de improbidade (artigo 10) é a única em que a LIA expressamente admite a forma culposa.

A caracterização do ato de improbidade que causa lesão ao patrimônio depende da comprovação de obtenção de vantagem indevida por parte do agente?

43

A Lei n. 8.429/1992 prevê três tipos de atos de improbidade: os que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º), os que causam prejuízo ao erário (artigo 10) e os que atentam contra os princípios da administração

pública (artigo 11).

A prova da obtenção indevida de vantagem pelo agente público só é indispensável para a caracterização de ato de improbidade que importa enriquecimento ilícito (artigo 9º). Nos outros casos, essa prova é desnecessária.

50 Improbidade administrativa por lesão ao erário

Portanto, a caracterização da prática de ato de improbidade que causa prejuízo ao erário não depende da comprovação de que o agente público tenha obtido qualquer espécie de vantagem indevida.

44 É preciso demonstrar o efetivo prejuízo ao patrimônio e quantificá-lo?

Há muitas situações em que o dano ao patrimônio público é presumido pela lei, vale dizer, não precisa nem mesmo ser demonstrado para que se dê por caracterizado. É o que ocorre nas situações descritas no artigo 4º da Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717/1965). Nesses casos, a lei prevê que o ato deve ser anulado, independentemente de ser comprovado ou não o prejuízo, que, repita-se, é presumido.

O artigo 10 da Lei de Improbidade, porém, ao definir o ato de improbidade que causa prejuízo ao erário, exige que esse ato “enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres” das entidades públicas.

É, assim, indispensável que o prejuízo fique demonstrado, até mesmo para que se possa obter o integral ressarcimento do dano, que é uma das conseqüências da responsabilização do agente público pela prática de ato de improbidade administrativa, como expressamente prevêm o artigo 37 da Constituição Federal e os artigos 12, inciso II, e 5º, da Lei n. 8.429/1992. Segundo este último artigo, ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-a o integral ressarcimento do dano. Nesse sentido, o entendimento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 203-204); em sentido diverso, entende Wallace Paiva Martins Júnior (2001, p. 206) que a perda patrimonial para caracterizar a improbidade administrativa há de ser medida pela existência de um prejuízo patrimonial efetivo (salvo nas hipóteses descritas no inciso do art. 10, em que o prejuízo é presumido), derivada de uma conduta ilícita ou imoral do agente.

Improbidade administrativa por lesão ao erário 51

Quais são as sanções previstas para o ato de improbidade que causa lesão ao erário? 45

O artigo 37, § 4º, da Constituição Federal diz que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A lei a que se refere a Constituição é a Lei n. 8.429/1992 (LIA), que, em seu artigo 12, estabelece que, independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, o responsável pelo ato de improbidade está sujeito, na hipótese do artigo 10, às seguintes sanções: ressarcimento integral do dano; perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer essa circunstância; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano; e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefício ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja

sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos.

Em que casos concretos é possível reconhecer-se a prática de ato de improbidade que causa prejuízo ao erário?

46

Enquadram-se na descrição de atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, exemplificativamente, as seguintes condutas:

permitir que particular utilize veículo oficial ou outros bens públicos, como imóveis, equipamentos, máquinas ou outro material qualquer para fins também particulares;

»

52 Improbidade administrativa por lesão ao erário

permitir a venda ou a doação de um imóvel integrante do patrimônio público sem autorização legislativa;

permitir a venda de um imóvel integrante do patrimônio público por preço inferior ao de mercado, ou seja, subavaliado, ainda que mediante autorização legislativa;

adquirir bens por preço superior ao de mercado, beneficiando, assim, o vendedor;

permitir que a administração pública pague aluguel de imóvel em valor superior ao de mercado, beneficiando, assim, o locador;

aceitar garantia insuficiente ou inidônea na realização de um acordo para recebimento de crédito de um particular;

emprestar dinheiro público sem base em qualquer lei e sem apoio na lei orçamentária;

conceder benefício fiscal (isenção, imunidade, anistia etc.) a alguém sem que estejam preenchidos os requisitos legais previstos para essa concessão (por exemplo, sem a prova de que tenha sido beneficiado anteriormente, quando essa prova é necessária; sem a prova de que é entidade declarada de utilidade pública, quando isto é exigido; entidade beneficiada cujas condições de funcionamento são insatisfatórias ou que não tenha prestado contas etc.);

dispensar a licitação em hipóteses em que a lei não admite essa dispensa, com inobservância das disposições da Lei n. 8.666/1993;

ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas pela lei ou pelo regulamento, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000);

lavrar auto de infração calculando o tributo, multa e juros em valores inferiores aos efetivamente devidos, seja diminuindo a base

»

»

»

»

»

»

»

»

»

»

Improbidade administrativa por lesão ao erário 53

de cálculo, seja aplicando a alíquota errada, ou por qualquer outro expediente que se preste a reduzir o valor devido;

liberar verba pública sem a observância de todas as normas legais, como, por exemplo, pagando por mercadoria ainda não recebida, por

obra ainda não entregue, pagando despesa sem prévio empenho, pagando débito constante de precatório fora da ordem cronológica de sua apresentação;
aplicar irregularmente verba pública, como, por exemplo, empregando recursos legalmente vinculados a um determinado fim, na lei orçamentária anual, em finalidade diversa, utilizando dinheiro público em programas, projetos ou obras não incluídos na lei orçamentária;
permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro enriqueça às custas do erário.

Existem medidas para garantir o ressarcimento

do dano causado pelo agente ímprobo? 47

A fim de garantir o ressarcimento do dano, é possível determinar-se a indisponibilidade ou o seqüestro dos bens do agente acusado da prática de ato de improbidade (artigos 7º e 16 da Lei n. 8.429/1992). Trata-se de medidas cautelares, que visam assegurar o ressarcimento, podendo ser determinadas pelo juiz, a pedido do Ministério Público ou do autor da ação, no início ou no curso do processo. Ao final, a sentença que julgar procedente a ação de improbidade pode decretar a perda dos bens havidos ilícitamente e determinar a reversão dos bens em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ato e/ou o pagamento do valor correspondente ao ressarcimento do dano causado (artigo 18 da Lei n. 8.429/1992).

»

»

»

54 Improbidade administrativa por lesão ao erário

48

Caracterizada a prática de ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, pode o agente sofrer outras sanções além daquelas previstas no artigo 12 da Lei n. 8.429/1992?

Uma mesma conduta do agente público pode caracterizar, além de ato de improbidade administrativa previsto no artigo 10 da Lei n. 8.429/1992, crime e/ou ilícito administrativo. Nesse caso, o agente deverá responder em todas as esferas de responsabilidade, ou seja, pelo ato de improbidade, sujeitando-se às sanções do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992, pelo crime, sujeitando-se às penas privativas de liberdade, pecuniária ou restritiva de direitos, estabelecidas no Código Penal ou em outras leis penais, e também, finalmente, pelo ilícito administrativo, sujeitando-se às sanções administrativas respectivas.

Por exemplo, um agente público que, ao invés de aplicar uma determinada verba pública integralmente em sua destinação própria (construção de uma obra ou implementação de um programa), desvia parte dela em favor de um particular, empreiteiro ou prestador de serviço, beneficiando-o, pratica não só o ato de improbidade que causa lesão ao erário, previsto no artigo 10, inciso I, da Lei n. 8.429/1992, como também o crime de peculato (artigo 312 do Código Penal), para o qual a lei prevê pena de reclusão, de dois a doze anos e multa. Pratica, ainda, falta administrativa disciplinar (artigo 117 da Lei n. 8.112/1990), sujeitando-se, assim, às penalidades previstas no Estatuto do Servidor Público (advertência, suspensão, demissão, cassação de aposentadoria ou disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de

função comissionada). Se esse agente público for prefeito municipal, pratica crime de responsabilidade (artigo 1º, inciso I, do Decreto-Lei n. 201/1967), que é punido com pena de reclusão de dois a doze anos e multa, bem como a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública.

Improbidade administrativa por lesão ao erário **55**

Diz-se, assim, que o agente público está sujeito a diversas esferas de responsabilidade, que são independentes, cabendo a aplicação das sanções previstas em cada uma delas, mesmo que uma só conduta tenha sido praticada.

Walter Claudius Rothenburg

Por que a legislação refere atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública?

49

A Lei n. 8.429/1992 classifica os atos de improbidade administrativa em ordem de importância: os mais graves são aqueles pelos quais alguém enriquece ilícitamente, previstos no artigo 9º; depois vêm os que causam prejuízo ao patrimônio público, previstos no artigo 10º; finalmente, a lei preocupou-se com atos que, mesmo não tendo proporcionado enriquecimento ilícito nem provocado prejuízo (ou, de fato, naquelas situações em que não se consegue provar isso no processo), ainda assim são contrários aos princípios que regem a administração pública. A lei buscou ser completa e não deixar escapar nenhum ato de improbidade administrativa.

Quais são os princípios da administração pública cujo desrespeito caracteriza improbidade administrativa?

50

Antes de tudo, são aqueles estabelecidos na Constituição, tanto no artigo 37 – que mencionava, originalmente, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade (repetidos no artigo 4º da Lei n. 8.429/1992), e passou, a partir da Emenda Constitucional n. 19/1998, a contar também com a eficiência – quanto em outros dispositivos: participação dos usuários dos serviços públicos e transparência (artigo 37, § 3º), dever do agente público de dar satisfação de seus atos e prestar contas (artigo 58, § 2º, inciso V, e artigo 70), continuidade das políticas públicas (artigos 165 e 166, §§ 1º e 2º), dentre outros. Assim, por exemplo, um administrador público que deixa, sistematicamente, de prestar esclarecimentos à população a propósito de sua atuação, da justificativa para a eleição das prioridades e dos modos de implementação de políticas públicas comete improbidade administrativa. O desrespeito a tais princípios acontece quando forem violados, para ilustrar, os deveres de honestidade, **60** Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública imparcialidade e lealdade às instituições, referidos exemplificativamente

no artigo 11 da Lei n. 8.429/1992. Em suma, os princípios da administração pública funcionam como guias jurídicos de orientação da administração para a realização das finalidades estatais e para o bom atendimento da população, como esclarece Márcia Noll Barboza (2002, p. 119).

51

Somente os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia, como diz o artigo 4º da Lei n. 8.429/1992, podem praticar atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública?

Não. A própria lei estende o conceito de agente público para abranger todos aqueles que, não estando situados em nenhum nível ou hierarquia, mesmo assim exerçam, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas (artigo 2º); é o caso, por exemplo, do mesário nas eleições, do médico credenciado ao SUS, do serventuário de cartório extrajudicial. Indo além, a lei alcança inclusive os particulares, ou seja, pessoas (até mesmo jurídicas) que, mesmo sem vínculo orgânico com a administração pública, induzam ou concorram “para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie[m] sob qualquer forma direta ou indireta” (artigo 3º); é o caso, por exemplo, daquele que divulga questões de concurso público de que tomou conhecimento antes de sua realização (artigo 11, inciso V).

52

Exige-se compreensão do caráter da conduta (conhecimento) e condições de determinar-se de acordo com essa compreensão (vontade), ou seja, dolo, do sujeito que pratica ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública?

Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública **61**
Para boa parte dos analistas, sim, pois a culpa seria suficiente apenas nas hipóteses de lesão ao patrimônio público (segundo o artigo 5º), referidas no artigo 10 (Garcia; Alves, 2002, p. 214-217); essa parece ser a tendência da jurisprudência (ex.: STJ, REsp. 658.415/RS, 2ª Turma, rel. min. Eliana Calmon, julgado em 27.6.2006; STJ, REsp. 604.151/RS, 1ª Turma, rel. min. José Delgado, julgado em 25.4.2006). Não concordo: considero que o artigo 5º, inserido na parte geral da Lei n. 8.429/1992, vale para todas as espécies de atos de improbidade administrativa, e a referência a “patrimônio público” (diferente de “erário”, contido no artigo 10) deve ser entendida amplamente. Assim, seria suficiente a culpa, pelo menos uma culpa grave (Martins Júnior, 2001, p. 230), como, por exemplo, quando o sujeito, por falta de cuidado, permite que *chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço* (artigo 11, inciso VII). De qualquer modo, cabe à acusação bem demonstrar a participação subjetiva do acusado de improbidade administrativa.

Qualquer ato de improbidade administrativa não atenta necessariamente contra os princípios da

administração pública?

53

Sim. Por isso o enquadramento no artigo 11 deve ficar para as condutas que não importem enriquecimento ilícito (artigo 9º) nem causem prejuízo ao patrimônio público (artigo 10). O artigo 11 tem, assim, uma importante função “residual”: permite “capturar” atos de improbidade que tenham “passado” pelas malhas dos artigos 9º e 10 (quando, por exemplo, há dificuldade de provar o enriquecimento ilícito ou o prejuízo). Assim, não tem sentido classificar determinado ato de improbidade, já caracterizado como provocador de enriquecimento ilícito e/ou de prejuízo ao patrimônio público, como violador de algum princípio da administração pública: essa “subsunção plúrima”, por necessária e automática, é superfetatória e insignificante (Rothenburg, 2002, p. 477-478).

62 Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública

54 O que significa o princípio da moralidade administrativa? E o dever de lealdade às instituições?

A moralidade administrativa define-se por padrões de honestidade, transparência, participação, sintonia com as expectativas éticas da população e empenho. Praticar nepotismo, assumir compromissos públicos e depois ignorá-los, acomodar-se e deixar de envidar esforços para a solução dos problemas surgidos no âmbito funcional exemplificam atentado à moralidade administrativa, do qual a improbidade (gênero da corrupção) é uma das mais candentes manifestações. A lealdade às instituições é uma faceta da moralidade e tem a ver com a assunção da missão institucional e com uma boa representação dos interesses do órgão público.

Por exemplo, ao saber da disponibilidade de material apreendido pela fiscalização fazendária, a ser distribuído aos diversos órgãos públicos, o servidor deve empenhar-se em obter o mais adequado à sua repartição. Não pode, por outro lado, ao perceber um desfalque nos quadros de seu órgão, deixar de promover a realização de concurso público ou a apresentação de projeto de lei para a criação de novos cargos, pouco se importando ou, mesmo, querendo a indigência do órgão a que está vinculado. Outro exemplo: após assumir a direção de conselho profissional, o sujeito adota um discurso nihilista, contrário a qualquer forma de controle (ora, com essa opinião, o sujeito não deve, honestamente, candidatar-se e assumir um cargo de direção). Embora não seja possível traçar uma separação absoluta, a moralidade administrativa não deve confundir-se com a moral comum nem a lealdade às instituições, com um programa político-partidário ou uma concepção corporativista.

55

Pequenas irregularidades caracterizam improbidade administrativa por violação dos princípios da administração pública? Isso não tende a tornar insuportável a gestão pública, com a banalização da aplicação da Lei n. 8.429/1992?

Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública 63

É preciso moderação para não desestimular os administradores públicos zelosos e preocupados e atingir apenas os mal-intencionados.

Qualquer ato de improbidade administrativa tem de possuir certa relevância, especialmente aquele que não provoque enriquecimento ilícito e/ou prejuízo ao patrimônio público, senão há insignificância que não

justifica o intuito de responsabilização judicial (mas pode justificar uma responsabilização no âmbito administrativo). Essa prudente avaliação pode ser feita na fase de investigação, antes da propositura de ação judicial, e recomendar o arquivamento do respectivo procedimento administrativo (inquérito civil); e por ocasião dos pronunciamentos judiciais da acusação, em parecer ou em alegações finais, por exemplo. O que a lei não permite é a transação, acordo ou conciliação nas respectivas ações judiciais (artigo 17, § 1º). Contudo, ante a corrupção e o descaso crônicos na administração pública brasileira, não é bem moderação o que está faltando.

Quais as sanções para os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública?

56

Elas estão previstas no artigo 12, inciso III:

ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Todas essas sanções já estão previstas, com mais intensidade, para os atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito (artigo 12, 64 Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública inciso I) ou causem prejuízo ao patrimônio público (artigo 12, inciso II), do que se conclui que o artigo 11 tem uma função residual. A previsão de eventual ressarcimento integral do dano parece descabida, pois, se houvesse prejuízo ao patrimônio público, o enquadramento deveria se dar no artigo 10, mas é possível aventar pelo menos duas justificativas: 1ª) para eventual dano moral difuso (embora eu entenda ser essa espécie de dano uma causa de prejuízo ao patrimônio público em sentido amplo); 2ª) para permitir o ressarcimento de particular prejudicado, se houver (Weichert, 2006, p. 64).

57

Há improbidade administrativa quando o sujeito “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo” (artigo 11, inciso VI, da Lei n. 8.429/1992), mas o Tribunal de Contas ainda assim aprovar, ou, mesmo que não, o respectivo Poder Legislativo aprovar?

Sim. O artigo 21, inciso II, dispõe que a aplicação das sanções por improbidade administrativa independe “da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas”. Verifica-se, assim, uma pluralidade de órgãos e poderes com competência para, autonomamente, avaliar a conduta do sujeito. A avaliação do Tribunal de Contas não é vinculante nem em relação ao Legislativo (ex.: artigo 31, § 2º, da Constituição Federal), nem ao Judiciário, e nem a avaliação – eminentemente política – do Legislativo é vinculante em relação ao Judiciário. Mas é claro que uma aprovação das contas aumenta o ônus da prova da improbidade administrativa a cargo do acusador.

58

É possível referir ações propostas pelo Ministério Público em razão de atos de improbidade por violação aos princípios da administração pública?

Improbidade administrativa por violação aos princípios da administração pública **65**
Dentre hoje muitas, destaco as seguintes: a) não-atendimento de recomendação do Ministério Público: cobrança indevida de tributo considerado inconstitucional pelo STF (artigo 11, *caput*); b) declaração indevida de prevenção na distribuição de processos judiciais (artigo 11, *caput*); c) tortura praticada por agentes da Polícia Federal (artigo 11, inciso I – ação promovida por Daniel Sarmiento); d) assédio sexual (artigo 11, inciso I); e) empréstimo de recursos públicos sem exigência de prévio Estudo de Impacto Ambiental (EIA) (artigo 11, inciso I); f) denominação, dada a prédio público, de pessoa viva (artigo 11, inciso I); g) irregularidades no processo eleitoral de conselho profissional (artigo 11, incisos I e II); h) inércia de órgão público encarregado de fiscalizar empresas de vigilância, em implantar medidas voltadas aos deficientes físicos (artigo 11, inciso II); i) inércia de órgão público ambiental em relação a obras para evitar atropelamento de animais silvestres em rodovia (artigo 11, inciso II); j) quebra de sigilo funcional e prática de ato de ofício em desconformidade com as regras do serviço (artigo 11, incisos I, II, III e VI).

Sérgio Monteiro Medeiros

Em que consiste a apuração do ato de improbidade administrativa? **59**

A apuração é a investigação, a averiguação, a coleta de informações (provas) que irão determinar as circunstâncias concretas (reais) em que, eventualmente, aconteceu o ato de improbidade administrativa. Não se pode, de início, no limiar de um procedimento apuratório, afirmar com certeza a ocorrência do ato de improbidade, pois a apuração pode, perfeitamente, atestar justamente o contrário, isto é, a inoccorrência de qualquer irregularidade, ou a ocorrência de mera irregularidade formal, sem maior significado, de sorte a não se enquadrar como ato de improbidade administrativa, que é mais grave do que a simples irregularidade. É a apuração que, procedendo ao levantamento das provas acerca da efetiva ocorrência e da dinâmica (modo como se desenvolveram os fatos) do ato de improbidade administrativa e apontando (individualizando) quem sejam seus autores, isto é, os agentes públicos e, se for o caso, os terceiros beneficiários (particulares, pessoas não pertencentes aos quadros dos entes públicos, que obtiveram proveito com a prática do ato de improbidade), fornecerá os elementos indispensáveis (fatos verificados, autoria e respectivas provas) à propositura da ação civil de responsabilização por ato de improbidade administrativa.

Quem detém poderes para apurar a prática de ato de improbidade administrativa? **60**

Um dos legitimados (ou seja, quem tem poderes legais) à apuração é o próprio ente público que sofreu o dano decorrente da prática do ato de improbidade administrativa. A Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/1992) expressa bem isso em seu artigo 14, *caput*.

70 Apuração dos atos de improbidade administrativa

Se, por exemplo, o Ministério dos Esportes celebra um convênio com determinado município para a construção de uma quadra poliesportiva que não vem a ser construída, o projeto não é executado conforme previsto (faz-se a quadra, mas não coberta; é feita a arquibancada apenas de um lado; não é poliesportiva, mas de futebol de salão apenas, porque não foram adquiridos os equipamentos para outras práticas desportivas) ou as verbas repassadas não são integralmente empregadas nessa finalidade (hipótese de desvio), é dever do Ministério dos Esportes apurar os fatos em toda a sua extensão, pois, diante de tais irregularidades, há indícios (sinais, com razoável grau de probabilidade de uma ocorrência) da prática de ato de improbidade administrativa.

Entretanto, não há exclusividade na apuração por parte do ente da administração pública que sofreu o dano. A LIA não exprimiu essa exclusividade.

Aliás, se o tivesse feito estaria em choque com a Constituição Federal, ou, em outras palavras, essa vedação seria inconstitucional, pois a lei não pode contrariar a Constituição, e de seu próprio texto (da Constituição) decorre a legitimação (atribuição de poder legal) de outros órgãos, como os Tribunais de Contas, o Ministério Público, a Polícia Judiciária e o Poder Legislativo. Esse é o entendimento majoritário da doutrina (Figueiredo, 2004, p. 295 e 325-326, *passim*; Garcia; Alves, 2002, p. 441-513, *passim*; Martins Júnior, 2001, p. 151; Medeiros, 2003, p. 221-241, *passim*; Sarmiento, 2002, p. 150-154, *passim*) e da jurisprudência (STJ, REsp. 154128, 1ª Turma, rel. p/ acórdão min. Milton Luiz Pereira, julgado em 11.5.1998; STJ, Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 344207, 1ª Turma, rel. min. Humberto Gomes de Barros, julgado em 3.6.2003; STF, HC 71.039/RJ, Tribunal Pleno, rel. min. Paulo Brossard, julgado em 7.4.1994).

O Ministério Público pode optar por um entre dois instrumentos para proceder a apurações de atos de improbidade administrativa: inquérito civil público ou procedimento administrativo. Ambos acham-se contemplados na Constituição Federal, no artigo 129, incisos III e VI, respectivamente.

Na legislação infraconstitucional estão regulados na Lei da

Apuração dos atos de improbidade administrativa 71

Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985), na Lei Orgânica dos Ministérios Públicos dos Estados (Lei n. 8.625/1993) e no Estatuto do Ministério Público da União (Lei Complementar n. 75/1993).

Quem pode requerer a apuração de ato de improbidade administrativa? 61

A Lei n. 8.429/1992 (LIA), em seu artigo 14, expressa que *qualquer pessoa podera representar a autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigacao destinada a apurar a pratica de ato de improbidade*.

Esse direito de representação de que trata a LIA é uma conseqüência do direito constitucional de petição, garantido no artigo 5º, inciso XXXIV, *a*, da Constituição Federal, razão pela qual seu exercício não pode jamais ser condicionado ao pagamento de taxas, a qualquer título ou finalidade, mesmo que de interesse público.

A representação, ainda que não o diga a LIA, em face das atribuições

constitucionais e legais de que se acham imbuídos, pode também ser dirigida a outros órgãos dotados de poderes investigatórios, como o Ministério Público, conforme esclarecem Figueiredo (2004, p. 165) e Medeiros (2003, p. 142 e ss.).

Por “qualquer pessoa”, entenda-se qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil, bem como qualquer pessoa jurídica (associações, sindicatos, empresas etc.). É o que, corretamente, defende Sarmiento (2002, p. 146-147, passim).

A Lei n. 8.429/1992 (artigo 14, § 1º) exige que o pedido seja formalizado (encaminhado, protocolado) por meio de representação (petição, documento em que os fatos conhecidos e tidos como ímprobos são relatados, com todos os elementos disponíveis, requerendo-se a adoção das providências cabíveis) escrita ou reduzida a termo e assinada, contendo

72 Apuração dos atos de improbidade administrativa

a qualificação do representante (pessoa física ou jurídica, nome, endereço, número de inscrição no CPF ou no CNPJ, profissão e estado civil, em se tratando de pessoa física), as informações sobre o fato e sua autoria, além da indicação das provas de que tenha conhecimento.

Se não puder ou não souber como reportar os fatos por escrito, o representante, a pessoa que conhece e deseja ver os fatos apurados, comparece à repartição pública competente (ente público prejudicado, Ministério Público, Tribunal de Contas, entre outros), explica verbalmente o motivo de seu comparecimento, e um funcionário da repartição “reduz a termo” (escreve) as suas declarações, após qualificá-la, colhendo a sua assinatura, ou a sua impressão digital, caso não seja alfabetizada, certificando essa circunstância e dando fé do ato.

62

A representação vincula, obriga a administração pública a proceder à apuração do suposto ato de improbidade administrativa noticiado?

Não. Nem o ente público lesado nem qualquer dos demais órgãos dotados de poderes investigatórios ficam obrigados a proceder a uma apuração tão-somente em razão do recebimento de uma representação noticiando a prática de ato de improbidade administrativa.

A autoridade administrativa rejeitara a representação, em despacho fundamentado, se esta não contiver as formalidades estabelecidas no § 1º

deste artigo. A rejeição não impede a representação ao Ministério Público, nos termos do art. 22 desta lei. Este é o exato teor do artigo 14, § 2º, da LIA.

Entretanto, não deve prevalecer excessivo rigorismo na interpretação da norma, pois essas compreensões desprestigiam a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa, interesses e valores que se sobrelevam a formalidades legais.

Apuração dos atos de improbidade administrativa 73

Assim, a autoridade administrativa não só pode como deve acatar a representação, ainda que não observados, perfeitamente, os prefalados requisitos do artigo 14, § 1º, da LIA, sempre que haja possibilidade ou razões para assim proceder, podendo até mesmo instaurar procedimento apuratório de ofício (por sua própria iniciativa), com base nas informações que lhe chegaram, caso entenda que se revestem de mínima verossimilhança (aparência de veracidade, procedência, plausibilidade). Essa compreensão respalda-se nos escólios de Medeiros (2003, p. 142) e Sarmiento (2002, p. 147).

Também roborando esse entendimento, de modo que dilucide o preciso alcance da previsão legal em comento, o egrégio Superior Tribunal de Justiça já manifestou que

o direito de representação por improbidade administrativa, previsto no art. 14 da Lei n. 8.429/1992, não compreende o de ver necessariamente instaurado o processo de investigação, caso não haja início de prova considerada razoável para tanto (STJ, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 16424, 1ª Turma, rel. min. Teori Albino Zavascki, julgado em 5.4.2005).

Portanto, conclui-se que, existindo um mínimo de solidez, de indícios que confirmam certa idoneidade (credibilidade) à representação, os fatos devem ser apurados.

A polícia judiciária pode investigar atos de improbidade administrativa em qualquer situação? 63

A legitimidade da polícia judiciária (Polícia Federal e Polícias Cíveis dos Estados) para proceder a investigações de ato de improbidade administrativa encontra respaldo na própria LIA, que, em seu artigo 22, não previu qualquer exceção, *in verbis*: *Para apurar qualquer ilícito previsto*

74 Apuração dos atos de improbidade administrativa
nesta lei, o Ministério Público [...] poderá requisitar a instauração de inquérito policial [...].

Contudo, a lei deve ser interpretada inteligentemente e, especialmente, em conformidade com a Lei Maior (Constituição Federal), pois que é esta o fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico. Desse modo, é imperioso reconhecer que a polícia judiciária somente poderá apurar ato de improbidade administrativa, o que faz por intermédio de inquérito policial, quando à conduta ímproba a ser apurada corresponder um crime, ou seja, quando o comportamento contrário à probidade administrativa estiver também descrito como ilícito em uma lei de natureza penal (Código Penal ou lei especial).

Esse pensamento, seguramente alicerçado na doutrina especializada em improbidade administrativa (Medeiros, 2003, p. 222; Pazzagliani Filho, 2002, p. 189; Sarmiento, 2002, p. 151), deflui de exegese da LIA, em harmonia com o estatuído na Carta da República, a teor de seu artigo 144, que demarcou os limites precisos de atuação da polícia judiciária (Polícia Federal e Polícias Cíveis dos Estados).

64

O Ministério Público está adstrito às conclusões da apuração da administração pública ou da polícia judiciária?

A *Constituição Cidadã*, a vigente Constituição Federal de 1988, elevou o Ministério Público à condição de instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (artigo 127, *caput*).

Outrossim, para que os membros do Ministério Público (procuradores da República, promotores de Justiça, entre outros) possam bem se desincumbir dessa hercúlea tarefa, o legislador constituinte cuidou

75 Apuração dos atos de improbidade administrativa

de assegurar aos integrantes da magistratura do Ministério Público igualdade jurídica (tratamento paritário nas esferas constitucional e infraconstitucional relativamente a direitos e garantias ínsitas ao

exercício das funções, guardadas as peculiaridades, naturalmente) com os membros da magistratura do Poder Judiciário (juízes, desembargadores, ministros das Cortes Superiores etc.).

Assim, por força do artigo 127, § 1º, da Lei Fundamental, os membros do Ministério Público gozam de independência funcional, entenda-se, são inteiramente livres para atuar, respeitadas a Constituição e as leis não evidentemente inconstitucionais, de acordo com seus convencimentos jurídicos, sem atrelamentos ou subordinações, conquanto sempre fundamentadamente, dando a conhecer os fundamentos fáticos e jurídicos de seus posicionamentos.

Daí decorre que as conclusões das apurações realizadas pela administração pública ou pela polícia judiciária, tanto no concernente à materialidade (provas da ocorrência) quanto no que se refere à autoria, não condicionam o atuar do Ministério Público, que dará aos fatos apurados e registrados nos autos (caderno em que são colecionados, na ordem cronológica em que vão sendo produzidos, os documentos resultantes das investigações, tais como tomadas de declarações, informações prestadas por outros órgãos públicos ou empresas, laudos periciais etc.) interpretação própria, podendo divergir total ou parcialmente das conclusões consignadas.

Poderá, então, propor ação de improbidade quando o resultado do apuratório for pela não-configuração do ato de improbidade; em sentido oposto, deixar de aparelhar a ação, acionar como réu em ação de improbidade administrativa quem foi tido como inocente, bem como deixar de acionar quem foi considerado responsável pela prática do pretense ato de improbidade administrativa. Tudo consoante o princípio constitucional da independência funcional e a clara exposição dos motivos que norteiam o seu convencimento.

76 Apuração dos atos de improbidade administrativa

65

Qual o órgão do Ministério Público com atribuição para proceder à apuração do ato de improbidade administrativa?

Como regra geral, pode-se enunciar que tem atribuição legal para presidir o procedimento apuratório, requisitá-lo (requisição não é simples solicitação, sujeita ao exame de conveniência e oportunidade da pessoa a quem se dirige, mas verdadeira determinação, ordem, pois, que deve ser cumprida sem mais delongas) à polícia judiciária (inquérito policial) ou ao ente público prejudicado, o órgão do Ministério Público (membro do Ministério Público, promotor de Justiça, procurador da República, entre outros) com atribuição para promover a ação de improbidade administrativa, ou seja, será um membro em atuação no primeiro grau de jurisdição, isto é, perante um juiz federal ou um juiz de Direito, conforme se trate de feito da competência da Justiça Federal ou da Justiça dos Estados (ou do Distrito Federal).

Entendemos que, caso o agente público cuja conduta a ser investigada tenha foro privilegiado (foro especial por prerrogativa de função) em matéria penal, perante instância superior (ex.: governadores perante o STJ, prefeitos municipais ante os Tribunais de Justiça dos Estados ou Tribunais Regionais Federais), o órgão do Ministério Público oficiante em primeiro grau de jurisdição – com atribuição para promover a ação de improbidade administrativa – poderá realizar diretamente a investigação (por meio de procedimento administrativo ou de inquérito civil público), bem como requisitá-la à administração, mas não poderá requisitar a

instauração de inquérito policial, o que somente pode ser providenciado pelo órgão com atribuição para funcionar na ação penal e, dessarte, que funciona perante tribunal.

Em remate, frise-se que, havendo lesão a interesse federal (da União, de suas autarquias ou empresas públicas), ou seja, quando a competência para processar e julgar a ação de improbidade administrativa a ser proposta

Apuração dos atos de improbidade administrativa 77

for da Justiça Federal (cf. artigo 109, inciso I, da Constituição Federal), a apuração somente poderá ser conduzida ou requisitada por membro do Ministério Público Federal (procurador da República). Nesse sentido:

Compete à justiça federal processar e julgar prefeito municipal por desvio de verba sujeita a prestação de contas perante órgão federal (STJ, Súmula n. 8, julgado em 27.5.1998),

e o

desvio de verbas repassadas pela União Federal ao Estado configura prejuízo ao patrimônio da União Federal, cabendo à Justiça Federal a apuração dos fatos, sendo irrelevante, no caso, a circunstância de ter o respectivo valor ingressado no patrimônio do Estado (art. 109, IV, CF) (TRF3, *Habeas Corpus* 12346, 5ª Turma, rel. Juíza Ramza Tartuce, julgado em 11.6.2002).

Nos demais casos, a atribuição para apurar os fatos e promover a ação de improbidade administrativa é dos membros dos Ministérios Públicos dos Estados (promotores de Justiça).

Os procedimentos apuratórios são públicos ou sigilosos? 66

Reversoamos a opinião de Medeiros (2003, p. 229-230, *passim*):

Como regra, o procedimento investigatório é público, podendo, portanto, ser compulsado pelos órgãos de imprensa, pelo investigado ou seu advogado, cabendo à autoridade que o preside expedir ou determinar a expedição das certidões que venham a ser requeridas.

Informações também podem ser passadas à Imprensa pelas autoridades presidentes dos feitos, haja vista o interesse público que muitas vezes o assunto tratado desperta, inclusive porque 78 Apuração dos atos de improbidade administrativa os profissionais de imprensa, não raro, têm papel destacado, auxiliando decisivamente nas investigações. [...]

Contudo, ainda que não o digam as leis complementares que instituem os regimes jurídicos dos Ministérios Públicos (Estaduais e Federal/Distrital), deve-se admitir a imposição de sigilo, por decisão escrita e fundamentada. Admitimos três hipóteses:

quando os autos contiverem informações sujeitas a sigilo legal (telefônico, bancário e fiscal), transferido por meio de autorização judicial;

quando o interesse público o exigir, como em investigação que possa ocasionar risco ao sistema financeiro, caso haja inoportuna divulgação dos resultados, ou que envolva saúde pública, ou qualquer outra questão sensível que reclame atenção e cuidado na sua divulgação;

quando o sigilo for necessário à apuração dos fatos, ou seja, quando a publicidade for capaz de frustrar a obtenção de provas.

A assertiva, em relação à última hipótese aventada, deflui da natureza investigatória do procedimento (ou inquérito civil público), cabendo invocar, por analogia, a norma albergada no art. 20, *caput*, do Código de Processo Penal.

67 Os procedimentos apuratórios estão sujeitos ao

princípio constitucional do contraditório?

O princípio do contraditório encontra-se elencado no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, nestes termos: *aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes*. **Cuida-se de importante garantia fundamental, mas não tem caráter absoluto.**

- a)
- b)
- c)

Apuração dos atos de improbidade administrativa **79**

Processo e procedimento, pelo menos em linguagem jurídica, são vocábulos que guardam entre si acentuada diferença semântica. O legislador constituinte foi estritamente técnico ao empregar o termo “processo” em vez de “procedimento”, pois somente naquele há verdadeiro julgamento, que pode resultar no apenamento de quem foi guiado à condição de réu (processo judicial) ou indiciado (processo administrativo).

Daí a inafastável necessidade de observar os princípios do contraditório e da ampla defesa, devendo ser facultado a essa pessoa conhecer, acompanhar e impugnar as provas contra ela produzidas, requerer a produção de outras provas, defender-se das imputações formuladas em seu desfavor e recorrer em face de decisão que a desfavoreça.

Já os procedimentos apuratórios, porque de natureza instrutória, preparatória, informativa, destinados que estão a oferecer mínimo suporte probatório a ulterior processo, não se submetem ao princípio do contraditório.

Os fatos são apurados e as provas produzidas unilateralmente, pois que se destinam, precipuamente, deixo-se bem vincado, a instruir o processo no curso do qual, aí sim, deverá ser rigorosamente observado o princípio do contraditório, ficando toda a prova sujeita à bilateralidade, à iniciativa e à fiscalização das partes que controvertem no processo. Isso vale para todo e qualquer procedimento apuratório, seja ele encetado pela administração pública, pelo Ministério Público ou pela polícia judiciária.

Manifestam-se, nesse mesmo sentido, a doutrina (Medeiros, 2003, p. 228; Pazzagli Filho, 2002, p. 146-147, passim; Sarmiento, 2002, p. 153) e a jurisprudência (STJ, Recurso Ordinário em Mandado de Segurança 11537/MA, 2ª Turma, rel. min. Eliana Calmon, julgado em 6.2.2001; STJ, REsp 644994/MG, 2ª Turma, rel. min. João Otávio de Noronha, julgado em 17.2.2005).

80 Apuração dos atos de improbidade administrativa

68

Há alguma exceção à regra que exclui os procedimentos apuratórios do âmbito de incidência do princípio constitucional do contraditório?

Em havendo processos judiciais incidentes à apuração, ações cautelares preparatórias da ação principal, em regra, o contraditório deverá ser observado, na forma da legislação processual (artigos 797, 802 e 803, parágrafo único, do Código de Processo Civil). Contraditório, esclareçase, não no procedimento apuratório propriamente dito, mas, sim, no processo judicial de natureza cautelar, proposto com o fito de buscar subsídios à apuração, e que sem a intervenção jurisdicional (ordem judicial) não poderiam ser auferidos.

Contudo, advirta-se: mesmo que restrito à ação cautelar, é crucial a escolha do momento processual adequado ao estabelecimento do contraditório,

a fim de que seja preservado o resultado útil, proveitoso, da medida requerida e, principalmente, da investigação em curso. Essa análise é fundamental ao ensejo da concessão da liminar, pois, como averbado em julgado do egrégio Superior Tribunal de Justiça, A concessão de liminar *inaudita altera parte* se justifica quando a demora no provimento possa acarretar prejuízos ao requerente ou ineficácia de seu provimento final. Ademais, a providência não impõe restrição ao princípio do contraditório, mas tão-somente posterga no tempo a oitiva da parte contrária (STJ, Agravo Regimental na Medida Cautelar 8810, 1ª Turma, rel. min. Denise Arruda, julgado em 28.9.04).

Antonio do Passo Cabral

Qual o juízo competente para processar e julgar

a ação de improbidade? 69

A Lei n. 8.429/1992 não tem norma específica a respeito da competência, sendo aplicável subsidiariamente o artigo 2º da Lei n. 7.347/1985, que estabelece como competente o juízo do local onde ocorreu ou deveria ocorrer o dano. Assim, a regra é a competência do juízo de primeira instância do local do dano. O STF julgou inconstitucional (Adin n. 2.797) a redação dada ao artigo 84 e parágrafos do Código de Processo Penal pela Lei n. 10.628/2002, que estabelecia foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade propostas contra determinadas autoridades, o que acarretava a competência originária dos tribunais nesses casos.

Qual a natureza da ação de improbidade? Que leis poderiam ser aplicadas subsidiariamente ao procedimento da ação de improbidade?

70

No julgamento referido (Adin n. 2.797), o STF afirmou a natureza cível da ação de improbidade, sendo inaplicável a sistemática penal por analogia. Ao contrário, a ação de improbidade é considerada uma espécie de ação civil pública, sendo aplicáveis, subsidiariamente às disposições da Lei n. 8.429/1992, as Leis n. 7.347/1985 e 8.078/1990 e o Código de Processo Civil, ao menos em regra, na ausência de norma expressa. Assim, podemos pensar na aplicação da disciplina da coisa julgada nas ações coletivas. Havendo, contudo, norma expressa disciplinando especificamente a ação de improbidade, serão inaplicáveis aquelas leis quando incompatíveis.

Qual a natureza da legitimidade do Ministério Público Federal para a propositura da ação de improbidade?

71

Sendo enquadrada no rol das ações coletivas, a ação de improbidade é o meio pelo qual busca o legitimado a tutela de um direito metaindividual, ⁸⁴ Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa que transcende a titularidade singular, já que pertencente a uma coletividade.

Trata-se de proteção ao patrimônio público e à probidade administrativa, bens coletivos socialmente difundidos, de titularidade difusa, pertinentes a toda a comunidade. Sobre o tema, vale transcrever as lições de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2002, p. 179):

Como foi visto, a Lei n. 8.429/1992 não se destina unicamente à proteção do erário, concebido este como o patrimônio econômico dos sujeitos passivos dos atos de improbidade, devendo alcançar, igualmente, o patrimônio público em sua acepção mais ampla [...]. Acresça-se, ainda, que todos os membros da coletividade têm o direito de exigir dos administradores públicos que atuem com estrita observância ao princípio da juridicidade, o que pode ser considerado um direito transindividual e indisponível, de natureza eminentemente difusa, já que pulverizado entre todas as pessoas.

A legitimidade, portanto, é extraordinária (vai em juízo tutelar direito alheio em nome próprio), concorrente (vários legitimados a podem propor) e disjuntiva (a legitimidade de cada um deles independe de uma conduta dos demais).

72 O juiz fica vinculado ao pedido na ação de improbidade?

Nas ações de improbidade, não vige o princípio da correlação, adstrição ou congruência entre sentença e pedido. Deve haver, na causa de pedir, narração detalhada do ato de improbidade, o que é suficiente para a identificação e individualização da demanda, bem como para a defesa do réu, à semelhança do que ocorre com o processo penal e em alguns procedimentos cíveis, como a ação popular (Moreira, 1988). A norma constitucional do artigo 37, § 4º, fala que os atos de improbidade importarão as consequências ali elencadas, sendo também peremptória a disposição do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992 (o responsável pelo ato Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa 85 de improbidade “está sujeito às seguintes cominações”). Destinam-se tais normas ao magistrado, sendo certo que o legislador quis que o agente ímprobo estivesse submetido compulsoriamente a tais sanções. O juiz não fica vinculado às expressas sanções que tenham sido pedidas pelo autor na ação de improbidade, podendo aplicar sanções não requeridas expressamente. Nesse sentido, por todos, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves na obra citada. Contra, por todos, Marino Pazzagli Filho (2002, p. 189).

Pode haver pedido declaratório na ação de improbidade?

73

Há autores que sustentam a possibilidade do pedido declaratório de reconhecimento de uma conduta ímproba (Dinamarco, 2001). Entretanto, a ocorrência de improbidade é um fato jurídico, não sendo possível haver declaração judicial da ocorrência de fatos, salvo exceções legais referentes à falsidade documental. O pedido declaratório limita-se à existência ou inexistência de relações jurídicas (artigo 4º do Código de Processo Civil).

Pode haver pedido de nulidade ou desconstituição

do ato ímprobo na ação de improbidade? 74

O pedido desconstitutivo do ato ímprobo, apesar do silêncio do legislador constitucional (artigo 37, § 4º, da Constituição Federal) e do legislador infraconstitucional (artigo 12 da Lei n. 8.429/1992), vem sendo admitido como possível pela doutrina e pela jurisprudência. Todavia, neste ponto, aplica-se integralmente o princípio da correlação ou congruência, devendo haver pedido expresso, não podendo o juiz, de ofício, proceder à

anulação sem que tenha havido requerimento inicial a respeito.
86 Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa

75 Quem são os legitimados passivos na ação de improbidade?

A demanda deve ser ajuizada contra o agente que praticou o ato, quem induziu ou concorreu para sua prática e os beneficiários diretos ou indiretos do ato, em litisconsórcio necessário. Se a demanda for ajuizada pela pessoa jurídica interessada (lesada), intervém o Ministério Público como fiscal da lei. Se proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica interessada poderá integrar o pólo ativo, figurando em litisconsórcio ativo originário com o próprio Ministério Público. Pelo artigo 17, § 3º, da Lei n. 8.429/1992, na redação dada pela Lei n. 9.366/1996, é aplicável no que couber à ação de improbidade o artigo 6º, § 3º, da Lei n. 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), o que permite que a pessoa jurídica lesada, diante do interesse público em jogo, atue ao lado do autor.

76

A propositura simultânea de ações de improbidade pelo Ministério Público e outro co-legitimado, versando sobre o mesmo ato de improbidade, caracteriza conexão ou litispendência?

Apesar de não haver identidade subjetiva, no campo das demandas coletivas o instituto da litispendência deve ser analisado sob outra ótica. Na hipótese apresentada, vem apontando a doutrina (Neiva, 2006; Gidi, 1995) que deve ser considerado o interesse postulado, ainda que sejam diversos os sujeitos que formalmente figuram no processo. Assim, estaríamos diante de litispendência, e não de conexão.

77

Qual o critério para a determinação da prevenção quando uma das demandas for ação de improbidade?

Ação judicial para responsabilização por improbidade administrativa 87

A disciplina da ação de improbidade afasta-se das regras gerais do Código de Processo Civil, que estabelecem que o juízo preventivo será decidido pelos critérios do primeiro despacho liminar positivo (quando as ações tramitarem perante órgãos jurisdicionais de mesma competência territorial, artigo 106 do Código de Processo Civil), ou da primeira citação válida (competências territoriais distintas, artigo 219 do Código de Processo Civil). A Lei de Improbidade, em seu artigo 17, § 5º, adota critério diferenciado: a “propositura da ação prevenirá o juízo”.

Quais dos réus são beneficiados pela notificação

prévia para defesa na ação de improbidade? 78

Nitidamente inspirada no procedimento criminal referente aos processos contra servidores públicos (crimes funcionais, artigo 514 do Código de Processo Penal), a Lei n. 8.429/1992, no artigo 17, § 7º, prevê a notificação prévia do réu para uma resposta preliminar. No processo penal, o entendimento predominante é o de que só se aplica a notificação prévia aos réus que tenham a qualidade de funcionário (servidor) público para fins penais. Porém, a Lei de Improbidade não restringe a aplicação da notificação prévia apenas aos que detenham essa qualidade. Ademais, o artigo 3º da lei afirma que suas disposições serão aplicáveis, “no que couber”, a todos os que induzam ou concorram para a prática dos atos

e aos beneficiários destes. Aplicação, portanto, sempre que compatível. Por outro lado, trata-se de norma concessiva de direitos ao réu, permitindo-lhe uma defesa preliminar, não podendo o intérprete restringir o alcance de uma norma concessiva de direitos, o que decorre das regras gerais de hermenêutica.

Sérgio Monteiro Medeiros

As medidas cautelares previstas na Lei de Improbidade Administrativa seguem o rito estabelecido no Código de Processo Civil?

79

A indagação tem maior relevância no que diz respeito às ações cautelares preparatórias, aquelas que antecedem as ações de improbidade administrativa e que são propostas, em geral, no curso de procedimentos apuratórios, embora não necessariamente deva existir apuração em tramitação.

A LIA suscita dúvida, pois, se por um lado, ao tratar da cautelar de seqüestro dos bens do agente público ímprobo ou terceiro beneficiário (artigo 16, *caput*), determinou fosse observado o que estabelecem os artigos 822 a 825 do Código de Processo Civil (artigo 16, § 1º, da LIA), por outro, silenciou ao cuidar da quebra de sigilo bancário (artigo 16, § 2º, da LIA) e da decretação de indisponibilidade de bens (artigo 7º da LIA). Ainda assim, é de bom alvitre que seja seguido o rito (procedimento) plasmado no CPC, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório, da ampla defesa, do devido processo legal e da segurança jurídica. O que não nos parece acertado, todavia, em obséquio aos princípios constitucionais da defesa da moralidade administrativa e do patrimônio público, bem assim do princípio constitucional da proporcionalidade, mormente diante do silêncio (“eloqüente”?) da LIA, é aplicarem-se com exacerbado rigor as normas do Código de Processo Civil.

Qual o sentido em se seguir, em uma decretação de quebra de sigilo bancário, medida que demanda longo prazo para análise após a obtenção das informações, a diretriz traçada nos artigos 806 e 808, inciso I, do Código de Processo Civil, e no artigo 17 da LIA, fazendo-se cessar a eficácia da medida porque não foi viável propor-se a ação principal no trintídio, já que não há qualquer gravame ao investigado? Martins Júnior (2001, p. 323) comunga do mesmo entendimento.

92 Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa

Ademais, cumpre obtemperar, mesmo que haja o gravame em desfavor de quem foi decretada a medida cautelar, havendo indícios bastantes de autoria e materialidade, a medida deve ser preservada, caso necessária e a ação principal não tenha sido ainda apresentada por fundadas razões, como a mora natural do procedimento investigatório, defluente do normal desenrolar das diligências. O emprego estrito da norma processual, em tais casos, confronta o interesse social, coincidente com a defesa do patrimônio público e da moralidade administrativa. A regra da boa razão

inspira ilações nesse rumo, pois que, se assim não for, o interesse público quedará sempre vencido ante óbices de natureza formal que, por mais que essa não seja a intenção, acabam servindo de guarida a ímprobos. Na jurisprudência, há registros de decisões na direção do abrandamento acima cogitado, como se pode verificar nos Recursos Ordinários em Mandado de Segurança 8716 e 15771, ambos do STJ. Convém não olvidar a responsabilidade de indenizar o réu, na ação cautelar, quando configurada a hipótese inscrita no artigo 811 do Código de Processo Civil.

80

Em quais circunstâncias justifica-se o afastamento do agente público a que se imputa a prática de ato de improbidade administrativa?

A medida extrema, que pode e tem alcançado até mesmo agentes públicos detentores de mandatos eletivos, *verbi gratia*, prefeitos municipais, está respaldada no artigo 20, parágrafo único, da LIA: *A autoridade judicial ou administrativa competente podera determinar o afastamento do agente publico do exercicio do cargo, emprego ou funcao, sem prejuizo da remuneracao, quando a medida se fizer necessaria a instrucao processual.* Não obstante a lei refira-se à “instrução processual”, patente que a medida pode perfeitamente ser requestada durante procedimento apuratório, pois provas há que, se não forem resguardadas em dado momento, podem dissipar-se irremediavelmente.

Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa 93

Consoante Medeiros (2003, p. 215), revelar-se-á necessária a medida, em razão da possibilidade do agente interferir nas investigações (ocultando provas documentais, modificando informações contidas em arquivos de qualquer natureza, influenciando o ânimo de administrados, colegas ou subordinados que devam funcionar como testemunhas).

Pazzaglini Filho (2002, p. 86) defende que, somente diante de *provas manifestas* da interferência, deverá a medida ser decretada. Martins Júnior (2001, p. 324), com escudo em aresto do colendo Tribunal de Justiça de São Paulo, lembra que o afastamento mostra-se imperativo diante de elementos presuntivos de que da permanência no cargo poderão sobrevir mais danos ao erário.

A reforçar o caráter excepcional da medida, exigindo provas rotundas de que o afastamento faz-se necessário à garantia da higidez da instrução processual (mas não só durante o processo – fase judicial –, mas também enquanto se desenrola o procedimento apuratório), têm-se inúmeros julgados do Superior Tribunal de Justiça (Medida Cautelar 3181, 1ª Turma, rel. min. José Delgado, julgado em 21.11.2000; Ag. Reg. 2000.00.61306-1/RN, 2ª Turma, rel. min. Eliana Calmon, julgado em 21.11.2000; Ag. Reg. 3048, 1ª Turma, rel. min. José Delgado, julgado em 19.9.2000).

As medidas cautelares que podem ser deferidas no curso de investigação de ato de improbidade (preparatórias), ou da ação principal, são tãoapenas aquelas expressamente tratadas na LIA?

81

Não subsiste qualquer razão jurídica plausível para afirmação positiva. A ação civil de improbidade administrativa, após as providências processuais

iniciais que lhe são peculiares, segue o rito ordinário (comum)
94 Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa disciplinado no Código de Processo Civil, que serve, portanto, de fonte normativa subsidiária à matéria versada na LIA.

Como se não bastasse o argumento encimado, que casa bem com a ausência de vedação legal, tem-se que a LIA apontou também para o Código de Processo Civil ao dispor, especificamente, sobre a medida cautelar de seqüestro (artigo 16, § 1º).

Consigne-se, ainda, que restringir essa possibilidade seria negar vigência ao Código de Processo Civil, que giza, claramente, o “poder geral de cautela” do juiz em seu artigo 798. Coincidentes são as lições de Garcia e Alves (2002, p. 625), Pazzaglini Filho (2002, p. 157) e Sarmiento (2002, p. 163).

82

O Ministério Público depende de ordem judicial para ter acesso à movimentação de contas bancárias e aplicações financeiras de investigados ou tem legitimidade para requisitar essas informações sigilosas diretamente?

Muitos membros respeitados do Ministério Público, ainda hoje, defendem a segunda tese, pelo menos doutrinariamente, com esteio na legislação federal específica dos Ministérios Públicos dos Estados (Lei n. 8.625/1993) e do Ministério Público Federal (Lei Complementar n. 75/1993).

Contudo, não nos parece, com a devida vênia, seja essa a posição mais abalizada, pois a quebra de sigilo bancário rege-se pela Lei Complementar n. 105/2001, devendo

ser requerida ao Poder Judiciário, mesmo em se tratando do Ministério Público, ressalvadas as informações relativas a verbas públicas, passíveis de requisição direta, consoante decisão do Pretório Excelso prolatada na ação de mandado Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa 95 de segurança 21.729-4, impetrada pelo Banco do Brasil S/A contra ato de Sua Excelência o Procurador-Geral da República (Medeiros, 2003, p. 156).

A Lei Complementar n. 105/2001, que é lei especial no que toca a sigilo bancário, identificou as situações em que cabe a quebra de sigilo bancário direta, sem prévia intervenção jurisdicional, como disposto em seu artigo 4º, que trata do poder requisitório das Comissões Parlamentares de Inquérito do Congresso Nacional. Nas demais, em que se omitiu a lei, improcede requisição direta.

Ao Ministério Público, portanto, cabe socorrer-se do Poder Judiciário, exceção feita, como acima demonstrado, às requisições de informações bancárias de verbas públicas.

É possível a decretação de quebra de sigilo telefônico para instruir procedimento apuratório de improbidade administrativa?

83

Analisemos a questão a partir do que consta no acórdão do STJ proferido em Agravo Regimental no Agravo de Instrumento 445996, 2ª Turma, rel. min. Franciulli Neto, julgado em 22.3.2005.

O mérito do recurso especial não foi apreciado (o que se pretendia com o agravo regimental), com fundamento na Súmula n. 7 do STJ, mas, examinando-

se o inteiro teor do referido aresto, constata-se que a decisão guerreada, do Tribunal de Justiça do Paraná, mantivera, dentre outras medidas, a quebra de sigilo telefônico deferida em ação cautelar preparatória de ação de improbidade administrativa.

A nós parece que somente pode dar-se tal hipótese quando concomitantemente ao ato de improbidade administrativa estiver sendo investigado ilícito penal, e se em sede de inquérito policial.

96 Medidas cautelares na responsabilização por improbidade administrativa

A quebra de sigilo representa limitação ao direito constitucional à intimidade, e o legislador constituinte de 1988 preocupou-se em assegurar que é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal (artigo 5º, inciso XII, da Constituição Federal).

A Lei n. 9.296/96 regulou o dispositivo constitucional.

Apesar de a Constituição ser de clareza solar ao restringir o uso dessas informações, desde que não haja desvio na sua utilização e que realmente tenham sido obtidas ao ensejo de investigação policial, não se vislumbra maior óbice ao seu uso como prova emprestada em esfera de repressão à improbidade administrativa, contanto que previamente autorizado pelo juízo competente, sob pena de nulidade.

Essa interpretação da norma constitucional não se afigura tranqüila, mas a relevância dos interesses sociais defendidos, em cotejo com o permissivo do artigo 22 da LIA (permissiva de investigação de ato de improbidade administrativa por meio de inquérito policial), denota não se tratar de exegese disparatada.

Como cediço, em casos de difícil interpretação, em que se atiram princípios constitucionais, e neste de chofre percebe-se que brigam os princípios da inviolabilidade do sigilo das comunicações telefônicas (especialização do princípio constitucional da intimidade) e da defesa da probidade administrativa, somente pela via da ponderação concreta dos interesses em conflito pode-se deduzir a correta solução. Conforme mencionado, e ora explicitado, máxime porque o manejo das informações sigilosas sujeita-se ao pleno controle jurisdicional, temos que daí não decorre malferimento à norma constitucional, pois que se atribui maior peso ao segundo princípio citado.

Na doutrina especializada constata-se que o assunto tem sido pouco enfrentado, e nem mesmo na jurisprudência, pelo menos dos Tribunais Superiores, encontram-se decisões. Sarmiento (2002, p. 186-187, passim) compartilha, em parte, o entendimento ora esposado, mas dá à norma constitucional interpretação mais liberal, argumentando que a prova colhida em apuratório de improbidade administrativa não conduzido pela polícia pode também ser usada em província criminal, pelo que atendida estaria a matriz constitucional.

Marlon Alberto Weichert

Quais as penas a que pode ser condenado quem

praticou ato de improbidade administrativa? **84**

A condenação por ato de improbidade acarreta a aplicação de diversas reprimendas, a saber:

reversão de bens e valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio individual;
reparação de danos;
perda da função pública;
suspensão de direitos políticos por até 10 anos;
pagamento de multa civil; e
proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios fiscais ou creditícios.

Essas reprimendas estão graduadas conforme a espécie de ato praticado (que importa enriquecimento ilícito, que causa dano ao erário e que atenta contra os princípios da administração pública), em uma ordem decrescente de gravidade. Nesse contexto, a suspensão de direitos políticos pode alcançar, nos casos mais graves, 10 anos ou se limitar a 3 anos na menor sanção. Da mesma forma, a multa pode alcançar até 100 vezes o valor do salário do servidor ou 3 vezes o valor da vantagem ilícita que recebeu.

Essas sanções devem ser todas aplicadas em conjunto ou pode existir condenação a apenas uma ou algumas delas?

85

Essa questão ainda suscita dúvidas. Apesar de argumentos em contrário sustentados por vários autores e diversas decisões judiciais,

»
»
»
»
»
»

102 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa somos convictos de que não é facultado ao juiz deixar de aplicar as sanções fixadas no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal e na Lei n. 8.429/1992.

Primeiro, porque houve decisão constitucional expressa (artigo 37, § 4º) no sentido de que o ato de improbidade “importa”: a) a suspensão dos direitos políticos, b) a perda da função pública, c) a indisponibilidade dos bens e d) o ressarcimento ao erário.

No plano constitucional, foi, portanto, definida uma consequência jurídica sancionadora, em uma relação de decorrência (“importa”) e não de previsão de punições apreciáveis caso a caso.

Note-se que a maior inovação foi estipular a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos como “fruto” do ato de improbidade, justamente para que os agentes públicos, especialmente os políticos, temessem a responsabilização.

A despeito disso, exatamente essas sanções têm sido consideradas por alguns como exageradas ou desproporcionais. Ora, negar a aplicação dessas medidas, ou aplicá-las apenas nos casos muito graves, é evidente desrespeito à Constituição, que explícita e enfaticamente definiu que todo e qualquer ato de improbidade implica perda de função pública e suspensão de direitos políticos. É, enfim, estímulo à impunidade.

Não se desconhece que o dispositivo constitucional definiu que essas sanções devem ser aplicadas “na forma e gradação previstas em lei” (artigo 37,

§ 4º – parte final). Uma leitura possível seria, portanto, aquela que identifica a autorização de graduação como uma permissão para afastar a aplicação de uma das medidas repressivas. Assim, a inaplicação da *pena* equivaleria a graduá-la em *zero*. Esse entendimento não convence. A graduação aventada no texto da Constituição da República refere-se à intensidade da reprimenda, mas não à possibilidade de sua exclusão. Nesse contexto, por exemplo, o papel da lei é definir o período de suspensão dos direitos políticos, mas não investir contra o texto constitucional para excluí-la.

Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa **103**

De qualquer forma, caberia ao legislador efetuar a graduação ou definir os parâmetros para sua aplicação judicial. E o que se viu, no particular, foi a confirmação pelo legislador da indispensabilidade da aplicação “em bloco” de todas as medidas repressivas. É o que se depreende dos incisos do artigo 12 da Lei n. 8.429/1992, que utilizam a conjunção aditiva “e” para agregar as diversas sanções.

A Lei n. 8.429/1992 não extrapolou o previsto na Constituição ao prever outras sanções além daquelas indicadas no artigo 37, § 4º?

86

É verdade que a Lei n. 8.429/1992 agregou outras sanções ao rol constitucional. A Constituição prevê apenas suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário. Além dessas repercussões, o artigo 12 da lei apontou que o agente ímprobo se sujeita também: a) à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio, b) ao pagamento de multa civil e c) à proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Saliente-se, primeiro, que seria lícito ao legislador instituir outras reprimendas além daquelas incluídas no preceito da Constituição. A fixação de penas e outras sanções é função típica da lei (princípio da legalidade), nada impedindo que essa atividade seja exercida na produção normativa referente à improbidade administrativa. O elenco fixado no texto constitucional deve ser considerado como o mínimo aplicável, mas não como um corpo exaustivo de medidas sancionadoras da improbidade. Por outro lado, todas as cominações estipuladas no artigo 12 da Lei n. 8.429/1992 ou decorrem diretamente do próprio regime constitucional ou estão inseridas no regime de proteção do patrimônio e da moralidade públicos ou, em alguns casos, decorrem de princípios gerais de direito. O que fez o legislador – e bem – foi consolidar e sistematizar a matéria, compilando em um único diploma o rol de repercussões aos ilícitos por improbidade na administração pública.

87 A perda dos bens obtidos ilicitamente é uma sanção ou uma reparação?

A reversão ao Poder Público do patrimônio adquirido pela improbidade administrativa é um desdobramento do princípio geral de direito que não admite o enriquecimento ilícito ou sem causa. Não se trata, propriamente, de uma sanção, mas, sim, de uma obrigação legal decorrente de ato ilícito.

No Código Civil, a matéria recebe tratamento no artigo 884, o qual assim estipula: *Aquele que, sem justa causa, se enriquecer a custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos*

valores monetarios.

No Código Penal, a matéria é definida como um efeito da condenação, no artigo 91, inciso II, *b*:

Art. 91 – São efeitos da condenação:

II – a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou do terceiro de boa-fé:

[...]

b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso.

Havendo, pois, a condenação do agente por enriquecimento ilícito, é consequência natural da sentença a obrigação de reversão de todo e qualquer patrimônio (imóvel, móvel ou financeiro) que tiver sido reunido como proveito do ato de improbidade.

Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa **105**

É o que dispõe o artigo 6º da Lei n. 8.429/1992: “No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio”.

O bem que será perdido é somente aquele que foi

diretamente obtido com o ato de improbidade? 88

O patrimônio obtido com o ato de improbidade administrativa não costuma permanecer na ostensiva posse do agente, especialmente quando se trata de grandes vantagens. Nesses casos, em regra, os recursos ou bens amealhados são objeto de lavagem, mediante transferência a terceiro, transformação em outros bens, alienações sucessivas ou qualquer outro meio de dissimulação. Por esse motivo, não há limitação a que o ato de reversão atinja apenas o bem que direta e especificamente foi obtido com o ato de improbidade. Na ausência deste, ou na impossibilidade de individualizá-lo, todo o patrimônio do condenado responde pelo dever de reversão, até o montante equivalente aos bens ou valores que foram obtidos com a conduta ilícita.

Da mesma forma, ao ser proposta a ação, é quase impossível identificar o patrimônio auferido com a prática da improbidade, ou atestar que o bem ainda está na disposição do agente. Assim, as medidas cautelares de indisponibilidade, seqüestro ou arresto devem se voltar para quaisquer bens dos réus, conforme o artigo 7º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992:

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

106 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

89

Os bens que foram acrescidos ao patrimônio do agente antes do ato de improbidade também podem ser seqüestrados ou perdidos?

A reversão, ou perda, pode repousar sobre qualquer bem do patrimônio do réu. Não há necessidade de ser um bem adquirido após a prática do ato de improbidade, pois a intenção da lei é alcançar o patrimônio do réu em qualquer uma de suas expressões, satisfazendo o crédito público pela expressão econômica do bem obtido ilicitamente ou do dano causado ao erário. Nesse sentido, aliás, a decisão do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial

n. 439.918/SP, julgado pela Primeira Turma em 3.11.2005.

90 Quais danos podem ser reparados mediante a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa?

A reparação deve ser integral, abarcando não só todo o prejuízo material, mas também a lesão à esfera moral, da pessoa jurídica de direito público diretamente vitimada e da própria sociedade, principalmente quando o ato resultou na má prestação de serviços públicos ou na frustração de direitos sociais. É indiscutível que a dilapidação do patrimônio público implica subtração de recursos que seriam aplicados em finalidades sociais, na promoção de direitos. Portanto, o ato de improbidade administrativa rotineiramente acarreta danos morais coletivos, os quais devem ser também reparados.

Não se deve descartar, ainda, a possibilidade de danos materiais ou morais a terceiros, mesmo quando inexistente prejuízo patrimonial direto ao Poder Público. Por exemplo, o médico do sistema público de saúde, ao exigir do particular vantagem ilícita para a prática de ato que é gratuito, lesa a esfera patrimonial e afetiva da vítima. Em especial a esfera subjetiva é atingida, pois a exigência é realizada com o aproveitamento da fragilidade da pessoa que se encontra sob risco de vida ou tem um familiar nesse estado. O ato caracteriza-se como de improbidade administrativa com enriquecimento ilícito do agente (figura do artigo 9º, *caput*), com danos materiais e morais ao cidadão. A condenação por improbidade implicará, pois, a constituição da obrigação de reparação de ambos ao particular, muito embora o erário não tenha suportado prejuízo econômico ou financeiro.

Da mesma forma, um ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração também pode dar ensejo a danos materiais ou morais ao particular. Cite-se, a título ilustrativo, a demora proposital do agente público em atender pedido administrativo de pagamento de verbas do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço a desempregado em situação de miséria. O ato em questão – embora não implique enriquecimento do agente ou dano ao patrimônio público – atinge a esfera patrimonial e moral do trabalhador, devendo o magistrado reconhecer, na sentença, a existência desses prejuízos e determinar sua indenização. Amparando essa salutar medida de economia processual, o legislador determinou que a obrigação de reparar danos está presente mesmo quando o ato de improbidade não provocou prejuízo ao erário ou acarretou enriquecimento indevido do agente (artigo 12, inciso III, da Lei n. 8.429/1992).

A perda da função pública é aplicável a todo e

qualquer agente público? 91

A perda da função pública como sanção pela prática de ato de improbidade administrativa é a principal inovação em sede constitucional, expressa textualmente no artigo 37, § 4º.

A Lei n. 8.429/1992, nos artigos 9º, 10 e 11, dispôs – novamente de modo expresso – que essa cominação deve ser aplicada inclusive nos atos de improbidade de menor gravidade (como aqueles que *apenas* atentam contra os princípios da administração pública).

108 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

Na verdade, é juridicamente incompatível com os princípios da administração pública a permanência de pessoa ímproba na esfera da prestação de serviços públicos. É requisito para a investidura em função pública a higidez moral, não sendo possível manter no serviço público aqueles que

judicialmente foram declarados sem essa qualidade.

A perda da função pública somente se consuma com o trânsito em julgado da sentença (sem prejuízo de administrativamente ser aplicada a pena de demissão, quando cabível). A lei autoriza, ainda, o afastamento cautelar, quando necessário para a instrução processual, ou seja, quando a autoridade puder interferir na produção de provas, por exemplo, mediante o exercício da hierarquia em relação a testemunhas, eliminando ou forjando documentos (artigo 20, parágrafo único). Apesar do silêncio legislativo, não se pode afastar a possibilidade de outros fundamentos para o afastamento provisório, inclusive a título de antecipação de tutela, como, por exemplo, na hipótese de risco de o agente continuar a agir ilícitamente durante o processo.

Os agentes políticos também se sujeitam à responsabilização prevista na Lei de Improbidade Administrativa e, inclusive, à sanção da perda da função pública. Evidentemente, a demora do processo faz com que o trânsito em julgado da sentença jamais coincida com o exercício do mandato em que praticado o ato, afastando o risco de uso político da condenação. No entanto, o Supremo Tribunal Federal está apreciando recursos (reclamações) de diversos agentes políticos que foram processados por improbidade. Na Suprema Corte prevaleceu a tese de que a Lei de Improbidade não se aplica a esses agentes. Trata-se de um duro no combate à impunidade, pois os atos de corrupção mais graves normalmente envolvem essas autoridades.

Destacamos que, em relação aos parlamentares federais, a sentença não produz efeitos imediatos ao transitar em julgado. Há a necessidade de decretação da perda do cargo pela Mesa Diretora da Casa Legislativa, nos termos do artigo 55 da Constituição Federal. Muito embora esse

Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa 109

preceito constitucional não indique a condenação por improbidade administrativa como causa da perda do mandato, a suspensão dos direitos políticos (que também ocorrerá com a condenação) é causa suficiente para a cessação do seu exercício, conforme o inciso IV do referido artigo. Assim, caberá à Mesa Diretora instaurar célere processo administrativo para apreciação apenas e tão-somente dos aspectos formais da decisão judicial (se emanada de autoridade competente e se efetivamente transitada em julgado), nos termos do artigo 55, § 3º. Não poderá a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal reapreciar o mérito da condenação. Ao final, confirmando-se a validade e a eficácia formal da condenação judicial, a respectiva Mesa Diretora deverá declarar a perda do cargo.

Qual o sentido de estipular o pagamento de

uma multa civil ao agente condenado? 92

A multa civil tem por objetivo desestimular a prática do ato ilícito, mediante a cominação de forte repercussão patrimonial. No Direito Civil, é conhecida como cláusula penal, a qual estipula uma punição à parte que inadimplir o contrato. A multa civil não se confunde com a reparação de perdas e danos, pois esta visa apenas recompor o prejuízo da vítima, enquanto a multa representa um adicional em relação ao próprio objeto do contrato, para desencorajar o seu descumprimento.

Os norte-americanos distinguem ambos os institutos, denominando a indenização por perdas e danos como *compensatory damages* (indenização compensatória) e a multa civil como *exemplary damages* ou *punitive damages*, ou seja, indenização exemplar ou punitiva. Esta é devida quando o ato for grave, atentatório a relevantes bens jurídicos ou o devedor tiver agido dolosamente, podendo alcançar montante muitas vezes superior ao das perdas e

danos. O parâmetro para a fixação do seu montante não é dado apenas pela lide individual no bojo da qual é apreciada, mas também com a consideração do impacto da conduta no meio social, ou seja, se a prática lesiva atingiu

110 Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa

outras pessoas ou interesses coletivos. Por exemplo, em 1919 (251 US 63), a Suprema Corte dos Estados Unidos decidiu que a cobrança indevida de 66 centavos de dólar em duas passagens de trem dava ensejo não só à devolução da quantia cobrada a maior, como também a *punitive damages*, à época fixada em 75 dólares (cerca de 57 vezes o valor do dano) (Decisão consultada em 31.1.2006, no sítio <<http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=251&invol=63>>, mantido por “Thomson – Findlaw”).

Caso a prática intencional de um ato ilegal acarretasse apenas a obrigação de reparação de danos, os autores poderiam ser estimulados a considerar que “o risco vale a pena”, pois, acaso flagrados, no máximo teriam o dever de repor os bens à situação anterior. Nesse sentido, a imposição de ônus adicional tem a finalidade de *advertir* os eventuais agentes *inclinados* à prática do delito de que a repercussão sobre o seu patrimônio poderá ser severa, a ponto de comprometê-lo até integralmente.

No direito público, a imposição da multa civil é comum no âmbito dos contratos administrativos (artigo 58, inciso IV, da Lei n. 8.666/1993). Por outro lado, o direito tributário também dela se utiliza, na forma de multas pecuniárias por infrações.

A aplicação de multa civil em decorrência de lesão ao patrimônio público tem previsão constitucional no artigo 71, inciso VIII, da Carta de 1988. Esse preceito atribui ao Tribunal de Contas da União a imposição aos responsáveis de multa proporcional ao dano causado ao erário no caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas. Assim, a aplicação de penalidade pecuniária integra o sistema jurídico-constitucional de proteção ao erário, inexistindo óbices a que seja empregada para a responsabilização de atos de improbidade administrativa.

Em realidade, a multa civil é medida profilática no combate à corrupção e à imoralidade, cabendo ao magistrado sua aplicação ponderada, diante dos elementos concretos de cada caso sob apreciação. É o campo propício para o exercício da proporcionalidade, tendo a Lei de Improbidade fixado limites máximos (*teto*), mas não imposto um valor mínimo. Evidentemente, as condutas dolosas e graves devem, especialmente quando

Sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa 111

praticadas em detrimento de direitos sociais, merecer a fixação da condenação em expressivo montante, enquanto condutas culposas (admitidas quando se trata de ato de improbidade que acarreta danos ao erário – artigo 10 da Lei n. 8.429/1992) sugerem multas menos aflitivas.

O sancionamento não é severo demais? 93

Essas expressivas cominações são fruto da decisão do constituinte de combater não só a imoralidade como também todas as formas de violação aos princípios da administração pública.

Resolveu-se já no texto constitucional instituir uma ordem de responsabilização, mediante a aplicação de um rol de sanções cíveis ao descumprimento da probidade administrativa. A determinação constitucional foi a fixação de um novo esquema repressivo, além daquele já consagrado pela ação penal.

Não há dúvidas de que as sanções impostas pelo descumprimento do dever de probidade são severas. No entanto, trata-se de decisão constitucional, decorrente do triste histórico nacional de impunidade, mormente quando se trata de fraudar o patrimônio público ou a própria sociedade,

mediante a frustração dos direitos sociais. Pode-se dizer, portanto, que a Constituição de 1988 adotou o cumprimento da moralidade e da probidade como um princípio basilar de todo o desenvolvimento da administração pública. Seu descumprimento fulmina a atividade estatal e a busca do bem comum, merecendo, por isso, forte repressão.

Márcio Andrade Torres

O que é prescrição? 94

Prescrição é a perda do direito de ação pelo decurso do tempo, em razão da inércia do titular desse direito. Decorre da idéia de que a omissão em defender determinado direito, durante certo período de tempo previsto em lei como suficiente para tanto, em nome da segurança jurídica e da estabilidade social, retira a possibilidade de acionar judicialmente o responsável por uma violação do ordenamento jurídico.

A ação de improbidade prescreve? 95

A regra geral é da prescritibilidade das ações, sendo excepcionais as hipóteses de não-incidência do fenômeno da prescrição, como, por exemplo, nas ações de estado de pessoa, tal como a de investigação de paternidade e as de crime de racismo. A ação de improbidade sujeita-se à prescrição quanto às sanções de aplicação de multa civil, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar e de receber incentivos fiscais, suspensão de direitos políticos, enfim, todas as sanções ali previstas, exceto a de ressarcimento ao erário.

Qual o prazo prescricional da ação de improbidade? 96

A Lei de Improbidade Administrativa dedica um único artigo (artigo 23) ao fenômeno da prescrição, que se subdivide em dois incisos. Para os detentores de mandato, cargo em comissão ou função de confiança (inciso I), o prazo é de cinco anos a partir do término do mandato ou do exercício do cargo em comissão ou função de confiança. Quando o agente público se desvincula do mandato, cargo ou função exercida, tem início a contagem do prazo prescricional. Para os servidores públicos detentores de cargos efetivos ou empregos públicos, a LIA remete ao que disciplinam os respectivos estatutos, quanto aos prazos prescricionais para as faltas disciplinares punidas com a demissão. Assim, devemos pesquisar em cada estatuto dos servidores (se federal, estadual ou municipal, civil ou militar) os prazos prescricionais fixados pela lei para as faltas disciplinares punidas com a demissão.

97

Se um detentor de cargo eletivo se reeleger, o prazo prescricional para os atos de improbidade praticados no primeiro mandato conta-se a partir do fim deste ou do segundo?

A questão é polêmica e requer um esforço interpretativo em cima de duas posições. A primeira sustenta que o novo mandato é uma nova relação jurídica entre o detentor de tal cargo eletivo e a administração pública, passando a criar deveres e obrigações que não se interligam com o mandato anterior. Por essa corrente de pensamento, os prazos prescricionais dos atos de improbidade do primeiro mandato teriam início ao fim deste. Uma segunda corrente identifica no segundo mandato um liame com o primeiro, como se mera continuidade fosse. O dever de lealdade para com a administração pública atravessa de maneira uniforme os dois mandatos. Além disso, a razão da norma jurídica que prevê o início do prazo após o término do mandato é exatamente o de proteger a probidade administrativa levando em conta que, no exercício do mandato, é bem mais fácil ao gestor encobrir e dificultar a apuração dos atos de improbidade. Sob a influência do mandato, dificilmente os órgãos e mecanismos de controle encontram condições favoráveis a um bom funcionamento.

Prescrição em relação aos atos de improbidade administrativa 117

Se um servidor efetivo pratica ato de improbidade no exercício de função de confiança, qual é o prazo prescricional para a ação de improbidade?

98

Aqui também duas posições doutrinárias coexistem. A primeira sustenta que deve incidir o artigo 23, inciso I, sendo contado o prazo prescricional a partir da cessação do cargo em comissão ou função de confiança, ainda que o servidor, por ser efetivo, continue vinculado à administração. Há, no caso, uma interpretação literal do dispositivo. A outra posição identifica a prevalência do vínculo entre o servidor e a administração pública, entendendo que o inciso I se volta a quem não mantém vínculo efetivo com a administração e exerce função temporária. Em suma, se o servidor exerce cargo efetivo perante a administração, ainda que seja nomeado para cargo em comissão ou função de confiança, sujeita-se à hipótese prescricional do inciso II e não do inciso I quanto aos atos de improbidade praticados no exercício dessa função temporária.

À pessoa jurídica ou física que participa ou se beneficia dos atos de improbidade também se aplicam os prazos prescricionais da ação de improbidade?

99

A pessoa jurídica ou física que participa ou se beneficia do ato de improbidade também deve ser acionada judicialmente e se sujeita à aplicação de sanções, tais como a proibição de contratar com a administração pública e o ressarcimento ao erário. Quanto ao ressarcimento ao erário, prevalece a imprescritibilidade, por disposição constitucional (artigo 37, § 5º). No que toca às demais sanções, incide a prescrição, a ser regulada de acordo com os prazos previstos para o servidor público que praticou a improbidade, demandado na mesma ação.

118 Prescrição em relação aos atos de improbidade administrativa

100 Existem causas interruptivas ou suspensivas dos prazos prescricionais na Lei de Improbidade?

A LIA não prevê qualquer causa suspensiva ou interruptiva da prescrição após o início da fluência de tal prazo. Isso tem trazido grandes

problemas à atuação daqueles que podem promover as ações de improbidade, que muitas vezes recebem os elementos para propor tais ações já fulminadas pela prescrição. Quem sustenta tal tese entende que a Lei de Improbidade não prevê qualquer causa suspensiva ou interruptiva e que a ação de improbidade situa-se no ramo do direito administrativo sancionador, que não comporta interpretação extensiva ou aplicação de analogia *in malam partem*, ou seja, para prejudicar o réu. Quem sustenta o contrário apóia-se na idéia de que a prescrição não decorre do mero decurso do tempo, que deve ser qualificado pela inação de quem possa promover a persecução do ato de improbidade, em juízo ou fora dele. Assim, se o Estado, por seus órgãos de persecução dos atos de improbidade (Ministério Público, tribunais de contas, órgãos de controle interno), praticou ato que guarde correlação com as causas de interrupção da lei administrativa (estatuto dos servidores) ou mesmo da lei civil, é possível sustentar a aplicação subsidiária de uma causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.

REFERÊNCIAS

Barboza, Márcia Noll. *O principio da moralidade administrativa: uma abordagem de seu significado e suas potencialidades à luz da noção de moral crítica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

Dinamarco, Pedro da Silva. Requisitos para a procedência das ações por improbidade administrativa. In: Bueno, Cássio Scarpinella; Porto Filho, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.

Figueiredo, Marcelo. *Probidade administrativa: comentários à Lei n. 8.429/92 e legislação complementar*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

Garcia, Emerson; Alves, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

_____. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

Gidi, Antonio. *Coisa julgada e litispendência em ações coletivas*. São Paulo: Saraiva, 1995.

Martins Júnior, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. São Paulo: Saraiva, 2001.

Medeiros, Sérgio Monteiro. *Lei de improbidade administrativa: comentários e anotações jurisprudenciais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2003.

Moreira, José Carlos Barbosa. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela jurisdicional dos chamados interesses difusos. In: _____. *Temas de direito processual*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988.

Neiva, José Antonio Lisboa. *Improbidade administrativa: estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar*. Niterói: Impetus, 2006.

Pazzagli Filho, Marino. *Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal*. São Paulo: Atlas, 2002.

Rothenburg, Walter Claudius. Ação por improbidade administrativa: aspectos de relevo. In: Sampaio, José Adércio Leite et al. (Org.). *Improbidade administrativa: 10 anos da Lei n. 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey/ANPR, 2002.

Sarmento, George. *Improbidade administrativa*. Porto Alegre: Síntese, 2002.

Weichert, Marlon Alberto. A sentença condenatória na ação de improbidade administrativa: profundidade e extensão das sanções. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 170, abr./jun. 2006.

ANEXO

LEI N. 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.

Atualizada em 25.10.2001

MPV 2225-45, de 4.9.2001

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da

122 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

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

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá à autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o *caput* deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

CAPÍTULO II

DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Seção I

Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito

Art. 9.º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida

em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1.º desta lei, e notadamente:

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1.º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1.º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

124 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1.º desta lei;

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI – incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1.º desta lei;

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1.º desta lei.

Seção II

Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao

erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 **125**

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

126 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Seção III

Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III – revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV – negar publicidade aos atos oficiais;

V – frustrar a licitude de concurso público;

VI – deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
VII – revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 127

CAPÍTULO III

DAS PENAS

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

I – na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II – na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III – na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

128 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

CAPÍTULO IV

DA DECLARAÇÃO DE BENS

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente.

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizados no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade

da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no *caput* e no § 2º deste artigo.

CAPÍTULO V

DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 **129**

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

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

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

130 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

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 efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso da ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, a pessoa jurídica interessada integrará a lide na qualidade de litisconsorte, devendo suprir as omissões e falhas da inicial e apresentar ou indicar os meios de prova de que disponha.

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (*Parágrafo incluído pela Medida Provisória*

n. 2.180-35, de 24.8.2001)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. *(Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4.9.2001)*

§ 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. *(Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4.9.2001)*

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 **131**

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. *(Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4.9.2001)*

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. *(Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4.9.2001)*

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. *(Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4.9.2001)*

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. *(Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4.9.2001)*

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, *caput* e § 1º, do Código de Processo Penal. *(Redação dada pela Medida Provisória n. 2.225-45, de 4.9.2001)*

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilícitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES PENAIS

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

132 Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

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

I – da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público;

II – da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar

a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

CAPÍTULO VII

DA PRESCRIÇÃO

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I – até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II – dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Anexo – Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992 133

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Ficam revogadas as Leis ns. 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 2 de junho de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

Fernando Collor

Celio Borja

improadmbiindistardatieva

Câmara de Coordenação e Revisão
Patrimônio Público e Social

5ª

20 anos contra a

da Lei 8429/92 improbidade administrativa

CIDADÃOS E CIDADÃS BRASILEIROS,

No dia 2 de junho de 2012, a Lei nº 8.429/92, que serve ao combate dos atos de improbidade administrativa praticados em nosso país, completa 20 anos.

Essa Lei representou grande avanço na apuração e punição dos atos ímprobos; antes dela não contávamos com um instrumento adequado para processar os agentes públicos que cometessem atos de improbidade, entre os quais sobressaem aqueles que importam em corrupção.

Contudo, nosso país tem muito a avançar para reduzir os atos de improbidade ao mínimo.

Para combater a improbidade, não basta o trabalho do Ministério Público. É preciso que todos nós, cidadãos brasileiros, denunciemos os atos ímprobos que chegarem ao nosso conhecimento. É preciso informar fatos específicos e nomes dos envolvidos (não basta dizer “fulano é corrupto”). Se você pedir, seu nome será mantido em sigilo. Denúncias anônimas não costumam produzir bons resultados.

Algumas razões pelas quais devemos combater a improbidade administrativa:

- todos os brasileiros temos direito a servidores públicos éticos e honestos no cumprimento de suas funções, e que atendam igualmente àqueles que os procuram, sem privilegiar alguns em prejuízo de outros;
- o dinheiro empregado na corrupção faz falta nas escolas, hospitais, transporte e outros serviços públicos;
- produtos e serviços ficam mais caros quando o empresário paga propina a servidores e outros agentes públicos.

Para poder colaborar é preciso conhecer. Por isso, a 5ª Câmara de Coordenação e

Revisão do Ministério Público Federal vem divulgar a você, cidadão e cidadã, o texto da Lei 8.429/92, esclarecendo alguns dos seus pontos mais relevantes. Lembre-se: combater a improbidade administrativa é dever de todos nós, que temos o ideal de transformar o Brasil em um país mais justo e verdadeiramente de todos.

Denise Vinci Tulio

Subprocuradora-Geral da República
5ª Câmara de Coordenação e Revisão do
Ministério Público Federal

O QUE É O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL?

O Ministério Público Federal (MPF) integra o Ministério Público da União (MPU), que compreende também o Ministério Público do Trabalho, o Ministério Público Militar e o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). O MPU e os Ministérios Públicos estaduais formam o Ministério Público brasileiro (MP).

A cada dia cresce o grau de confiança e respeito em relação ao Ministério Público, em decorrência do correto e independente desempenho das suas atribuições constitucionais. Cabe ao MP a defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis¹, da ordem jurídica e do regime democrático.

As funções do MP incluem também a fiscalização da aplicação das leis, a defesa do patrimônio público e o zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos assegurados na Constituição.

O Ministério Público tem autonomia na estrutura do Estado: não pode ser extinto ou ter atribuições repassadas a outra instituição. Seus membros (procuradores e promotores) têm liberdade para atuar segundo suas convicções, com base na lei. São as chamadas autonomia institucional e independência funcional do Ministério Público, asseguradas pela Constituição.

As atribuições e os instrumentos de atuação do Ministério Público estão previstos no artigo 129 da Constituição Federal, dentro do capítulo "Das funções essenciais à Justiça". As funções e atribuições do MPU estão dispostas na Lei Complementar nº 75/93.

Nota

1. São indisponíveis os direitos dos quais a pessoa não pode abrir mão, como o direito à vida, à liberdade e à saúde. Por exemplo: o rim é da pessoa, mas ela não pode vendê-lo.

Fonte: <http://www.pgr.mpf.gov.br/conheca-o-mpf/sobre-a-instituicao>

Improbidade Administrativa

O que é improbidade administrativa?

Improbidade administrativa é a caracterização atribuída pela Lei nº 8.429/1992, conhecida como LIA (Lei de Improbidade Administrativa), a determinadas condutas praticadas por agentes públicos e também por particulares que nelas tomem parte. A definição de tais condutas é dada pelos artigos 9º, 10 e 11 da referida Lei: o artigo 9º define os atos de enriquecimento ilícito; o artigo 10, os atos que acarretam lesão ao erário; e o artigo 11, os atos que violam os princípios da administração pública.

A partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como aquela conduta considerada inadequada – por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio – ao exercício da função pública e merecedora das sanções previstas no referido texto legal.

O que significa o princípio da moralidade administrativa? E o dever de lealdade às instituições?

A moralidade administrativa define-se por padrões de honestidade, transparência, participação, sintonia com as expectativas éticas da população e empenho. Praticar nepotismo, assumir compromissos

públicos e depois ignorá-los, acomodar-se e deixar de envidar esforços para a solução dos problemas surgidos no âmbito funcional exemplificam atentados à moralidade administrativa, dentre os quais a improbidade (gênero da corrupção) é uma das mais candentes manifestações. A lealdade às instituições é uma faceta da moralidade e tem a ver com a assunção da missão institucional e com uma boa representação dos interesses do órgão público.

Que relação tem a improbidade administrativa com o princípio da moralidade administrativa?

O critério geral definidor da improbidade administrativa pauta-se pelo princípio da moralidade administrativa, que impõe ao agente público a observância de um comportamento ético, definido a partir da ética pública em construção. Cabe afirmar que a improbidade administrativa viola direta ou indiretamente o princípio da moralidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa indica quem pode ser sujeito passivo, isto é, vítima de atos de improbidade administrativa?

Sim. O artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) relaciona as pessoas jurídicas (públicas e privadas) que podem ser sujeitos passivos (vítimas) de atos de improbidade administrativa e, assim, podem defender a moralidade pública por meio da ação de improbidade administrativa. São elas: União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios. Esses entes executam suas atividades por intermédio de órgãos próprios, que compõem o que se chama de administração direta, e também criam outras pessoas jurídicas (ex.: empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações), que compõem a administração indireta.

Cabe aplicar a Lei de Improbidade Administrativa a quem não é nela qualificado como agente público?

A própria Lei nº 8.429/1992 prescreve, por equiparação, que as disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Desse modo, comprovado o liame objetivo e subjetivo que vincula certa pessoa física ou jurídica à prática de improbidade, todos responderão solidariamente pela imoralidade que será sancionada na forma da Lei nº 8.429/1992.

A expressão “no que couber” faz-se necessária porque há sanções incompatíveis com a situação de terceiros (ex.: perda da função pública).

Existem medidas para garantir o ressarcimento do dano causado pelo agente ímprobo?

A fim de garantir o ressarcimento do dano, é possível determinar-se a indisponibilidade ou o sequestro dos bens do agente acusado da prática de ato de improbidade (artigos 7º e 16 da Lei nº 8.429/1992). Trata-se de medidas cautelares, que visam assegurar o ressarcimento, podendo ser determinadas pelo juiz, a pedido do Ministério Público ou do autor da ação, no início ou no curso do processo. Ao final, a sentença que julgar procedente a ação de improbidade pode decretar a perda dos bens havidos ilicitamente e determinar a reversão dos bens em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ato e/ou o pagamento do valor correspondente ao ressarcimento do dano causado (artigo 18 da Lei nº 8.429/1992).

Quais as penas a que pode ser condenado quem praticou ato de improbidade administrativa?

A condenação por ato de improbidade acarreta a aplicação de diversas reprimendas, a saber:

- reversão de bens e valores ilicitamente acrescidos ao patrimônio individual;
- reparação de danos;
- perda da função pública;
- suspensão de direitos políticos por até 10 anos;

- pagamento de multa civil; e
- proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios fiscais ou creditícios.

Essas reprimendas estão graduadas conforme a espécie de ato praticado (que importa enriquecimento ilícito, que causa dano ao erário e que atenta contra os princípios da administração pública), em uma ordem decrescente de gravidade. Nesse contexto, a suspensão de direitos políticos pode alcançar, nos casos mais graves, 10 anos ou se limitar a três anos, na menor sanção. Da mesma forma, a multa pode alcançar até 100 vezes o valor do salário do servidor ou três vezes o valor da vantagem ilícita que recebeu.

Quem pode requerer a apuração de ato de improbidade administrativa?

A Lei nº 8.429/1992 (LIA), em seu artigo 14, expressa que qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

Por “qualquer pessoa”, entende-se qualquer brasileiro ou estrangeiro residente no Brasil, bem como qualquer pessoa jurídica (associações, sindicatos, empresas etc.).

Esse direito de representação de que trata a LIA é uma consequência do direito constitucional de petição, garantido no artigo 5º, inciso XXXIV, a, da Constituição Federal, razão pela qual seu exercício não pode jamais ser condicionado ao pagamento de taxas, a qualquer título ou finalidade, mesmo que de interesse público.

A representação, ainda que não o diga a LIA, pode também ser dirigida a outros órgãos dotados de poderes investigatórios, como o Ministério Público, em face das atribuições constitucionais e legais de que se acham imbuídos.

A Lei nº 8.429/1992 (artigo 14, § 1º) exige que o pedido seja formalizado (encaminhado, protocolado) por meio de representação (petição, documento em que os fatos conhecidos e tidos como ímprobos são relatados, com todos os elementos disponíveis, requerendo-se a adoção das providências cabíveis) escrita ou reduzida a termo e assinada, contendo a qualificação do representante (pessoa física ou jurídica, nome, endereço, número de inscrição no CPF ou no CNPJ, profissão e estado civil, em se tratando de pessoa física), as informações sobre o fato e sua autoria, além da indicação das provas de que tenha conhecimento. Se não puder ou não souber como reportar os fatos por escrito, o representante (pessoa que conhece e deseja ver os fatos apurados) comparece à repartição pública competente (ente público prejudicado, Ministério Público, Tribunal de Contas, entre outros), explica verbalmente o motivo de seu comparecimento, e um funcionário da repartição “reduz a termo” (escreve) as suas declarações. Após qualificá-lo, o servidor colhe sua assinatura ou impressão digital, caso não seja alfabetizado, certifica essa circunstância e dá fé do ato.

Fonte:

Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa: Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992.

Coordenadora: Márcia Noll Barboza

Colaboradores: Antonio do Passo Cabral... [et al.]

Brasília: ESMPU, 2008, 133p.

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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

CAPÍTULO I

Das Disposições Gerais

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

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

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos.

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Art. 6º No caso de enriquecimento ilícito, perderá o agente público ou terceiro beneficiário os bens ou valores acrescidos ao seu patrimônio.

Art. 7º Quando o ato de improbidade causar lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito representar ao Ministério Público, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.

Parágrafo único. A indisponibilidade a que se refere o caput deste artigo recairá sobre bens que assegurem o integral ressarcimento do dano, ou sobre o acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito.

Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilícitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança.

CAPÍTULO II

Dos Atos de Improbidade Administrativa

Seção I - Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser

atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Seção II - Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do

patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei; (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

Seção III - Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

CAPÍTULO III

Das Penas

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

CAPÍTULO IV

Da Declaração de Bens

Art. 13. A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente. (Regulamento)

§ 1º A declaração compreenderá imóveis, móveis, semoventes, dinheiro, títulos, ações, e qualquer outra espécie de bens e valores patrimoniais, localizado no País ou no exterior, e, quando for o caso, abrangerá os bens e valores patrimoniais do cônjuge ou companheiro, dos filhos e de outras pessoas que vivam sob a dependência econômica do declarante, excluídos apenas os objetos e utensílios de uso doméstico.

§ 2º A declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

§ 3º Será punido com a pena de demissão, a bem do serviço público, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar declaração dos bens, dentro do prazo determinado, ou que a prestar falsa.

§ 4º O declarante, a seu critério, poderá entregar cópia da declaração anual de bens apresentada à Delegacia da Receita Federal na conformidade da legislação do Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza, com as necessárias atualizações, para suprir a exigência contida no caput e no § 2º deste artigo .

CAPÍTULO V

Do Procedimento Administrativo e do

Processo Judicial

Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade.

§ 1º A representação, que será escrita ou reduzida a termo e assinada, conterá a qualificação do representante, as informações sobre o fato e sua autoria e a indicação das provas de que tenha conhecimento.

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

§ 3º Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos que, em se tratando de servidores federais, será processada na forma prevista nos arts. 148 a 182 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e, em se tratando de servidor militar, de acordo com os respectivos regulamentos disciplinares.

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao

Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do seqüestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de seqüestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

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 efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei no 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996)

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificção que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 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 justificções, dentro do prazo de quinze dias. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1º, do Código de Processo Penal. (Incluído pela Medida Provisória nº 2.225-45, de 2001)

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

CAPÍTULO VI

Das Disposições Penais

Art. 19. Constitui crime a representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente.

Pena: detenção de seis a dez meses e multa.

Parágrafo único. Além da sanção penal, o denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem que houver provocado.

Art. 20. A perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Parágrafo único. A autoridade judicial ou administrativa competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

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

I - da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento; (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

II - da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Art. 22. Para apurar qualquer ilícito previsto nesta lei, o Ministério Público, de ofício, a requerimento de autoridade administrativa ou mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14, poderá requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo.

CAPÍTULO VII

Da Prescrição

Art. 23. As ações destinadas a levar a efeitos as sanções previstas nesta lei podem ser propostas:

I - até cinco anos após o término do exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança;

II - dentro do prazo prescricional previsto em lei específica para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

CAPÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 24. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 25. Ficam revogadas as Leis nºs 3.164, de 1º de junho de 1957, e 3.502, de 21 de dezembro de 1958 e demais disposições em contrário.

Rio de Janeiro, 2 de junho de 1992; 171º da Independência e 104º da República.

FERNANDO COLLOR

Célio Borja

Fonte: <http://www2.planalto.gov.br/>

MPE encontra justificativas inconsistentes para faltas de vereadores às sessões na Câmara

ALAGOAS 24 HORAS 10/04/2015

O Ministério Público do Estado de Alagoas (MPE/AL), por meio da 14ª Promotoria de Justiça da Capital, encontrou justificativas inconsistentes e, algumas com efeito de nulidade, para as faltas dos vereadores de Maceió às sessões da Câmara Municipal, no ano de 2014. Fato que obrigou o órgão a prorrogar, por até 90 dias, o prazo para o processo preparatório publicado no Diário Oficial do Estado, no dia 08 de abril, em prol de realizar uma avaliação minuciosa e comparativa de todos os documentos apresentados pelo Legislativo.

A promotora de Justiça da Fazenda Pública Municipal, Marluce Caldas informou que os motivos apresentados pelos vereadores não justificam todas as faltas às sessões legislativas no referido ano e, após análise, o Ministério Público do Estado de Alagoas poderá pedir o devido

ressarcimento para corrigir erros e evitar prejuízos ao erário. Ela esclareceu ainda que o ato administrativo realizado pelo presidente da Câmara de Vereadores, em dezembro, não foi suficiente para corrigir as distorções encontradas.

“Nós estamos encontrando divergência de dados, o primeiro número de faltas não corresponde ao que foi publicado em ata. O segundo é que o motivo para a falta não tem sustentabilidade, sequer razoabilidade, tanto em relação à Lei Orgânica, quanto ao Regimento interno. Faltas constantes prejudicam, inclusive, ao andamento do trabalho legislativo, o qual necessita de quórum para que as sessões sejam realizadas”, esclareceu a promotora.

Um dos motivos inconsistente encontrado, de acordo com a promotora, e que vai de encontro ao próprio regimento, é que os vereadores justificam ações isoladas e individuais como se fossem missões oficiais da Câmara. Além disso, a promotora destacou que algumas justificativas apresentadas não ocorreram por questões de urgência ou emergência, como exemplo citou as participações em reuniões com associações de moradores ou visitas a postos de saúde ou, ainda, reuniões com secretários e assessores de prefeito.

“A missão de representar a Câmara deve ser de interesse de todos os vereadores e devem ser comprovadas. Algumas das justificativas apresentadas foram de atividades que podiam ser realizadas em horários que não impedissem a presença às sessões. Existem dois limites intransponíveis para um vereador, as atribuições dele é dentro do município que representa. Já a outra é a presença dele nas sessões legislativas, admitindo-se ausência apenas em casos, estritamente, previstos em Lei”. , destacou.

Outro ponto enaltecido na análise da promotora, é que alguns vereadores justificaram que estiveram presentes as sessões, mas só chegaram após a chamada. Outros alegaram que foram à Câmara para participar das sessões, mas elas já haviam sido encerradas. No entanto, um dos deveres do parlamentar municipal contido no artigo 9º do Regimento Interno da Câmara Municipal de Maceió é que ele deve comparecer à hora regimental, nos dias designados para a abertura das sessões, e nelas permanecendo até os seus términos; comunicando sua falta ou ausência, por escrito, quando tiver motivo justo para deixar de comparecer às sessões plenárias ou às reuniões das Comissões.

Já no artigo 10, estão expostos os motivos considerados justos para as faltas, que são doenças, luto, bem como o desempenho de missões oficiais da Câmara Municipal. A Mesa Diretora, por sua vez, por meio do seu primeiro Secretário, deve publicar mensalmente, no Diário Oficial do Município, a frequência às Sessões e Comissões. Para cada falta não justificada deve ser descontada do subsídio do vereador 1/30 (avos).

Novo prazo

Para comparar todos os dados com o que foi publicado em ata, analisar minuciosamente as justificativas e comprovar as irregularidades possíveis encontradas, o MPE/AL decidiu prorrogar o prazo, que pode ser de até 90 dias. “O prazo é de até 90 dias, mas eu pretendo concluir com a maior brevidade possível”, pretende a promotora.

Após terminar a análise, a promotora vai apresentar um relatório final e as providências cabíveis que devem ser tomadas e tudo será devidamente publicado no Diário Oficial.

Comprovação da frequência

Marluce Caldas destacou a necessidade de se comprovar a frequência não só por questão moral, como também devido à aplicação dos dispositivos legais, que implicam em desconto dos salários e perda do mandato.

De acordo com a promotora, a Câmara está alegando que o MPE/AL não tem atribuição para verificar a questão das faltas, fato que não procede.

“Existe legitimidade do Poder Judiciário e, naturalmente, do Ministério Público do Estado para atuar em atividades atípicas do Poder Legislativo. As chamadas

realizadas nas sessões possuem dois objetivos, o de identificar os vereadores faltosos, que devem ter descontados dos seus salários as faltas que não forem legalmente justificáveis, e o efeito de quórum. O quórum é uma questão interna, mas as faltas e os descontos devem ser de acordo com os princípios constitucionais da legalidade, da publicidade, oficialidade e, principalmente, da transparência”, esclareceu.

A promotora reforçou ainda que o primeiro-secretário da Mesa diretora da Câmara de Vereadores tem a obrigação de publicar mensalmente as faltas dos vereadores, bem como as justificativas. Fato que não ocorreu em 2014.

“Observa-se que há uma falta deliberada do controle das faltas e das justificativas na Câmara de Vereadores, o que não pode ser aceito, pois se trata da utilização de recursos públicos, principalmente, oriundos de quem exerce função primordial que é a de representar à população. A presença às sessões é um imperativo constitucional. É imprescindível que as justificativas também estejam de acordo com o que está expresso em lei e no próprio regimento interno”, enfatizou a promotora.

Retrospectiva

Em procedimento preparatório instaurado pela 14ª Promotoria de Justiça da Capital, o Ministério Público investiga se as justificativas das faltas às sessões apresentadas pelos vereadores estão de acordo com a lei e se os faltosos devolveram cerca de R\$ 150 mil aos cofres públicos em virtude de terem recebido salários integrais ao longo do exercício de 2014. Quanto à devolução de quase R\$ 150 mil que os vereadores faltosos ficaram de fazer, o MPE/AL foi informado de que o valor seria dividido em seis vezes, a serem pagos a partir de janeiro.

Em dezembro, a Câmara Municipal de Maceió divulgou no Diário Oficial Municipal uma tabela com o número de faltas justificadas ou não de cada parlamentar. Dos 21 parlamentares, apenas três compareceram a 2/3 das 98 sessões ordinárias no ano passado.

Os demais só não perderam o mandato, conforme prevê a Constituição Federal, porque tiveram uma grande quantidade de faltas justificadas. Segundo o documento, o vereador Antônio Holanda Costa, por exemplo, faltou aos trabalhos legislativos 82 vezes, sendo que em 69 delas houve justificativa.

A promotora de Justiça de Marluce Caldas, recebeu no dia 10 de fevereiro a primeira remessa de informações complementares sobre as faltas dos vereadores, após oficializar a solicitação de dados para a Mesa Diretora da Câmara de Vereadores no final de janeiro. No entanto, o conteúdo que chegou ao MPE/AL foi considerado "insuficiente" pela promotora.

Por isso, a promotora solicitou ao Legislativo dados complementares que justificassem as faltas dos vereadores às sessões parlamentares, concedendo como data limite o dia 27 de fevereiro.

Na ocasião, a promotora solicitou que as justificativas fossem condizentes com o Regimento Interno da Casa, a Lei Orgânica do Município e a Constituição Federal. Ela pediu a lista dos números de todos os processos de justificativas de falta dos vereadores referente ao ano de 2014, já que nas cópias dos procedimentos já enviados ao MPE/AL não constavam o respectivo número de protocolo.

A promotora também solicitou uma justificativa da Mesa Diretora em relação à ausência de publicação mensal das frequências às sessões legislativas no Diário Oficial do Município ao longo do ano passado.

A denúncia

A atuação do MPE/AL sobre a Câmara Municipal de Maceió foi motivada por denúncias do Fórum Nacional de Combate à Corrupção Eleitoral em Alagoas (FNCCE). O Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) também entrou com uma representação no Ministério Público para que fosse investigada a frequência dos vereadores.

Fonte: <http://www.alagoas24horas.com.br/884428/mpe-encontra-justificativas-inconsistentes-para-faltas-de-vereadores-sessoes-na-camara/>

1

OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Renata Elisandra de Araujo Procuradora Federal junto à Procuradoria Federal em Santa Catarina Pós-Graduada em Direito Público pela UnB

RESUMO: Este trabalho analisa os principais aspectos da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, especialmente as questões relacionadas às categorias dos atos de improbidade, aos requisitos necessários à instrução do procedimento administrativo e à ação judicial de improbidade administrativa e a independência e comunicabilidade entre as instâncias administrativa, cível e penal. Seu principal objetivo consiste em trazer à discussão os aspectos controversos relacionados à aplicação da Lei de Improbidade aos agentes que, ao exercerem atividades de gestão do patrimônio público, causam prejuízos de toda ordem à Administração Pública, conseqüentemente, à toda população brasileira.

PALAVRAS-CHAVES: Ação de Improbidade Administrativa. Aspectos materiais e processuais.

SUBSTRACT: This paper analyzes the main aspects of misconduct law Administrative, Law nº. 8429 of June 2, 1992, especially issues related to categories of acts of misconduct, the standards, required for the administrative procedure and judicial action of administrative misconduct and independence and responsiveness between the administrative authorities, civil and criminal matters. Its main objective is to stimulate discussion of the controversial aspects related to the misconduct law enforcement agents who, in exercising management activities of public property, causing losses of all kinds to government, therefore, the entire Brazilian population.

KEYWORDS: Administrative Action Misconduct. Substantive and Procedural Aspects.

SUMÁRIO: introdução; 1 Os principais aspectos da Lei nº 8.429/92, de 2 de junho de 1992; 1.1 Breve esboço histórico; 1.2 Conceito de improbidade administrativa e da tipologia; 1.3 Sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade administrativa e das sanções cabíveis; 1.4 Dos prazos prescricionais; 1.5 Do procedimento administrativo e do processo judicial; 1.6 Da independência

entre as instâncias administrativa e da comunicabilidade dos efeitos da decisão proferida em uma instância nas demais; 2 Considerações Finais; Referências.

INTRODUÇÃO

Desde a sua vigência, a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, lei de improbidade administrativa, tem se mostrado como um dos principais instrumentos de defesa do patrimônio público e da moralidade e eficiência no desempenho na gestão dos recursos públicos.

A publicação da Lei de Improbidade Administrativa ocorreu num momento em que a sociedade brasileira clamava pela instituição de medidas efetivas de moralização e ética no setor público, de combate à corrupção e de punição daqueles que atuam em prol dos interesses pessoais em detrimento do interesse 2

público, ocasionando, na maioria das vezes, prejuízos ao erário e à reputação da Administração. Em seus cinco capítulos, a lei estabelece os principais aspectos materiais e processuais necessários à apuração dos atos de improbidade administrativa e punição dos responsáveis, como: definição dos sujeitos ativos e passivos, as espécies dos atos de improbidade, as penas aplicáveis, o procedimento administrativo e processo judicial e dos prazos prescricionais. Devido à impossibilidade de abordar todas as questões referentes à ação de improbidade administrativa em sede de artigo jurídico, optou-se por priorizar uma abordagem dos aspectos gerais da lei de improbidade, suas peculiaridades e aspectos controversos, conferindo um especial enfoque aos elementos necessários à caracterização dos atos de improbidade em suas diversas espécies e à definição dos sujeitos ativos e passivos. Também serão abordados os elementos necessários à instrução do procedimento administrativo, do processo judicial, as medidas cautelares para garantia do ressarcimento do patrimônio público.

Por fim, verificar-se-á a possibilidade de ajuizamento de ação de improbidade administrativa simultaneamente ao ajuizamento de ação penal e à instauração de processo administrativo disciplinar relativamente aos mesmos fatos, em razão da previsão contida no art. 12 da Lei nº8429/92, acerca da independência das sanções aplicáveis em cada uma dessas instâncias.

1 OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA LEI Nº 8.429/92, DE 2 DE JUNHO DE 1992

1.1 BREVE ESBOÇO HISTÓRICO

Este estudo não tem a pretensão de analisar o processo histórico de normatização das condutas que configuram improbidade administrativa, até porque não há espaço para tanto, contudo, pode-se dizer, em poucas linhas, que a punição das condutas lesivas ao patrimônio público foi prevista, em sede constitucional, inicialmente, pela Constituição de 1946¹, cujas normas foram reproduzidas, quase que literalmente, pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.

¹ Art.141 § 31, da Constituição de 1946, continha os seguintes dizeres: "§ 31 - Não haverá pena de morte, de banimento, de confisco nem de caráter perpétuo. São ressalvadas, quanto à pena de morte, as disposições da legislação militar em tempo de guerra com país estrangeiro. A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica,"

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18 ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p.927.

Segundo José dos Santos de Carvalho Filho, em se tratando de legislação infraconstitucional, alguns diplomas normativos trataram de forma tímida e incompleta da questão da improbidade administrativa, sempre se referindo ao sequestro e ao perdimento de bens de responsáveis por condutas lesivas ao patrimônio público ou geradoras de enriquecimento ilícito. Dentre esses diplomas destacam-se: o Decreto-Lei nº 3240, de 8 de maio de 1941, a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957, a Lei nº3.502, de 21 de janeiro de 1958 e o Decreto-Lei nº359, de 17 de dezembro de 19682.

Uma abordagem completa somente adveio com a Constituição Federal de 1988, que deu novo contorno à moralidade administrativa, consagrando-a em princípio constitucional regente das atividades de toda Administração Pública, 3

prevendo, de antemão, em seu art. 37, § 4º³, que os atos de improbidade administrativa serão punidos com a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

³ Eis a redação do Art.37, § 4º, da Constituição: "Art.37. (...)§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível"

⁴ MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Proibidade Administrativa. 2ed., São Paulo: Saraiva, 2002. p.103. 106-109.

⁵ GARCIA, Emerson ;ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 4 ed. Rev.Ampl.,Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.p.45.

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. Direito Administrativo. 22ed., São Paulo: Atlas, 2009. p.805/806.

⁷CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo.18ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris ,2007. p. . 927.

No intento de regulamentar a previsão constitucional e coibir efetivamente a prática de atos de improbidade, foi promulgada a Lei nº 8.429/92, que disciplinou os atos de improbidade administrativa, os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade, as sanções cabíveis, bem como os procedimentos administrativos e judiciais aplicáveis.

1.2 DO CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DA TIPOLOGIA PREVISTA NA LEI Nº8.429/92

A Lei nº 8.429/92 não apresentou um conceito específico para a improbidade administrativa, limitando-se a distinguir as espécies de atos de improbidade em três categorias distintas, conforme os resultados provocados para a Administração, a saber: atos de improbidade que importam em enriquecimento ilícito, que causam prejuízos ao erário e os que atentam contra os princípios da Administração.

Diante da ausência de um conceito legal de improbidade administrativa, boa parte dos doutrinadores procura formular um conceito que melhor reflita o objetivo das normas constitucionais e infraconstitucionais.

Neste intento, muitos doutrinadores procuram diferenciar o conceito de improbidade do conceito de moralidade em razão do fato de ter a Constituição se referido à proibidade administrativa e à moralidade em dispositivos diversos. Dentre esses doutrinadores está Wallace Paiva Martins que considera a proibidade administrativa um subprincípio do princípio da moralidade dotado de contorno próprio de função instrumentalizadora da moralidade por meio da Lei nº 8429/924. Outros autores, no entanto, como é o caso de Maria Sylvania Zanella Di Pietro e Emerson Garcia e Rogério Pacheco, entendem que proibidade, como princípio regente dos atos da administração, é um conceito mais amplo que o de moralidade, pois submete os atos administrativos à observância de todo o ordenamento jurídico, o que inclui toda a ordem de princípios, e não apenas o princípio da moralidade⁵⁶.

Existe, também, uma terceira corrente doutrinária, a qual se filia José dos Santos Carvalho Filho, defensora da inexistência de diferença semântica entre o significado das expressões moralidade e proibidade e que essas expressões podem ser utilizadas para o mesmo fim de preservação da moralidade administrativa⁷.

Essa terceira corrente doutrinária mostra-se mais coerente aos propósitos da Constituição, pois efetivamente não há necessidade de se distinguir os sentidos dos termos proibidade e moralidade já que ambos buscam o mesmo objetivo que é a eficiência e zelo na administração e gestão do patrimônio público. 4

Conforme mencionado anteriormente, a Lei nº 8.429/92, ao definir a tipificação dos atos de improbidade administrativa, instituiu termos genéricos e abrangentes para a definição e qualificação das condutas ímprobas, agrupando-os em três categorias, conforme o bem jurídico atingido:

- a) atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito;
- b) atos de improbidade que causam prejuízo ao erário;
- c) atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito estão elencados no art. 9º da Lei nº 8.429/92 e consistem naquelas condutas comissivas que resultam na obtenção de vantagem patrimonial indevida, ilícita, em razão do cargo, mandato, função ou emprego público ou da função pública em geral.

De acordo com a Lei de Improbidade, não há necessidade de que tais condutas acarretem dano ao erário, sendo suficiente o recebimento de vantagem indevida que não decorra da contraprestação legal pelos serviços prestados.

O enquadramento de determinado ato nas hipóteses previstas no dispositivo acima mencionado depende da comprovação da existência do elemento subjetivo do agente, ou seja, depende da intenção de auferir vantagem indevida (dolo), não se admitindo a punição nos casos em que o enriquecimento ilícito decorra de conduta culposa.

Não se admite, também, a punição da tentativa da prática de atos que importem enriquecimento ilícito, pois somente haverá a improbidade no caso de consumação da conduta. A tentativa da prática desses atos poderá, no entanto, ser considerada como afronta aos princípios da Administração pública, passível de ser enquadrada na tipologia do art. 11 da Lei nº 8.429/92.

Os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário, por sua vez, são as ações e omissões dolosas ou culposas causadoras de perda patrimonial, desvio, apropriação ou malversação dos bens públicos pertencentes às entidades públicas descritas no art. 1º da Lei nº 8.429/92.

Da leitura do art. 5º, combinada com caput do art. 10 da Lei de Improbidade, constata-se a intenção do legislador, diversamente das hipóteses que configuram enriquecimento ilícito, de punir as lesões ao patrimônio público decorrentes de condutas culposas do agente público, consubstanciadas nas ações ou omissões na aplicação das regras de gestão dos recursos, bens e direitos que formam o patrimônio público.

O legislador pátrio conferiu um sentido amplo à expressão patrimônio público para que ela resguarde a proteção de outros bens e valores jurídicos pertencentes à Administração Pública, além do patrimônio econômico-financeiro⁸, notadamente bens de natureza moral, econômica, ambiental, estética, artística, histórica, turística e cultural.

8 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. p.937.

9 GARCIA, Emerson ;ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 4 ed. Rev.Ampl.,Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.p.253-254.

Essa amplitude da noção de patrimônio público passível de proteção pela aplicação da Lei nº 8.429/92 é reconhecida por Emerson Garcia e Rogério Pacheco nos seguintes termos⁹:

Como se vê, o sistema instituído pela Lei nº 8.429/92 não visa unicamente a proteger a parcela de natureza econômico-financeira do patrimônio público, sendo ampla e irrestrita a abordagem deste, 5

o que exige uma proteção igualmente ampla e irrestrita, sem exclusões dissonantes do sistema. Afora a interpretação sistemática, afigura-se igualmente acolhedor o resultado de uma exegese teleológica. Neste sentido o a ratio do art.10 Lei nº8.429/1992 é clara: proteger o patrimônio (de natureza econômica ou não) das entidades mencionadas no art.1º, sujeitando o agente cuja conduta se subsuma à tipologia legal às sanções do art.12 II.

Consequentemente, podem ser assentadas as seguintes conclusões: ao vocábulo erário, constante do art.10, caput, da Lei nº 8.429/1992, deve-se atribuir a função de elemento designativo dos entes elencados no art.1º, vale dizer, dos sujeitos passivos dos atos de improbidade; b) a expressão perda patrimonial, também constante do referido dispositivo, alcança qualquer lesão causada ao patrimônio público, concebido em sua inteireza.

Da mesma forma, o legislador também objetivou conferir uma interpretação ampla à palavra erário para que seja punida qualquer lesão que afete o patrimônio das entidades da Administração direta e indireta, bem como daquelas pessoas jurídicas de direito privado para as quais o erário haja concorrido nos percentuais definidos no art.1º, *caput* e parágrafo único da Lei nº 8.429/92.

Por ora, cabe registrar que a configuração de atos de improbidade como causadores de danos ao erário independe da ocorrência de enriquecimento ilícito do agente. Assim, a ação ou omissão pode provocar lesão ao patrimônio público sem que haja enriquecimento indevido de algum agente público, como ocorre no caso em que o agente realiza operação financeira sem a observância das normas aplicáveis (art. 10, inciso VI)¹⁰ .

10 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op. Cit. p.937.

11 GARCIA, Emerson;ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 4ed. Rev.Ampl.,Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p.250/251

12 GARCIA, Emerson;ALVES, Rogério Pacheco.Op.cit. p.249.

Ademais, a configuração de lesão ao patrimônio também não depende da comprovação de redução do patrimônio da entidade, haja vista a existência de diversas hipóteses de lesividade presumida na legislação, como ocorre nas hipóteses previstas no art.4º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965 (Lei da Ação Popular), em que a infração das normas vigentes acarretará a nulidade do ato que não produzirá efeitos jurídicos válidos.

Não se pode olvidar, porém, que a ocorrência de lesão ao patrimônio público é pressuposto para o enquadramento nas hipóteses previstas no art.10, o que é reforçado pelo teor do art.12, II da Lei de Improbidade¹¹.

Sob outro prisma, importante consignar que o aplicador da lei deve analisar cuidadosamente as especificidades de cada caso em concreto, para não correr o risco de classificar equivocadamente algumas condutas como ímprobas. Isso porque diversas atividades estatais, especialmente aquelas relacionadas a planos econômicos e implantação de políticas públicas de alto custo financeiro, como a utilização de novas tecnologias para desenvolvimento da saúde e dos meios de transporte, envolvem riscos cujas consequências não podem ser previstas antecipadamente. Em tais casos, sempre há que se verificar se os agentes políticos e públicos atuaram em conformidade com a legislação pertinente¹².

Os atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, ao seu turno são as ações e omissões violadoras dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições públicas e estão descritos no art. 11 da Lei nº 8.429/92. 6

É de conhecimento geral que as atividades dos agentes administrativos estão necessariamente subordinadas à observância dos princípios regentes da atividade estatal, em razão da expressa determinação prevista no art.37 da Constituição Federal.

Neste diapasão, o art 4º da Lei nº 8.429/92 estipula que todos aqueles que atuam em nome da Administração estão obrigados a seguir, no desempenho de suas atribuições, os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Com efeito, a Lei nº 8.429/92 considerou como atos de improbidade as condutas dos agentes públicos que afrontem os princípios da Administração Pública e violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às entidades e órgãos que representem. O enquadramento dos atos de improbidade como violadores dos princípios da Administração Pública prescinde da ocorrência de enriquecimento ilícito do agente e de prejuízo ao erário, o que faz com que a aplicação do art. 11 ocorra em caráter residual, incidindo somente naqueles casos em que o ato ímprobo não acarrete enriquecimento ilícito ou lesão ao patrimônio público. Pode se afirmar, então, com respaldo na doutrina de Emerson Garcia, que o art.11 da lei nº 8.429/92 é uma "norma de reserva", aplicável somente quando a conduta não tenha causado danos ao patrimônio público ou propiciado o enriquecimento ilícito do agente e desde que comprovada a inobservância dos princípios regentes da atividade estatal¹³.

¹³ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op.cit. p. 259.

¹⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Op.cit. p. 255.

¹⁵ ÁVILA, Humberto. Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 8ed., São Paulo: Malheiros, 2008. p. 160.

À semelhança dos atos que ensejam enriquecimento ilícito, exige-se a presença do elemento subjetivo dolo para o enquadramento da conduta como sendo violadora aos princípios da Administração Pública, não se podendo penalizar o agente que, por meio de conduta imprudente, negligente ou imperita, violou tais princípios.

Neste ponto, vale ressaltar o que foi dito a respeito da necessidade de análise criteriosa por parte dos aplicadores de direito ao proceder ao enquadramento de uma conduta como improbidade administrativa por lesão ao patrimônio público, enfatizando que tais cuidados devem ser redobrados na classificação dos atos ímprobos violadores dos princípios da Administração Pública, em razão do maior grau de generalidade e abstração desses princípios em relação às regras¹⁴.

Os aplicadores de direito devem, então, agir com muita prudência na tipificação das condutas dos agentes públicos nas hipóteses de improbidade previstas no art. 11 da Lei nº 8.429/92, para evitar a classificação errônea de atos administrativos que não passam de meras irregularidades, passíveis de correção na via administrativa.

Para alcançar tal desiderato, os operadores do direito terão que conferir uma interpretação à norma geral que se amolde às especificidades do caso concreto, podendo se utilizar da aplicação do princípio da razoabilidade. Poderão, também, com fulcro no princípio da proporcionalidade, considerar as circunstâncias em que a conduta foi praticada e as conseqüências advindas para a Administração, analisando, nesse ponto, a relação de causalidade entre o efeito de uma ação (meio) e a promoção de um fim¹⁵. 7

Outro não é o entendimento de José dos Carvalho Filho que foi expresso nos seguintes termos 16:

16 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p..938-939.

17 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Op cit. p.935.

18 Lei nº 8.429/92, ART. 1º

19 GARCIA, Emerson;ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 4ed. Rev.Ampl.,Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.p.183.

Outro comentário que se faz necessário é o de que bem maior deve ser a prudência do aplicador da lei à ocasião em que for enquadrada a conduta como de improbidade e também quando tiver que ser aplicada a penalidade. Mais do que nunca aqui será inevitável o recurso aos princípios da razoabilidade, para aferir se a real gravidade do comportamento, e da proporcionalidade, a fim de proceder-se à dosimetria punitiva. Fora de semelhantes parâmetros, a autuação da autoridade refletirá abuso de poder.

Nota-se, portanto, diante das considerações apresentadas, a importância de se efetuar uma análise cautelosa sobre a possibilidade ou não de enquadramento da conduta do agente público em quaisquer dos tipos contidos nos arts. 9º a 11 da Lei nº 8.429/92, a fim de evitar a punição excessiva de atos insignificantes que não passam de pequenas irregularidades.

Não se pode deixar de registrar, ademais, que as condutas específicas elencadas nos arts. 9º a 11º são situações jurídicas exemplificadoras das condutas genéricas previstas no caput dos artigos, podendo existir outras condutas que, embora não se enquadrem na lista apresentada, inserem-se na cabeça do dispositivo.¹⁷

1.3 SUJEITOS ATIVOS E PASSIVOS DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DAS SANÇÕES CABÍVEIS

Os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa foram elencados no art.1º da Lei nº 8.429/9 e correspondem às pessoas jurídicas titulares do patrimônio público violado ou lesado pelo ato de improbidade administrativa¹⁸, sejam elas pertencentes à administração direta ou indireta de qualquer dos poderes da União, Estados ou Municípios, ou, ainda, empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual.

De acordo com o parágrafo único do art.1º da Lei nº 8.429/92, também estão sujeitos às penas da lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio da entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício de órgão público, bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio, restando restrita a sanção patrimonial nestes casos, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves ensinam que a identificação do sujeito passivo deve ser a primeira medida a ser tomada, precedendo, então, a análise da condição do agente passivo, pois somente serão considerados atos de improbidade, para os fins da Lei nº 8.429/92, os praticados em detrimento das pessoas jurídicas elencadas no caput e parágrafo único do referido dispositivo¹⁹.

Por outro lado, os sujeitos ativos dos atos de improbidade, ou seja, os responsáveis pelas condutas lesivas à Administração Pública,são os agentes públicos ou terceiros. 8

De leitura do art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa, observa-se a preocupação do legislador em definir e especificar o agente público, como sendo todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades públicas da Administração Direta e Indireta.²⁰

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ed., São Paulo: Atlas, 2009., p.815.

²¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. P. 935.

Da mesma forma, Lei nº 8.429/92 teve o cuidado de apresentar a definição dos terceiros que estão sujeitos às suas disposições ao asseverar, em seu art.3º, definir como tal todos aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato ímprobo ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indireta.

Com relação à responsabilização de terceiros por atos de improbidade administrativa, vale registrar o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho no sentido de que o terceiro somente poderá ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa se tiver ciência da origem ilícita da vantagem, jamais podendo ser responsabilizado por conduta culposa²¹.

No que pertine às sanções aplicáveis aos responsáveis pelos atos de improbidade administrativa, vale consignar que o art. 12 da Lei nº 8.429/92, com redação dada pela Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009, prevê a aplicação de diversas sanções aos agentes ímprobos que variam conforme a tipologia do ato de improbidade levado a termo e podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente.

Independentemente da categoria do ato de improbidade, a Lei nº 8429/92 estipulou as seguintes cominações: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios fiscais ou creditícios.

A fixação das sanções cabíveis dentre as previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/92 ficará a cargo do juízo competente para a apreciação e julgamento da ação de improbidade administrativa que, deverá, de acordo com o parágrafo único desse dispositivo, considerar a extensão do dano causado, assim como o proveito material obtido pelo agente.

1.4 DOS PRAZOS PRESCRICIONAIS

Com relação aos prazos prescricionais para aplicação das sanções cabíveis, vislumbra-se que Lei nº 8.429/92 determinou, em seu art. 23, o prazo prescricional de cinco anos após o término do exercício de mandato, cargo em comissão ou de função de confiança. Nos casos de agentes ocupantes de cargo efetivo ou emprego, aplicam-se os prazos prescricionais definidos em lei específica para falta disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público.

A prescrição elencada no art. 23 da Lei nº 8.429/92 se restringe à apuração das faltas funcionais cometidas pelos servidores públicos, sem atingir, no entanto, o direito de ressarcimento de danos causados ao patrimônio das entidades previstas no art.1º da Lei. Isso porque, de acordo com art.37, § 5º, da Constituição Federal, as ações que visam o ressarcimento dos danos causados ao erário são imprescritíveis. 9

A questão referente à imprescritibilidade das ações de ressarcimento ao erário, embora ainda não pacificada²², vem sendo amplamente defendida pela doutrina e jurisprudência dos tribunais^{23,24} já tendo sido, inclusive, apreciada pelo Supremo Tribunal Federal que, no julgamento do Mandado de Segurança 26210-9-DF, publicado no DJe nº 192 de 10/10/08, manifestou-se pela imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário²⁵.

22 Deixa-se de expor a tese defendida pelos opositores da imprescritibilidade das ações de ressarcimento por se tratar de tema que foge ao propósito deste estudo.

23 FAZZIO JUNIOR, Waldo. Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007. P.331

24 MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. 2 Ed., São Paulo: Saraiva, 2002. p.338

25 STF, 26210-9 -DF, Rel. Ricardo Lewandowski, PLENO, DJe nº 192 de 10/10/08, DIVULGADO EM 09/10/2008, PUBLICAÇÃO:10/10/2008.

26 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 4ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.p.37 e 538.

27 Lei nº 8.429/92 Art. 14, § 2º

28 Lei nº 8.429/92, ART. 14, § 1º e 3º

Verifica-se, então, que aplicação das sanções da ação de improbidade administrativa está sujeita ao prazo prescricional de cinco anos, conforme as regras do art.23 da Lei, enquanto as ações cíveis de ressarcimento ao erário pelos danos e prejuízos causados pelos agentes públicos são imprescritíveis. Assim, em caso de impossibilidade de ajuizamento de ação em razão do decurso do prazo prescricional, restará, ao menos, a possibilidade de recuperação dos danos causados ao erário por meio da ação de ressarcimento, que como visto, não está sujeita a prazo prescricional.

1.5 DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO, DO PROCESSO JUDICIAL E DAS SANÇÕES CABÍVEIS

A Lei nº 8429/92, em seu capítulo V, disciplinou um procedimento administrativo específico para apuração dos atos de improbidade administrativa no âmbito interno da Administração.

Nos termos do art.14 da Lei nº 8.429/92, qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. Essa representação deverá ser formulada por escrito ou reduzida a termo e devidamente assinada pelo representante, que também deverá se qualificar, apresentar as informações sobre o fato, sua autoria e as provas disponíveis de que tenha conhecimento.

A autoridade administrativa competente deve, necessariamente, pronunciar-se sobre o conteúdo da representação, podendo, contudo, rejeitá-la, por meio despacho devidamente fundamentado, desde que ausentes as formalidades descritas na Lei de Improbidade. Rejeitada a representação, poderá a autoridade promover, de ofício, a apuração dos fatos representados²⁶, se entender que existem indícios da prática de conduta ímproba.

A rejeição da representação por falta das formalidades previstas no § 1º do art.14 da Lei nº 8.429/92 não impede nova representação ao Ministério Público²⁷. Nesse caso, o Ministério Público poderá instaurar inquérito civil, se não dispuser de elementos suficientes para o ajuizamento direto da ação de improbidade.

Caso o representado seja servidor público federal, a autoridade administrativa deverá instaurar procedimento administrativo disciplinar, na forma dos arts. 142 a 182 da Lei nº 8.112/91²⁸. 10

Após a instauração de processo administrativo para apurar a prática de ato de improbidade, a comissão processante deverá noticiar tal fato ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas²⁹, oferecendo-lhes a oportunidade de indicar representantes para acompanhar o procedimento administrativo.

²⁹ Lei nº 8.429/92, Art. 15

³⁰ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 4ed. Rev. Ampl., Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.p.37 e p.538

³¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 3 ed.São Paulo: Atlas, 2007.p.191.

³² PAZZAGLINI FILHO, Marino Op. Cit. p 192-193

³³ Lei nº 8.429/92, ART. 17

A omissão na adoção de tais deveres por parte da autoridade administrativa e o indeferimento teratológico da representação podem conduzir, segundo a lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, "à responsabilização administrativa e criminal da autoridade (art.319 do CP), nesta última hipótese, desde que caracterizados o interesse ou sentimento pessoal³⁰." Nos casos em que for comprovada a existência de fundados indícios de responsabilidade, a comissão processante representará ao Ministério Público ou à Procuradoria junto ao órgão da Administração lesado para o ajuizamento de ação cautelar perante juízo competente, com pedido de decretação do sequestro de bens do agente público ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio público, nos termos do art. 16, caput, da Lei nº 8.429/92. O mesmo dispositivo prevê, também, a possibilidade de formulação do pedido de sequestro de bens e a adoção de outras medidas de indisponibilidade de bens e valores como o bloqueio de ativos, inclusive no exterior, se necessárias à recuperação do patrimônio, Não se pode olvidar, entretanto, que a ação cautelar somente será conhecida e provida se houver a comprovação dos pressupostos: *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, o que significa que o autor deverá demonstrar a probabilidade da existência do seu direito e a necessidade de concessão imediata da cautelar a fim a afastar o risco efetivo de perecimento ou dilapidação dos bens durante o período de instrução processual da ação principal³¹:

No tocante à dimensão da medida cautelar, o Ministério Público ou a Pessoa Jurídica de Direito Público interessada há que se certificar que a indisponibilidade dos bens seja restrita aos bens que assegurem a reparação integral da lesão ao patrimônio público ou à perda do acréscimo patrimonial resultante do enriquecimento ilícito, mediante apuração prévia dos valores dos danos.

O autor da ação de improbidade também deve se certificar que o requerimento de indisponibilidade de bens, seja na hipótese de enriquecimento ilícito (art.9º), seja na de lesão ao erário (art.10), seja adstrito aos bens adquiridos posteriormente ao ato de improbidade administrativa que foi imputado ao agente público ou terceiro³².

Após o ajuizamento da medida cautelar, o Ministério Público ou a Pessoa Jurídica interessada deverá propor a ação principal no prazo de trinta dias da efetivação da medida³³, se assegurando de que a instrução probatória seja a mais completa possível e que abarque todos os meios de provas previstos no art.332 e seguintes do Código de Processo Civil, notadamente, produção de farta prova documental, depoimento pessoal dos requeridos, prova testemunhal e pericial.

Questão interessante que desperta os debates entre os doutrinadores e aplicadores do direito reside na controvérsia acerca da existência a ou não de um tipo de ação mais adequado para punição dos atos de improbidade administrativa. 11

Alguns autores como Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves³⁴ defendem a utilização da ação civil pública para apuração e punição dos atos de improbidade administrativa. Na mesma linha de entendimento, Waldo Fazzio Júnior considera que a ação de improbidade é um tipo de ação civil pública, haja vista que os bens jurídicos por ela tutelados configuram interesses difusos e coletivos, passíveis de serem defendidos pelo Ministério Público, com fundamento no art. 129 da Constituição Federal e na Lei nº 7.347/85³⁵.

³⁴ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. Improbidade Administrativa. 4ed. Rev. Ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008 p.604-606.

³⁵ FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007. p.291-298

³⁶ PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada. 3 Ed., São Paulo: Atlas, 2007. p.197.

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 18ªed. Ver. Ampl. Lumen Juris, Rio de Janeiro: 2007, p.935.

³⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino Op. Cit. p 198.

Por outro lado, outros doutrinadores, como José de Santos Carvalho Filho e Marino Pazzaglini Filho, consideram que a ação de improbidade administrativa segue procedimento previsto na Lei nº 8.429/92 que se mostra diferente do procedimento específico de proteção de direitos difusos e coletivos definido pela Lei nº 7.347/85, lei da ação civil pública³⁶. Todavia, ambos autores acreditam, com propriedade, que essa controvérsia doutrinária não adquire maior importância na seara jurídica, porquanto, de acordo com a lição de José dos Santos Carvalho Filho, "*o nomen juris da ação não afeta seu procedimento, nem a pretensão que nela se formula, nem a decisão a ser proferida*³⁷".

Este também é o pensamento Marino Pazzaglini Filho proferido nos seguintes termos³⁸: Entretanto, sua denominação não tem relevância jurídica, pois o direito de ação independe da titulação para sua existência e formulação. Ao invés, é genérico e irrestringível segundo a norma constitucional que resguarda proteção a todos os direitos individuais, coletivos e difusos, não excluindo da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão ou ameaça a eles (art.5º,XXXV).

Há que se destacar, ademais, que Lei nº 8.429/92 buscou preservar a indisponibilidade dos interesses públicos ao vedar expressamente, em seu art. 17, § 1º, a realização de transação, acordo ou conciliação nas ações para apuração de atos de improbidade. Dessa proibição legal, pode-se concluir que também não há possibilidade de desistência da ação pela parte postulante, embora não haja previsão normativa expressa nesse sentido.

O mesmo espírito de proteção do patrimônio público e de garantia da efetividade e integralidade da recomposição dos valores desviados do erário também está consignado no art. 17, §2º, da Lei nº 8.429/92, segundo o qual Fazenda Pública deverá promover as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público.

Ainda com o escopo de proteção do patrimônio público, há também a determinação do art. 17, § 5º, da Lei nº 8.429/92, segundo a qual a propositura de ação de improbidade prevenirá a jurisdição do juízo para todas as causas posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir e o mesmo objeto.

A instituição da prevenção do juízo da ação de improbidade em relação às demais ações judiciais com objetos similares visa afastar a possibilidade de trâmites de ações conexas em juízos diversos que pudessem resultar em decisões judiciais conflitantes. 12

Sob outra vertente, constata-se que a Lei de Improbidade se preocupou em afastar a possibilidade de ajuizamento de ações de improbidade sem fundamento, ao asseverar, em seu art.17, § 6º, que a ação judicial deverá ser instruída com documentação robusta, reveladora de indícios suficientes da existência de ato de improbidade ou com fundamentos consistentes acerca da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas.

Outra precaução com objetivo de evitar o ajuizamento de ações sem fundamento, consiste na instituição de uma fase preliminar de defesa prévia, a ser seguida antes do recebimento da petição inicial. De acordo com a regra do art. 17, § 7º, primeiramente o juízo notificará o requerido para apresentar manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de 15 dias. Trata-se de um juízo de admissibilidade da ação civil de improbidade cujo descumprimento acarretará a nulidade do processo, conforme a doutrina de Marino Pazzaglini Filho 39.

39 PAZZAGLINI FILHO, Marino.Op. cit. p.197.02.

40 Lei nº 8.429/92, ART.17.

De posse das manifestações do requerido, o juiz poderá, em decisão fundamentada, rejeitar a ação de improbidade, desde que caracterizada a inexistência do ato de improbidade, a inadequação da via eleita ou a impossibilidade de julgamento procedente da ação⁴⁰.

De modo contrário, havendo indícios da prática de ato de improbidade, o juízo receberá a petição inicial e determinará a citação do réu para apresentar contestação, ficando facultado ao requerido impugnar tal ato judicial por meio de agravo de instrumento.

O objetivo da Lei de Improbidade administrativa de evitar o ajuizamento e processamento de ações de improbidade desarrazoadas também está presente nas disposições do § 12º do art.17, que determinam que, em qualquer fase do processo, constatada a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento de mérito com fundamento no art. 267 do Código de Processo Civil.

Além das sanções de caráter cível, os responsáveis por representações desprovidas de fundamento serão submetidos às sanções penais previstas no art.19 da Lei nº 8.429/92 que consideram crime, sujeito à pena de detenção de seis a 10 meses e multa e ao pagamento de danos morais e materiais em favor dos acusados, a formulação de representação por ato de improbidade administrativa contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia souber de sua inocência.

Com o intuito de assegurar a observância dos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, a Lei de Improbidade, em seu art. 20, estipulou que a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos somente se concretizarão após o trânsito em julgado da sentença condenatória. Para tanto, a autoridade administrativa ou judicial competente poderá determinar o afastamento do agente público do cargo, emprego, ou função, sem prejuízo da remuneração, quando a medida se fizer necessária à instrução processual.

Importante consignar, também, a previsão contida no art. 21 da Lei de Improbidade Administrativa, com redação dada pela Lei nº 12.120, de 15 de dezembro de 2009, no sentido de que a ação de improbidade e seus consectários independem da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento, e da aprovação ou rejeição das contas pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

A previsão normativa do art. 21 da Lei nº 8.429/92 revela que a aprovação ou rejeição das contas pelos órgãos técnicos auxiliares do Poder Legislativo não têm o 13

condão de afastar o controle jurisdicional previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição. Isso porque a decisão da Corte de Contas que aprecia as contas dos agentes públicos faz coisa julgada administrativa, exaurindo as instâncias administrativas e impedindo a revisão nessa esfera, não podendo, entretanto, ser excluída da apreciação pelo Poder Judiciário, em razão da incidência do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição segundo o qual a lei não poderá excluir, da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito 41.

41 FAZZIO JÚNIOR, Waldo. Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2007. p.291-298.

42 Redação alterada pela Lei n 12.120, de 15 de dezembro de 2009.

43 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. Improbidade Administrativa. 4ed. Rev. Ampl, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008 p.476

44 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. Improbidade Administrativa. 4ed. Rev. Ampl, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008 p.476.

45 No mesmo sentido está a doutrina de Waldo Fazzio Junior proferida na obra Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência. Atlas São Paulo, 2007 p.370.

46 MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Proibidade Administrativa. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.p 343.

1.6 DA INDEPENDÊNCIA ENTRE AS INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA E DA COMUNICABILIDADE DOS EFEITOS DA DECISÃO PROFERIDA EM UMA INSTÂNCIA NAS DEMAIS.

Segundo o art.12 da Lei nº 8.429/92 as cominações pela prática de atos de improbidade administrativa são independentes das sanções penais, civis e administrativas cabíveis e as sanções previstas em seus incisos I, II e III podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato⁴².

O preceito normativo em tela consigna expressamente que as condutas ilícitas dos agentes públicos podem ensejar a sua responsabilização no âmbito penal, civil e administrativo, o que significa que esses agentes podem ser responsabilizados de forma individualizada em cada uma dessas esferas e que aplicação de sanção em determinada esfera não afasta as sanções passíveis de aplicação nas demais⁴³.

Ainda que a conduta do agente seja única, ele poderá ser punido com uma sanção de natureza penal, caso haja integral subsunção de seu ato à determinada norma penal; com uma sanção administrativa, se restar caracterizado ilícito dessa natureza e com uma sanção civil, de natureza supletiva, com vistas à complementação do ressarcimento dos danos causados ao erário⁴⁴ 45.

Assim, existe a possibilidade de ajuizamento da ação de improbidade administrativa, simultaneamente ou sucessivamente ao trâmite da ação penal condenatória, sem que se possa alegar litispendência e nem prejudicialidade entre essas instâncias.

Destarte, o agente público que estiver sendo processado nas esferas administrativa, cível e penal não poderá alegar a existência de punição excessiva pelo mesmo fato, *bis in idem*, na cumulação das sanções da ação penal condenatória e da ação de improbidade, eis que tais cominações têm natureza jurídica diversa e são proferidas por juízos distintos, não existindo subordinação entre as instâncias⁴⁶.

Da mesma forma, existe a possibilidade de instauração de processo administrativo disciplinar pela Administração, para apuração de falta disciplinar e aplicação das sanções cabíveis ao servidor faltoso, independentemente da 14

existência de processo penal ou processo cível, sem a necessidade de se aguardar a instauração ou trânsito em julgado desses processos judiciais⁴⁷.

47 Esse entendimento encontra respaldo em diversos julgados do STF, como no caso do Acórdão pelo Plenário nos autos MS 22899 AgR/SP, DJ 16/05/2003, p.0092.

48 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. Improbidade Administrativa. 4ed. Rev. Ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p.476.

49 Arts. 67 e 386, II, III, V e VII do Código de Processo Penal.

50 GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco Alves. Op. cit. p.479.

A previsão legal de cumulação de sanções não permite, porém, que uma mesma sanção seja aplicada em cada uma das esferas de forma cumulativa, em duplicidade. Isso significa que uma sanção aplicada numa esfera não pode ser aplicada novamente em outra esfera, sob pena de punição excessiva ao agente. Dessa forma, se a Administração Pública determinar, após a conclusão do procedimento administrativo disciplinar, o ressarcimento do dano, essa sanção não poderá ser aplicada novamente pelo juízo cível ou criminal. Para exemplificar tal assertiva, importante trazer a lume os seguintes exemplos apresentados por Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves⁴⁸:

O ressarcimento integral do dano, elencado entre as sanções do art.12 da Lei nº 8.429/1992, somente será passível de determinação até a recomposição do *status quo*. Atingido esse limite em uma instância, não haverá que se falar em novo ressarcimento. No que concerne à sanção de perda de função, restando imutável a decisão que aplicou, ela não mais poderá ser aplicada em outra instância, já que esta não pode aplicar a perda do que o ímprobo já não possui mais.

A independência entre as instâncias administrativa, civil e penal que, como visto, permite o ajuizamento simultâneo de várias ações para a apuração das mesmas condutas fatos, não tem o condão de evitar a interferência dos efeitos da decisão proferida em uma instância nas demais, conforme a gradação estipulado no ordenamento jurídico brasileiro.

De acordo com essa a gradação, a decisão transitada em julgado na esfera penal poderá expandir seus efeitos na seara cível e administrativa.

Com efeito, a decisão final proferida na ação penal estenderá seus efeitos sobre a esfera civil sempre que fundamentada nos arts. 65 e 386 I e VI, incisos do Código de Processo Penal, ou seja, sempre que o ato tenha sido praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal, ou no exercício regular de direito ou ainda, que tenha decido pela inexistência material do fato ou pela negativa de autoria. Esses efeitos, contudo, somente alcançarão os fatos discutidos na ação penal, possibilitando a discussão, na esfera cível, a valoração de outros fatos que não tenham sido apresentados na instância penal.

No entanto, a decisão penal absolutória em razão da falta de provas da existência do fato, da extinção da punibilidade, de não constituir o fato infração penal ou não ter existido prova de ter o réu participado da infração penal ⁴⁹, não impede a discussão e valoração dos mesmos fatos, na esfera cível.

A sentença proferida na esfera cível, por sua vez, repercutirá, necessariamente, na seara administrativa, quando concluir pela inexistência do fato ou que a autoria não possa ser atribuída ao agente responsabilizado. De onde se afere que a Administração não poderá aplicar, em processo administrativo, penalidade ao agente com fundamento no mesmo fato decidido pelo Poder Judiciário em razão de ser este o poder competente, por expressa disposição constitucional contida no art.5º, inciso XXXV, para proferir a decisão final sobre qualquer lesão ou ameaça ao direito⁵⁰. 15

Constata-se, dessa forma, que processo de natureza cível sempre poderá analisar os elementos fáticos que embasaram a sanção proferida na esfera administrativa, podendo verificar, também, se existem fundamentos para a condenação, se houve a observância do contraditório e da ampla defesa e se a Administração observou o princípio da proporcionalidade na fixação das penas dentre as cabíveis. O juízo civil, contudo, não dispõe de competência para adentrar no mérito administrativo, interferindo na escolha da sanção aplicável entre as cominadas, na dosimetria da pena e na conveniência da sua aplicação ou não, a menos que a individualização da sanção tenha ofendido o princípio da proporcionalidade, pois tal interferência configura violação ao princípio constitucional da separação dos poderes previsto no art. 2º da Constituição da República⁵¹.

⁵¹ "Idem"

2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As razões e fundamentos apresentados levam à conclusão de que a Lei nº 8.429/92 é o principal instrumento processual de busca da moralidade administrativa e de combate à corrupção na medida em que disciplina os pressupostos necessários à responsabilização dos agentes públicos e terceiros beneficiários por condutas que resultaram em enriquecimento ilícito, que causaram prejuízos ao patrimônio público ou que violaram os princípios da Administração Pública.

Como visto, a lei de improbidade administrativa busca resguardar o patrimônio público de todas as pessoas jurídicas de direito público e das pessoas jurídicas de direito privado, instituídas graças o aporte de recursos públicos, da forma mais ampla possível, sendo suficiente a existência de lesão aos bens e interesses de natureza moral, econômica, ambiental, estética, artística, histórica, turística e cultural.

Para alcançar esse desiderato, o Ministério Público ou a Procuradoria Jurídica junto à Pessoa Jurídica de Direito Público interessada poderá requerer em Juízo a indisponibilidade dos bens do indiciado com vistas a assegurar o ressarcimento integral do dano.

Outrossim, o Ministério Público ou a Procuradoria Jurídica junto à Pessoa Jurídica de Direito Público interessada também poderá ajuizar medida cautelar com pedido de sequestro dos bens do acusado, responsabilizando-se, por consequência, em ajuizar a ação principal, no prazo de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Constata-se, do exposto, que a Lei nº 8.429/92 objetiva a aplicação cumulativa, aos agentes ímprobos, das sanções de perda dos bens ou valores acrescidos ao patrimônio; ressarcimento do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos e pagamento de multa, conforme a gravidade da conduta ímproba e conforme a gradação estipulada pelo art.12. Sanções essas, que são aplicáveis independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica; respeitando-se, porém, a possibilidade de interpenetração dos efeitos da decisão transitada em julgado em uma esfera na outra, também em conformidade com as normas previstas no ordenamento jurídico pátrio.

Sob outro enfoque, vislumbra-se o legislador instituiu diversas medidas para evitar o ajuizamento de ações de improbidade desprovidas de fundamento e de indícios mínimos da prática de conduta ímproba que visam apuração de fatos que não passam de meras irregularidades, passíveis de correção, dentre as quais se destacam: a) a instituição de uma fase preliminar de defesa prévia, a ser seguida 1

antes do recebimento da petição inicial (art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92); b) possibilidade de extinguir o processo sem julgamento do mérito em qualquer fase do processo, quando reconhecida a inadequação da ação de improbidade (art. 17, § 11, da Lei nº 8.429/92); e c) criminalização da representação por ato de improbidade contra agente público ou terceiro beneficiário, quando o autor da denúncia o sabe inocente (art.19, da Lei nº 8.429/92).

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 18 ed. Ampl. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Atos de Improbidade Administrativa. Doutrina, Legislação e Jurisprudência*. São Paulo: Atlas, 2007.
GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 4 ed. Rev. Ampl. Rio de Janeiro: Ampl, Lumen Juris, 2008.
MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Prestação de Informações CPAM/ JUD/ N º 024/2015

Tema Pesquisado : ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – VEREADOR – PERDA DE MANDATO

Exmo. Sr.

Dr. Leonel Cavalcanti,

Em atenção à pesquisa que nos foi solicitada, encaminhamos o material anexo correspondente jurisprudência e/ou doutrina sobre a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil para anular ato da Câmara de Vereadores que declarou a perda de cargo de um vereador, por faltas. No processo judicial, a lei é lacunosa e dúbia ao mesmo tempo. O Ministério Público foi legitimado para ingressar com processo cautelar apenas e tão somente para requerer, na forma dos artigos 822 e 825 do CPC, o " sequestro de bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado dano ao patrimônio" podendo o pedido incluir, quando for o caso, a "investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais"(art. 16 e § 1º e 2º).

Quando essa ação for promovida, por exemplo, contra membro de Poder, legitimamente eleito pelo povo, uma liminar fulminante afastando, ainda que temporariamente, o agente político das atribuições do cargo atenta contra o princípio maior da segurança jurídica. Nesse caso , a Resolução Nº 15, de 16 de Dezembro de 1992, dispõe sobre o REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM e ressalta em seus artigos 35 e 36 a questão citada.

Esclarecemos ainda que, de acordo com o levantamento realizado por esta Central de Apoio aos Magistrados, junto ao setor de Acórdãos e Jurisprudências deste Tribunal, através da funcionária, Ana Lucidéa Rodrigues Leitão – Chefe de Serviço de Jurisprudência (contato 3205-3266) não foi encontrado, julgados do TJPA a respeito do assunto.

Acreditamos haver fornecido os dados necessários ao seu posicionamento.

Caso necessite de novas consultas, favor reportar ao e-mail desta Central (apoio.magistrados@tjpa.jus.br). Estaremos sempre dispostos a atendê-lo.

Se possível confirmar o recebimento deste.

Cordialmente,

Equipe Jurídica da Central de Apoio aos Magistrados Adelaide Santiago Marinho – **Assessora da CPAM**

De ordem do **Dr. WALBERT MONTEIRO**

Coordenador da CPAM, em exercício.

Fones: (91) 32053267

RESOLUÇÃO Nº 15, de 16 de Dezembro de 1992.

"DISPÕE SOBRE O REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM"

A CÂMARA MUNICIPAL DE BELÉM, estatui e a Mesa Diretora promulga a seguinte Resolução:

REGIMENTO INTERNO

TÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Seção I - Da Câmara - Sede, Composição e Funcionamento

Art. 1º. A Câmara Municipal de Belém compõe-se de representantes do povo, eleitos pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, em número que a Lei determinar, e terá a sua sede nesta cidade.

Art. 2º. A Câmara Municipal reunir-se-á, anualmente, independente de convocação, em dois períodos ordinários, em sua sede, de 15 de fevereiro à 30 de junho e de 1º de agosto à 15 de dezembro.

§ 1º. As reuniões marcadas para essas datas serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados.

§ 2º. Por motivo especial, por deliberação da maioria de seus membros ou solicitação de três por cento do eleitorado, com aprovação da maioria absoluta da Câmara Municipal, esta poderá reunir-se temporariamente em qualquer localidade do Município.

Art. 3º. A Câmara Municipal de Belém, em recesso, somente se reunirá, em caráter extraordinário, quando convocada pelo(a) Prefeito(a) ou por Requerimento firmado por dois terços dos Vereadores ou Vereadoras, em caso de urgência ou interesse público relevantes.

§ 1º. Requerida a convocação extraordinária, o(a) Presidente da Câmara Municipal marcará a reunião com antecedência mínima de quarenta e oito horas, mediante publicação de edital e comunicação escrita aos Vereadores e Vereadoras, dentro do prazo de três dias, contados do recebimento da convocação; se não o fizer, decorrido este prazo, considerar-se-á marcada a reunião para o primeiro dia útil que se seguir ao primeiro domingo, à hora regimental.

§ 2º. Nas convocações extraordinárias, a Câmara Municipal de Belém somente deliberará acerca das matérias para as quais for convocada.

Art. 4º. A Legislatura terá duração de quatro anos, dividida em quatro Sessões Legislativas anuais.

Seção II – Da Competência da Câmara

Art. 5º. Compete à Câmara Municipal de Belém, com a sanção do(a) Prefeito(a), não exigida esta para o especificado no art. 6º, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente sobre:

I - orçamento anual e plurianual, abertura e operações de crédito, dívida pública e meio de solvê-la, concessão de anistia e isenções fiscais, impostos de competência do Município, taxas e contribuições, arrecadação e distribuição de rendas;

II - planos e programas municipais;

III - plano diretor do Município, especialmente planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo;

IV - organização do território municipal, especialmente de distritos, e delimitação do perímetro urbano;

V - bens e serviços do Município, objetos de concessão, permissão ou autorização de uso e alienação de bens imóveis;

VI - programas de auxílio ou subvenção à terceiros, em caráter especial;

VII - autorização ou aprovação de convênios, acordos, operações ou contratos de que resultem para o Município quaisquer ônus, dívidas, compromissos ou encargos não estabelecidos na Lei Orçamentária, bem como autorização prévia de operações financeiras externas de interesse do Município; e

VIII - autorização ou aprovação da criação, alteração e extinção de cargos, empregos ou funções públicas, fixando-lhes atribuições e vencimentos, inclusive aos servidores e servidoras de autarquias e fundações públicas, observando os parâmetros da Lei das Diretrizes Orçamentárias;

Art. 6º. É de competência privativa da Câmara Municipal:

I - eleger a Mesa, constituir as Comissões Permanentes e destituí-las;

II - elaborar seu Regimento Interno;

III - dispor sobre sua organização, criar ou extinguir cargos ou funções de seus serviços, bem como, fixar os respectivos vencimentos, exercendo sua autonomia administrativa na esfera judicial e extrajudicial;

IV - dar posse ao(a) Prefeito(a) e Vice-Prefeito(a), conhecer de suas renúncias, apreciar-lhes os pedidos de licença para tratamento de saúde ou de negócios particulares, bem como para se ausentar do

Município, por mais de quinze dias ou para o exterior, pôr qualquer tempo, ou afastá-los, definitivamente, do cargo ou dos limites da delegação legislativa;

V - conceder licença aos Vereadores e Vereadoras para afastamento do cargo;

VI - fixar a remuneração do(a) Prefeito(a), Vice-Prefeito(a) e dos Vereadores e Vereadoras em cada legislatura, para a subsequente, observado o disposto nos arts. 37, XI; 150, II; 153, III; 153, § 2º, I, da Constituição Federal;

VII - julgar, no prazo de noventa dias, contados da entrega pelo Tribunal de Contas dos Municípios, as contas do(a) Prefeito(a), e da Comissão Executiva da Câmara Municipal de Belém, ao término de seu mandato;

VIII - zelar pela preservação de sua competência administrativa e sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentador ou dos limites da delegação legislativa;

IX - suspender a execução, no todo ou em parte, de Lei ou ato normativo municipal declarado inconstitucional por decisão definitiva;

X - declarar perda ou suspensão temporária de mandato de Vereador e Vereadora, desde que presentes dois terços de seus membros e por maioria absoluta;

XI - fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XII - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XIII - solicitar informações ao(a) Prefeito(a) sobre assuntos referentes à administração;

XIV - convocar o(a) Prefeito(a), Secretário(as) Municipais e assemelhados, se for o caso, bem como os titulares de autarquias, de fundações ou de empresas públicas e sociedades de economia mista para prestar informações sobre matéria de sua competência;

XV - criar comissões especiais de inquérito;

XVI - julgar o(a) Prefeito(a), o(a) Vice-Prefeito(a), Vereadores e Vereadoras, nos casos previstos em Lei;

XVII - conceder honrarias;

XVIII - deliberar sobre assuntos de sua economia interna; e

XIX - apreciar relatório anual da Mesa da Câmara Municipal de Belém;

Seção III – Da Eleição da Mesa

Art. 7º . No primeiro ano de cada legislatura, os que tenham sido eleitos Vereadores e Vereadoras reunir-se-ão em Sessão preparatória na sede da Câmara Municipal de Belém, às quinze horas do dia primeiro de janeiro, independente de convocação.

§ 1º . O Vereador (a) indicado (a) pelo Partido mais votado ocupará a Presidência da Mesa e em seguida convidará dois Vereadores que servirão como Primeiro (a) e Segundo (a) Secretário(a)s, declarará aberta a Sessão, convidando a seguir os(as) Vereadores(as) a apresentarem seus diplomas à Mesa.

§ 2º. Conferidos os diplomas, o(a) Presidente declarará suspensos os trabalhos, pelo prazo máximo de quinze minutos, a fim de que os Vereadores e Vereadoras sejam informados, por escrito, pela Mesa Diretora dos trabalhos, das chapas existentes, à eleição da Mesa que dirigirá os trabalhos da Câmara por dois períodos legislativos consecutivos, permitida a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente.(NR)

* com redação modificada pela Resolução nº 087, de 21.12.2000

§ 3º . Reiniciados os trabalhos, proceder-se-á a eleição, sendo os Vereadores e Vereadoras chamados(as) pelo(a) Primeiro(a) Secretário(a)(a) da Mesa para exercerem o direito de voto.

§ 4º. Procedida a eleição, verificado e anunciado o resultado da apuração e após comprovação dos Secretário(a)s(as) da Mesa, o(a) Presidente declarará eleitos, por maioria de votos, os Vereadores ou Vereadoras para os cargos de Presidente, 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente, 1º Secretário(a), 2º Secretário(a), 3º Secretário(a) e 4º Secretário(a), antes convocando os Vereadores e Vereadoras para a Sessão de Instalação da Legislatura, que ocorrerá imediatamente, encerrando em seguida a Sessão.

§ 5º . A sessão preparatória para eleição da Mesa Diretora, para o segundo biênio de cada Legislatura, realizar-se-á sob a direção da Mesa anterior, no dia primeiro de janeiro, independente de convocação, observadas todas as demais normas constantes deste regimento.

§ 6º. As chapas concorrentes à eleição da Mesa deverão inscrever-se até o prazo máximo de três horas antes do início da sessão preparatória, no gabinete da Presidência da Casa, não sendo permitido a um mesmo Vereador ou Vereadora participar de mais de uma das chapas, sob pena de exclusão de seu nome.

§ 7º . A apresentação das chapas deverá ser acompanhada da autorização escrita de cada um de seus membros.

§ 8º . No caso de exclusão, referida no § 6º, as chapas terão prazo adicional de sessenta minutos para

proceder às substituições, sob pena de exclusão do processo eleitoral.

Seção IV - Da Instalação da Legislatura

Art. 8º . A instalação da legislatura dar-se-á perante a Mesa que dirigiu os trabalhos da reunião legislativa anterior.

§ 1º . A Mesa da reunião legislativa anterior iniciará a sessão, declarando instalada a legislatura.

§ 2º . Na ausência da Mesa que dirigiu os trabalhos da reunião legislativa anterior, a legislatura será instalada pela Mesa eleita e automaticamente empossada.

§ 3º . Em seguida o(a) Presidente convidará os Vereadores e Vereadoras a, de pé, assumirem o seguinte compromisso: PROMETO DEFENDER E CUMPRIR A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELÉM, AS DEMAIS LEIS E TRABALHAR EM BENEFÍCIO DOS REAIS INTERESSES DO POVO E DO MUNICÍPIO, COM O OBJETIVO DE CONSTRUIR UMA SOCIEDADE LIVRE, JUSTA E SOLIDÁRIA.

§ 4º. Proferido o juramento, o(a) Presidente declarará empossados os Vereadores e Vereadoras, lavrando-se em livro próprio o referido termo de posse que será assinado por todos os edis, e convidará a Mesa eleita para tomar posse e assumir a direção dos trabalhos.

§ 5º. Composta a Mesa, o(a) Presidente solicitará aos Vereadores e Vereadoras que apresentem as declarações de seus bens, as quais deverão constar na Ata que será lavrada ao término desta reunião.

§ 6º. Posteriormente, o(a) Presidente facultará a palavra por cinco minutos aos Vereadores e Vereadoras que a solicitarem e encerrará a sessão, antes convocando os Edis para a sessão de posse do(a) Prefeito(a) e Vice-Prefeito(a) , que ocorrerá em seguida.

§ 7º . O Vereador ou Vereadora que não tiver prestado o compromisso de posse, na sessão a que se refere este artigo, poderá fazê-lo perante o Presidente da Câmara Municipal ou, na ausência ou recusa deste, perante qualquer outro membro da Mesa Diretora, lavrando-se o termo competente.

§ 8º . Se o Vereador ou Vereadora, sem motivo justo, a juízo da Câmara Municipal, não prestar compromisso no prazo de trinta dias, a contar da data da instalação da Legislatura, considerar-se-á extinto o seu mandato.

Seção V - Da Posse do(a) Prefeito(a) e Vice-Prefeito(a)

Art. 9º. O(a) Prefeito(a) e o(a) Vice-Prefeito(a) tomarão posse em Sessão Solene da Câmara Municipal ou, se esta não estiver reunida, perante o(a) seu(ua) Presidente, prestando o seguinte compromisso: PROMETO DEFENDER E CUMPRIR A CONSTITUIÇÃO FEDERAL, A CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, A LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE BELÉM, AS DEMAIS LEIS E TRABALHAR EM BENEFÍCIO DOS REAIS INTERESSES DO POVO E DO MUNICÍPIO E SUSTENTAR A UNIÃO, A INTEGRIDADE E A INDEPENDÊNCIA DO BRASIL, COM O OBJETIVO DE CONSTRUIR UMA SOCIEDADE LIVRE, JUSTA E SOLIDÁRIA".

Parágrafo único. Na sessão solene de posse do(a) Prefeito(a) e do(a) Vice-Prefeito(a), terão direito de fazer uso da palavra:

I - o(a) Ex-Prefeito(a); e

II - o(a) Prefeito(a) eleito(a);

T Í T U L O I I

DOS ÓRGÃOS DA CÂMARA

Seção I - Da Mesa

Art. 10. A Mesa da Câmara compete à direção de todos os seus trabalhos legislativos.

§ 1º. Dirigindo os trabalhos legislativos ou representando a Câmara externamente, funcionará sob a denominação de Mesa Diretora.

§ 2º. A Mesa compõe-se de Presidente, 1º e 2º Vice-Presidentes, 1º, 2º, 3º e 4º Secretário(a)s(as), obedecendo o regime proporcional, tanto quanto possível, para seu preenchimento entre as bancadas ou blocos partidários.

Seção II - Da Comissão Executiva

Art. 11. Compete à Comissão Executiva da Câmara Municipal de Belém, constituída pelo(a) Presidente, 1º e 2º Secretários(as), além das outras atribuições consignadas em outras disposições regimentais:

I - praticar atos de execução das deliberações de Plenário, na forma deste Regimento;

II - elaborar e expedir, mediante ato, a discriminação analítica das dotações orçamentárias da Câmara Municipal, como alterá-la, quando necessário;

III - propor projetos de resolução que criem ou extingam cargos dos serviços da Câmara Municipal e fixar os respectivos vencimentos;

IV - colocar à disposição de órgãos e entidades, mediante requisição, funcionários(as) da Câmara Municipal, com ou sem ônus, salvo para a Justiça Eleitoral;

V - prestar informação a qualquer munícipe ou entidade em prazo máximo de trinta dias, a contar da

data do recebimento do pedido por escrito, sobre qualquer assunto acerca da Câmara Municipal, sob pena de responsabilidade;

VI - tomar todas as providências dos trabalhos administrativos;

VII - promover a resenha dos trabalhos de cada período legislativo, para dar conhecimento à Câmara Municipal na última sessão do ano;

VIII - determinar a reconstituição dos processos extraviados ou retidos indevidamente além dos prazos regimentais, a fim de que prossiga a sua tramitação;

IX - providenciar o registro dos diplomas e termo de posse dos Vereadores e Vereadoras, em livros especiais, assim como dos(as) Suplentes, quando convocados;

X - afixar em local público, de fácil acesso à população, a prestação de contas anual da gestão financeira da Câmara; e

XI - promulgar os decretos legislativos e as resoluções.

Parágrafo Único – Fica definido os percentuais de 20% (vinte por cento) para Presidente e 10% (dez por cento) para o 1º e 2º Secretários a serem observados desde o início da 16ª Legislatura e suas subseqüentes, e a ser introduzido a partir do ano subseqüente ao da aprovação desta Resolução.

*Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09

Seção III - Das Atribuições do(a) Presidente

Art. 12. O(a) Presidente é o(a) representante do Poder Legislativo, em juízo ou fora dele.

Parágrafo único. O(a) Presidente designará as comissões, autorizadas pela Câmara Municipal, para representá-lo especialmente, na forma regimental.

Art. 13 . Compete ao(a) Presidente da Câmara dirigir, executar e disciplinar os trabalhos legislativos, com as seguintes atribuições:

I - presidir as sessões;

II - conceder a palavra ao Vereador ou Vereadora e chamar a atenção do orador ou oradora ao esgotar-se o tempo do expediente, da ordem do dia ou o que lhe faculte este regimento para falar;

III - advertir o orador ou oradora, retirando-lhe a palavra, se não atender, suspendendo a sessão, se não obedecido, caso se trate de matéria estranha ou vencida, falte com a devida consideração ao Poder, à Mesa Diretora, a Vereador, a Vereadora ou representante do poder público;

IV - despachar o expediente da sessão;

V - assinar a ata em primeiro lugar;

VI - submeter as matérias à discussão;

VII- indicar o ponto sobre o qual incidir a votação;

VIII - apurar e proclamar o resultado das votações;

IX - designar os membros das comissões e seus substitutos de acordo com a indicação partidária e observado o disposto no art. 21, § 4º, deste regimento;

X - declarar a perda do lugar de membro da Comissão, por retenção de processo ou por motivo de faltas, além dos limites regimentais previstos no art. 45, e seus incisos;

XI - tomar o compromisso dos Vereadores e Vereadoras;

a) da Comissão Executiva;

XII - resolver as questões de ordem suscitadas em sessão;

XIII - observar e fazer observar as Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica e este Regimento Interno;

b) dos Presidentes das Comissões; e

XIV - suspender a sessão ou encerrá-la na impossibilidade de manter a ordem;

XV - presidir as reuniões:

c) dos(as) líderes de partidos ou blocos partidários.

XVI - assinar os atos da Mesa Executiva em primeiro lugar;

XVII - convocar sessão legislativa extraordinária, quando requerida de acordo com o § 1º do art. 3º deste Regimento;

XVIII- convocar suplentes de Vereador ou Vereadora para substituição em caso de renúncia, morte, licença ou investidura em função permitida por lei;

XIX - zelar pelo prestígio e decore da Câmara, bem como pela dignidade de seus membros, assegurando-lhes o respeito devido às suas prerrogativas;

XX - assinar a correspondência da Câmara dirigida aos(as) Presidentes da República, do Senado e Câmara Federal, Supremo Tribunal, aos(as) Ministros(as) de Estado, Governadores(as) de Estado, aos(as) Prefeitos(as), aos(as) Presidentes de Assembléias Legislativas e autoridades do mesmo plano;

XXI - subscrever as representações e quaisquer atos do Poder Legislativo do Município de Belém;

XXII - requisitar o numerário destinado às despesas da Câmara Municipal;

XXIII - promulgar as Resoluções e os Decretos Legislativos, bem como as Leis com sanção tácita ou cujo veto tenha sido rejeitado pelo Plenário; e

XXIV - fazer publicar os atos da Comissão Executiva, bem como as Resoluções, os Decretos Legislativos e as Leis por ele promulgadas.

XXV – assinar folhas de pagamento, juntamente com os 1º e 2º Secretários;

***Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09**

XXVI – dirigir e inspecionar, juntamente com os 1º e 2º Secretários, os serviços administrativos da Câmara Municipal;

***Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09**

XXVII – ordenar e fiscalizar a execução de despesas, efetuar pagamentos autorizados pela Mesa Diretora e assinar os documentos contábeis respectivos, juntamente com os 1º e 2º Secretários;

***Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09**

XXVIII – presidir as reuniões da Comissão Executiva para as assinaturas dos documentos de que tratam os incisos XXV e XXVII deste artigo e os itens 12 e 13 do artigo 17 do Regimento Interno deste Poder, e, no caso de licença, impedimento e ausência deverá obedecer a hierarquia disposta no artigo 19 deste Regimento Interno. ***Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09**

§ 1º . O(a) Presidente da Câmara substituirá o(a) Prefeito(a) Municipal, nos termos do art. 89 da Lei Orgânica do Município de Belém.

§ 2º . Será declarada a perda do mandato do(a) Prefeito(a), Vice-Prefeito(a), Vereadores e Vereadoras, nos casos previstos em Lei, salvo as hipóteses dos incisos III e V do art. 50 da Lei Orgânica do Município de Belém, através de Ato do(a) Presidente da Câmara Municipal.

§ 3º . As gratificações eventuais, como: (Técnico Especializado, Horas-extras, Tempo Integral, Dedicção Exclusiva) serão assinadas pelos 1º e 2º Secretários juntos à Presidência.

***Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09**

Art. 14 . O(A) Presidente da Câmara Municipal de Belém terá voto pessoal e de qualidade.

Art. 15. Para tomar parte em qualquer discussão, o(a) Presidente da Câmara transferirá momentaneamente a função ao(a) seu(ua) substituto legal, só retornando após a votação.

Seção IV – Dos(as) Vice-Presidentes

Art. 16. Sempre que o(a) Presidente não se encontrar no Plenário à hora regimental do início dos trabalhos, o(a) Primeiro(a) Vice-Presidente e, na sua falta, o(a) Segundo(a) Vice-Presidente, ou seus(uas) substitutos hierárquicos, o(a) substituirá no desempenho de suas funções, cedendo-lhe o lugar logo que presente.

Parágrafo único . Nos casos de licença, impedimento ou ausência do Município, o(a) Primeiro(a) Vice-Presidente e, na sua falta o(a) Segundo(a) Vice-Presidente, ficará investido(a) na plenitude das funções do(a) Presidente.

Seção V - Dos(as) Secretários(as)

Art. 17 - São atribuições do(a) Primeiro(a) Secretário(a):

1 - substituir os membros da Mesa em suas faltas ou impedimentos, na ordem hierárquica;

2 . proceder a chamada dos Vereadores e Vereadoras e assinar a ata depois do(a) Presidente;

3 . ler, assentado, toda e qualquer matéria referente às sessões legislativas;

4 . verificar a votação e informar ao(a) Presidente o resultado da contagem;

5 . assinar as resoluções e decretos legislativos da Câmara ou da Comissão Executiva, depois do(a) Presidente;

6 . providenciar a entrega, à medida que cheguem ao Plenário, do avulso da ordem do dia;

7 . superintender os serviços da Secretaria, fazendo observar o Regimento Interno da Casa;

8 . providenciar a publicação das atas das sessões;

9 . receber requerimentos, representações, publicações, convites, ofícios e demais papéis destinados à Câmara, depois de protocolados no setor competente; e

10. assinar a correspondência da Câmara, ressalvados os casos expressos neste Regimento;

11. dirigir e inspecionar, juntamente com o Presidente, os serviços administrativos da Câmara Municipal;

***Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09**

12. fiscalizar a execução de despesas, efetuar pagamentos autorizados pela Mesa Diretora e assinar documentos contábeis respectivos juntamente com o Presidente e autorizar despesas de prontoatendimento;

***Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09**

13. assinar folhas de pagamento, juntamente com o Presidente.

***Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09**

Art. 18 . São atribuições do Segundo Secretário(a):

1 . substituir o(a) Primeiro(a) Secretário(a) durante os períodos de licença, impedimento e ausência;

2 . fiscalizar a elaboração da ata.

- 3 . assinar a ata após o(a) Primeiro(a) Secretário(a);
 - 4 . assinar as resoluções e decretos legislativos da Câmara ou da Comissão Executiva após o Primeiro Secretário(a);
 - 5 . organizar os anais;
 - 6 . dirigir e inspecionar, juntamente com o Presidente, os serviços administrativos da Câmara Municipal;
*Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09
 - 7 . fiscalizar a execução de despesas, efetuar pagamentos autorizados pela Mesa Diretora e assinar documentos contábeis respectivos juntamente com o Presidente e autorizar despesas de prontoatendimento;
*Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09
 - 8 . assinar folhas de pagamento, juntamente com o Presidente.
*Com redação modificada pela Resolução n 044, de 04/11/09
- Art. 19 . São atribuições do(a) Terceiro(a) e Quarto(a) Secretários(as) substituir os membros da Mesa, em suas faltas ou impedimentos, na ordem hierárquica.
- Seção VI - Das Comissões
- Art. 20 . A Mesa Diretora da Câmara Municipal iniciará os trabalhos da reunião ordinária, organizando suas comissões técnicas.
- § 1º . As comissões classificam-se em permanentes e temporárias;
- § 2º . As comissões permanentes são:
- I - Justiça, Legislação e Redação de Leis, com cinco membros;
 - II - Economia e Finanças, com cinco membros;
 - III - Educação, Ciência e Tecnologia, com três membros;
 - IV - Urbanismo, Obras e Serviços Públicos, com três membros;
 - V - Saúde e Meio Ambiente, com três membros;
 - VI - Indústria e Comércio, com três membros (NR)
* com redação modificada pela Resolução n.º 41, de 26.05.97
 - VII - Transportes e Sistema Viário, com três membros;
 - VIII - Cultura, Lazer, Desporto, Turismo e Patrimônio Público, com três membros;
 - IX - Administração Pública, Relações do Trabalho, Assistência e Bem Estar Social, com três membros.
 - X - Defesa dos Direitos Humanos (AC)
* com redação modificada pela Resolução n.º 13, de 15.09.94
 - XI - Defesa do Consumidor (NR)
* com redação modificada pela Resolução n.º 41, de 26.05.97
 - XII - Comissão de Ética Parlamentar, com cinco membros; (NR)
* com redação acrescentada pela Resolução n.º 89, de 15.12.97
 - XIII - Comissão Antidroga, com cinco membros (NR)
* com redação modificada pela Resolução n.º 51, de 08.09.98
 - XIV – Direitos da Criança, do Adolescente e do Idoso, com cinco membros
* com redação modificada pela Resolução nº 36, de 18.05.01
 - XV – Legislação Participativa, com cinco membros
* com redação modificada pela Resolução nº 148, de 26.12.01
- Art. 21 . Nenhuma comissão permanente ou temporária terá menos de três e mais de cinco membros.
- § 1º . Nenhum Vereador ou Vereadora poderá pertencer a mais de três comissões permanentes.
- § 2º . As Comissões, em razão da matéria de sua competência, cabem:
- I - discutir e votar Projeto de Lei que dispensar, na forma deste Regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;
 - II - arquivar imediatamente os projetos que receberem parecer contrário da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis ou de duas outras comissões técnicas, cabendo recurso conforme art. 70 § 2º, I da Lei Orgânica do Município
 - III . nos casos dos projetos rejeitados, segundo os itens I e II deste artigo, seus respectivos autores serão informados da decisão da Comissão, no prazo máximo de quarenta e oito horas; e terão o prazo de quinze dias úteis para apresentação do recurso à Mesa Executiva. (NR)
* com redação acrescida pela Resolução n.º 18, de 23.08.93.
 - IV . realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
 - V . convocar Secretários(as) do Município ou Dirigentes de órgãos da Administração Direta ou Indireta para prestar informações acerca de assuntos inerentes às suas atribuições;
 - VI . apreciar programas de obras e planos de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer;
 - VII . receber petições, reclamações, representações ou denúncias idôneas de irregularidade decorrentes de ações ou omissões de agente público.

VIII - apreciar, preliminarmente, a conduta dos Vereadores e Vereadoras, no exercício de sua função legislativa;(NR)

* com redação acrescentada pela Resolução nº 89, de 15.12.97

§ 3º . Será de dois anos o mandato dos membros das comissões permanentes.

§ 4º . Seus membros serão designados pelo(a) Presidente da Câmara, por indicação dos(as) Líderes Partidários(as), assegurando-se, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos e dos Blocos Parlamentares que participam da Câmara Municipal.

§ 5º . As Comissões Permanentes composta de cinco membros terão dois(uas) suplentes que serão classificados por numeração ordinal, e as Comissões com três membros terão um(a) suplente, obedecendo em ambos casos a representação partidária. Os(as) suplentes serão designados(as) à época dos(as) demais membros. (AC)

§ 6º . A convocação dos(as) suplentes será feita pelo(a) Presidente da Comissão, obedecida a ordem numérica, somente no impedimento legal do(a) titular. (AC)

§ 7º . Cessará o exercício da suplência quando do término do impedimento legal do(a) titular da Comissão. (NR)

* com redação acrescentada pela Resolução nº 22, de 03.09.93

Art. 22 . As Comissões Permanentes se instalarão com a maioria de seus membros, quando elegerão, dentre seus membros, um(a) Presidente e um(a) Vice-Presidente.

* Com redação modificada pela Resolução nº 40, de 31.05.01

Parágrafo único . Na falta ou impedimento do(a) Presidente e do(a) Vice-Presidente, dirigirá os trabalhos das comissões o(a) mais idoso(a) de seus membros.

Art. 23 . As matérias encaminhadas às Comissões serão relatadas por um dos seus membros após designação escrita feita pelo(a) Presidente, nas quarenta e oito horas seguintes ao recebimento do processo, devendo o(a) relator (a) designado(a) manifestar-se no prazo máximo de cinco dias úteis.

§ 1º . Se o(a) relator(a) designado(a) não apresentar o parecer dentro do prazo de cinco dias úteis, serão os autos cobrados e designado(a) novo(a) relator(a) para opinar em idêntico prazo.

§ 2º . Qualquer membro da Comissão poderá dar voto em separado ou assinar com restrições;

§ 3º . É facultado aos(as) presidentes das comissões requerer audiência prévia da Comissão de Justiça e Legislação.

§ 4º . O parecer, depois de aprovado pela respectiva comissão, será remetido à impressão, para distribuição em avulsos aos Vereadores e Vereadoras e posterior inclusão em pauta.

Art. 24 . As Comissões se reunirão, ordinariamente, pelo menos uma vez por semana, preferencialmente às sextas-feiras.*

Parágrafo único . Quando exigir a pauta dos trabalhos sob a sua responsabilidade, poderão as comissões reunir-se extraordinariamente, mediante convocação de seus(uas) respectivos(as) Presidentes, de ofício ou a requerimento de qualquer de seus membros. (NR)

* com redação modificada pela Resolução n.º 74, de 22.12.98.

Art. 25 . As comissões deliberarão por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

§ 1º . Encerrada a discussão e votado o parecer, se aprovado, será assinado pelos membros presentes;

§ 2º . Se na discussão do parecer houver alterações com a qual concorde o(a) relator(a), ser-lhe-á concedido o prazo até a próxima reunião para nova redação.

Art. 26 . As Comissões poderão propor a adoção ou a rejeição total ou parcial, apresentar substitutivo e emendas ou formular projetos sobre qualquer proposição, requerimento e matéria enviada pela Mesa à sua apreciação.

§ 1º . Nos pareceres, as comissões deverão cingir-se, exclusivamente, à matéria de sua competência, quer se trate de proposição principal, de acessória ou de matéria ainda não objetivada.

§ 2º . Os substitutivos e emendas apresentadas pelas comissões, às proposições sob análise, deverão ser destacadas para votação em separado no Plenário. (NR)

* com redação acrescentada pela Resolução n.º 45, de 29.06.98.

Art. 27 . Os(As) presidentes das comissões concederão vistas da matéria em debate, respeitado o prazo de cinco dias, na forma do que dispõe o art. 23 deste regimento.

Art. 28 . É permitido a qualquer Vereador ou Vereadora não integrante de comissões assistir às suas reuniões e participar dos debates, sem direito a voto.

Parágrafo único . Não se aplica ao caput deste artigo ao Vereador ou Vereadora que estiver envolvido, ou qualquer parente seu até o 2º grau, com o assunto que estiver sendo objeto da Comissão Parlamentar de Inquérito.

Art. 29 . As Comissões terão ao seu dispor, designado pelo(a) Presidente da Câmara, funcionários que se encarregarão da lavratura das respectivas atas em livro especial, serviços de arquivo e guarda dos

processos.

Art. 30 . A remessa da matéria à Presidência das comissões será efetivada no prazo improrrogável de setenta e duas horas, com pesquisa realizada pelo Setor do Departamento Legislativo.

§ 1º. Os processos serão enviados pelas comissões à Mesa no prazo de vinte e quatro horas; (NR)

* com redação modificada pela Resolução n.º 19, de 07.04.2000.

§ 2º - A remessa de processos de uma Comissão para outra será feita diretamente, registrada no protocolo da secretaria das comissões.

Art. 31 . É vedado às demais comissões opinar:

1 . sobre constitucionalidade de proposição em contrário ao parecer da Comissão de Justiça e Legislação;

2 . sobre a conveniência ou oportunidade de despesas em oposição ao parecer da Comissão de Economia e Finanças; e

3 . sobre o que não for de sua competência ao apreciar proposição submetida ao seu exame.

Parágrafo único. Considerar-se-á, inexistente, o parecer ou parte dele que infringir o disposto neste artigo.

Art. 32 . É vedado aos membros de comissões, relatar proposições de sua autoria e de iniciativa de Vereador ou Vereadora ligado(a) a ele(a) por força de parentesco.

Parágrafo único . O Vereador ou Vereadora que pertencer a mais de uma comissão só poderá relatar o mesmo processo numa única comissão da qual faça parte;

Art. 33 . As comissões temporárias são aquelas criadas para fins específicos, e que se extinguirão uma vez concluídos seus trabalhos, são:

I - Especiais;

II - de Inquérito; e

III - Processantes;

§ 1º . Na composição das comissões previstas nos incisos I e II, adotar-se-á o critério da proporcionalidade partidária.

§ 2º. Constituída a comissão temporária, seus integrantes escolherão o(a) Presidente, o Vice-Presidente e o(a) Relator(a), sempre que possível, pertencentes a partidos diferentes.

Art. 34. As comissões especiais, constituídas mediante requerimento aprovado pela maioria absoluta, destinam-se ao estudo da reforma ou alteração deste regimento, ao estudo de problemas municipais e à tomada de posição pela Câmara em assunto de reconhecida relevância.

Parágrafo único . Não será constituída comissão especial para tratar de assunto de competência específica de qualquer das comissões permanentes.

Art. 35 . As Comissões Parlamentares de Inquérito serão criadas quando requeridas por um quinto dos(as) Vereadores (as) independentemente de aprovação Plenária, sendo seus membros indicados pelas Lideranças Partidárias ao(a) Presidente da Câmara no prazo de setenta e duas horas, ultrapassando este prazo e as indicações não forem completadas o(a) Presidente designará os membros da Comissão de Inquérito, obedecendo tanto quanto possível o critério de proporcionalidade. (NR)

§ 1º . A Comissão Parlamentar de Inquérito que não se instalar no prazo de dez dias úteis, após a publicação da Portaria de nomeação de seus membros, ou deixar de concluir seus trabalhos no prazo de sessenta dias, contados da instalação, será declarada extinta, salvo se, para a última hipótese, a maioria dos seus membros requererem à Presidência e esta deferir, prorrogação de prazo por igual período. (NR)
* com redação modificada pela Resolução n.º 43, de 30.10.95

§ 2º. Não se criará Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando, pelo menos três, salvo deliberação da maioria da Câmara.

§ 3º. O Vereador ou Vereadora, que por ausência não justificada prejudicar a instalação ou funcionamento da Comissão Parlamentar de Inquérito, não mais poderá participar como membro de outras Comissões Temporárias durante a Sessão Legislativa correspondente.

§ 4º. As Comissões Parlamentares de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, para apuração de fato determinado e por razão certa, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, assegurando-se às Comissões ou a seus membros, em conjunto ou isoladamente, através de determinação de seu(ua) Presidente, poderes para:

I - realizar vistorias, diligências, inquirições, verificações ou levantamentos, inclusive contábeis, financeiros ou administrativos, nos órgãos da Administração Direta ou Indireta, onde terão livre acesso e permanência, podendo requisitar a exibição de documentos ou coisas e prestação de esclarecimento que entender necessários, fixando prazo para o atendimento.

II - convocar dirigentes da Administração Direta ou Indireta ou Servidores(as) Públicos, para prestar informações que julgar necessárias.

III - tomar o depoimento de quaisquer Agentes Públicos ou cidadão(a), intimar testemunhas e inquiri-las sob compromisso; e

IV - transportar-se aos lugares onde fizer mister a sua presença, ali realizando os atos que lhes competirem.

§ 5º . A Comissão requisitará à Presidência da Câmara Municipal o encaminhamento das medidas judiciais adequadas ao cumprimento de suas deliberações e à obtenção de provas, quando estas lhe forem sonegadas ou quando obstruídos ou embaraçados seus atos.

§ 6º . O não atendimento às determinações contidas nos parágrafos anteriores, no prazo estipulado, faculta ao(a) Presidente da Comissão solicitar, em conformidade com a Legislação Federal, a intervenção do Poder Judiciário para fazer cumprir as ordens manifestamente legais.

§ 7º. De acordo com as prescrições estabelecidas na legislação penal, as testemunhas intimadas, em caso de não comparecimento sem motivo justificado, sujeitam-se à intimação que será solicitada ao(a) Juiz (a) Criminal da localidade onde possuem domicílio ou residência.

§ 8º. A Comissão encerrará seus trabalhos com encaminhamento de relatório ao(a) Presidente da Câmara, para que este:

I - dê ciência ao Plenário, através do Expediente da Pauta;

II - envie, no prazo de cinco dias, cópia do inteiro teor do relatório ao(a) Prefeito(a), quando se tratar de fato relativo ao Poder Executivo; e

III - encaminhe, em cinco dias, ao Ministério Público, cópia do inteiro teor do relatório, quando este concluir por infração de qualquer natureza, apurável por iniciativa daquele órgão.

§ 9º . A Comissão Parlamentar de Inquérito publicará relatório conclusivo no órgão Oficial, no qual constarão histórico do fato, as lesões ao erário público, as pessoas físicas e jurídicas, devidamente qualificadas, que estiverem comprovadamente envolvidas e, sendo o caso, a transcrição do despacho de encaminhamento ao Ministério Público.

§ 10º . As sanções administrativas serão compatíveis com o nível de envolvimento de servidor(a) ou autoridade, sem prejuízo da responsabilidade civil e penal.

§ 11. As Comissões de Inquérito terão suplentes no total de dois quando forem compostas de cinco membros e um quando forem compostas de três membros, obedecendo a indicação partidária e, sendo nomeados juntamente com os(as) seus(uas) titulares. (AC)

· com redação acrescentada pela Resolução nº 43, de 30.10.95

§ 12. A Comissão Parlamentar de Inquérito só será instalada quando estiverem presentes à reunião, a maioria de seus membros titulares. (AC)

* a Resolução n.º 43, de 30.10.95, foi revogada neste item - com redação modificada pela Resolução n.º 44, de 19.05.2000.

§ 13. A Comissão parlamentar de Inquérito só poderá deliberar em reunião, quando estiverem presentes a maioria de seus membros; (NR)

§ 14. As reuniões das Comissões de Inquérito terão acesso os membros das mesmas, aos Vereadores e Vereadoras com assento no Poder e aos(as) funcionários(as) requisitados(as), sendo decidido pela maioria da Comissão, o acesso de outros(as) participantes. (NR)

* Com redação modificada pela Resolução nº 37, de 18.05.01

§ 15. A Comissão de Inquérito que tiver que se instalar e no momento da publicação da portaria um dos seus membros estiver de licença, conforme art. 146, alínea "d", do Regimento, o prazo de instalação será paralizado, sendo reiniciado após o retorno do membro, desde que a referida licença não ultrapasse de cinco dias. (NR)

* com redação modificada pela Resolução n.º 43, de 30.10.1995.

§ 16. Dentre os proponentes de uma Comissão Parlamentar de Inquérito, o(a) primeiro(a) signatário(a) denominado(a) autor(a) do requerimento, terá sua participação garantida nos trabalhos da referida Comissão, na qualidade de membro efetivo, vedada a eleição para os cargos de Presidente e Relator(a). (AC)

* a Resolução n.º 64, de 08.09.97 - revogada / com redação modificada pela Resolução n.º 44, de 19.05.2000.

Art. 35 - A. A Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria de seus membros, a qualquer momento, poderá solicitar ao Presidente da casa substituição de um de seus integrantes, quando o mesmo estiver prejudicando o andamento dos trabalhos, da Comissão. (NR)

Parágrafo único. Entende-se que o(s) integrante(s) da Comissão Parlamentar de Inquérito estarão prejudicando os andamentos dos trabalhos quando praticarem os seguintes atos: (NR)

I – faltar, injustificadamente, a três reuniões consecutivas ou cinco alternadas, da Comissão; (NR)

II – comparecer às reuniões da Comissão, sistematicamente, com atraso superior a quinze minutos; (NR)

III – reter indevidamente documentos essenciais e/ou peças processuais fundamentais ao desenvolvimento ao desenvolvimento dos trabalhos da Comissão; e (NR)

IV - tornar público informações consideradas confidenciais pela Comissão. (NR)

Art.35 – B. A Comissão de Inquérito durante o recesso parlamentar, terá seus trabalhos e prazos suspensos, sendo retomados com o início do Período Legislativo. (NR)

Art. 35 – C. A Comissão Parlamentar de Inquérito que não for instalada na mesma legislatura que foi requerida, será arquivada. (NR)

· com redação acrescentada pela Resolução nº 43, de 30.10.1995

Art. 36 . As Comissões Processantes destinam-se:

I - à aplicação de procedimento instaurado em face de denúncia contra o Vereador ou Vereadora, por infrações previstas na Lei Orgânica, neste Regimento e Lei Complementar, cominadas com a perda do mandato (art. 50 da Lei Orgânica).

II - à aplicação de procedimento instaurado em face de representação contra membros da Mesa da Câmara, por infrações previstas na Lei Orgânica e neste Regimento, cominadas com destituição; e

III - à aplicação de processo instaurado em face de denúncia contra o(a) Prefeito(a) Municipal ou contra Secretário(a) Municipal, por infração político-administrativa prevista em Lei Complementar à Lei Orgânica.

Art. 37 . As Comissões Processantes são constituídas por sorteio entre Vereadores e Vereadoras desimpedidos(as).

§ 1º. Considera-se impedido(a) o(a) Vereador(a) denunciante, no caso dos incisos I e III do artigo anterior, e, os Vereadores e Vereadoras subscritores da representação e os Membros da Mesa, contra a qual é dirigida, no caso do inciso II do mesmo artigo.

§ 2º . Cabe aos membros da Comissão Processante, no prazo de quarenta e oito horas de sua constituição, eleger Presidente e Relator.

Seção VII - Da Presidência das Comissões

Art. 38 . Aos(As) presidentes das comissões compete especialmente:

- 1 - comunicar a hora e o dia da reunião ordinária, na forma do art. 24 deste Regimento;
- 2 - convocar de ofício, ou a requerimento de qualquer membro, reuniões extraordinárias, conforme dispõe o parágrafo único do art. 24 deste regimento;
- 3 - presidir os trabalhos, manter a ordem e encaminhar os debates;
- 4 - dar conhecimento às comissões de toda a matéria recebida , e despachá-la;
- 5 - designar relatores(as) para a matéria sujeita a parecer, ou avocá-la;
- 6 . colher os votos e proclamar os resultados;
- 7 . conceder vista, assinar parecer e convidar os demais membros a fazê-lo;
8. representar as comissões e solicitar ao(a) Presidente da Câmara o preenchimento das vagas que ocorrerem; e
- 9 . resolver, de acordo com o Regimento, todas as questões de ordem suscitadas na comissão;

Art. 39 . Os(As) Presidentes das Comissões poderão funcionar como Relator(a) e têm o direito de voto.

Art. 40 . Dos atos e deliberação do(a) Presidente das Comissões, sobre questões de ordem, caberá recurso de qualquer membro para o(a) Presidente da Câmara.

Seção VIII - Das Atribuições

Art. 41 . Às Comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

- I. estudar proposições e outras medidas submetidas ao seu exame, dando lhes parecer, oferecendo-lhes substitutivos e emendas;
- II. promover estudos, pesquisas e investigações sobre problemas de interesse público, relativo à sua competência; e
- III. tomar a iniciativa da elaboração de proposições ligadas ao estudo de tais problemas, ou decorrentes de indicação da Câmara ou de dispositivos regimentais;

Art. 42 . É de competência específica:

I . da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis:

- a) opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, as quais não poderão tramitar na Câmara sem o seu parecer, salvo nos casos expressamente previstos neste Regimento;
- b) manifestar-se sobre vetos do Poder Executivo;
- c) oferecer redação final aos projetos;
- d) propor, quando for o caso, reabertura da discussão em projetos que lhe voltem à apreciação, nos termos regimentais;
- e) opinar sobre todas as proposições e matérias que se relacionem com o pessoal fixo e variável da Prefeitura e da Câmara;
- f) desincumbir-se de outras atribuições que lhe confere o Regimento; e

g) elaborar a redação dos projetos de iniciativa popular que tenham sido apresentados sem a observância da técnica legislativa, respeitando a intenção dos autores.

II - da Comissão de Economia e Finanças:

- a) opinar sobre proposições referentes a matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos, dívida pública e outras que, direta ou indiretamente, alterem despesa ou receita do Município e acarretem responsabilidade para o erário municipal;
- b) opinar sobre as proposições que fixarem o vencimento do funcionalismo;
- c) examinar e emitir parecer sobre os planos e programas previstos na Lei Orgânica do Município;
- d) examinar e emitir parecer sobre os projetos de lei relativos ao Plano Plurianual, diretrizes orçamentárias do orçamento anual, créditos adicionais e às contas apresentadas anualmente pelo(a) Prefeito(a) que serão apreciados pela Câmara Municipal na forma deste Regimento;
- e) exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo das demais comissões;
- f) elaborar projeto de Decreto Legislativo fixando os subsídios e verba de representação do(a) Prefeito(a) e Vice-Prefeito(a); e
- g) dar redação final aos projetos de Lei do Orçamento Anual, Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual.

III - da Comissão de Educação, Ciência e Tecnologia:

- a) opinar sobre todas as proposições e matérias relativas a Educação e Sistema de Ensino; e
- b) manifestar-se acerca de todas as proposições e matérias relativas a Ciência e Tecnologia, Política, Desenvolvimento e Pesquisa Científica e Tecnológica;

IV - da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos:

- a) opinar sobre todas as proposições e matérias relativas ao cadastro territorial do Município e planos gerais ou parciais de urbanização ou reurbanização, ao zoneamento e ao uso e ocupação do solo;
- b) manifestar-se acerca de todas as proposições e matérias relativas aos serviços de utilidade pública, sejam ou não de concessão Municipal, e a planos habitacionais elaborados ou executados pelo Município, diretamente ou por intermédio de autarquias ou entidades para-estatais; e
- c) emitir opinião sobre todas as proposições e matérias atinentes à realização de obras e serviços públicos e ao seu uso e gozo, à venda, hipoteca, permuta ou à outorga de direito real de concessão de uso de bens imóveis de propriedade do Município.

V - da Comissão de Saúde e Meio Ambiente:

- a) opinar sobre todas as proposições e matérias relativas à defesa, assistência e educação sanitária; e
- b) manifestar-se acerca de todas as proposições e matérias relativas à preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente;

VI - Da Comissão de Indústria e Comércio:

- a) opinar sobre todas as proposições e matérias relativas à economia urbana e rural e ao fomento da produção e comercialização de gêneros hortifrutigrangeiros;
- b) emitir parecer sobre todas as proposições e matérias que digam respeito ao comércio, à indústria e às atividades de prestação de serviços;
- c) manifestar-se acerca de todas as matérias relativas ao abastecimento e preços das utilidades de primeira necessidade, bem como de quaisquer mercadorias que sejam consumidas pelos munícipes da capital; e
- d) colaborar com medidas legislativas e campanhas publicitárias tendentes a melhorar a distribuição e comercialização de gêneros alimentícios;

VII - da Comissão de Transportes e Sistema Viário:

- a) opinar sobre todas as proposições e matérias relacionadas, direta ou indiretamente, com os transportes coletivos ou individual, de frete e de carga, à sinalização das vias urbanas e estradas municipais e à respectiva fiscalização, bem assim com os meios de comunicação; e
- b) estudar, pesquisar e debater temas relacionados com as matérias de sua competência;

VIII - da Comissão de Cultura, Lazer, Desporto, Turismo e Patrimônio Público:

- a) opinar sobre todas as proposições e matérias relativas a cultura, patrimônio público e manifestações culturais;
- b) manifestar-se acerca de todas as matérias relativas a desportos e lazer; e
- c) apreciar todas as matérias que contiverem qualquer referência ou alusão às atividades culturais, desportivas e turísticas, promovidas pelo município ou que disserem respeito à participação do município ou desta Câmara Municipal.

IX - da Comissão de Administração Pública, Relações do Trabalho, Assistência e Bem Estar Social, opinar sobre:

- a) administração pública direta, indireta ou fundacional;

b) criação, modificação e extinção de secretaria ou autarquia municipal; criação, transformação, fusão, cisão, incorporação, privatização ou extinção de sociedade de economia mista, fundação ou empresa pública;

c) servidores públicos e seu regime jurídico;

d) criação, modificação, transformação e extinção de cargos públicos, fixação e alteração da remuneração, vencimentos ou vantagens dos servidores públicos; criação e alteração de carreiras, estabilidade e aposentadoria do servidor público; e

e) regime jurídico único do trabalho;

X- da Comissão de Defesa dos Direitos Humanos

a) assegurar a todos os cidadãos a fruição e o exercício dos direitos humanos, reconhecendo a dignidade da pessoa humana, com base na Liberdade, na Justiça e na Paz, num ideal democrático; e (AC)

b) toda e qualquer forma de ameaça, presunção de violação de direitos humanos e atos atentatórios e/ou discriminatórios a dignidade humana. (AC)

* com redação acrescentada pela Resolução n.º 13, de 15.09.94.

XI - da Comissão de Defesa do Consumidor

a) receber, analisar, avaliar, opinar e encaminhar reclamações, consultas, denúncias e sugestões apresentadas por consumidores ou entidades representativas, transformando-as em medidas legislativas dentro do âmbito de sua competência constitucional, como também, apresentar propostas a nível municipal de regulamentações em defesa do consumidor. (NR).

* com redação modificada pela Resolução 41, de 26.05.97

XII - da Comissão de Ética Parlamentar:

a) receber, analisar preliminarmente e propor as medidas cabíveis, com referência à conduta dos Vereadores e Vereadoras no exercício da função legislativa, mediante representação da Mesa Diretora ou de partido político com representação na Casa, assegurada a ampla defesa; *

b) sugerir, de acordo com a gravidade da falta, suspensão das atividades parlamentares, deixando de receber seus vencimentos pelo período de duração da suspensão;

c) sugerir, no caso de reincidência, que ao Vereador ou Vereadora que assim proceder, sejam aplicadas, em dobro, as penalidades do item anterior; *

d) garantir que haja durante a realização dos trabalhos da Comissão, sigilo de todos os seus atos, só sendo permitida a publicidade após o encerramento de todos os trabalhos da Comissão; e *

e) encaminhar ao Plenário o seu relatório, no prazo de trinta dias, contados do recebimento da denúncia, podendo, em caráter excepcional, a ser prorrogado este prazo por igual período.

* com redação modificada pela Resolução n.º 16, de 06/05/09

XIII - da Comissão Antidroga:

a) desenvolver projetos e pesquisas;

b) apresentar propostas e sugestões;

c) manter intercâmbio com entidades públicas e privadas que se dediquem à recuperação de pessoas viciadas em drogas; e

d) proceder a investigações, colhendo indícios e dados. (NR)

* com redação modificada pela Resolução n.º 51, de 08.09.98

XIV – da Comissão dos Direitos da Criança, do Adolescente e do Idoso:

a) direito da criança, do adolescente e do Idoso;

b) matérias relativas da criança, do adolescente e do idoso;

c) recebimento, avaliação e investigação de denúncias relacionadas à ameaça ou violação dos direitos da criança, do adolescente e do idoso;

d) fiscalização de programas governamentais ou não governamentais, relativos a proteção dos direitos da criança, do adolescente e do idoso. (NR)

+ Com redação modificada pela Resolução nº 36, de 18.05.01

XV – Da Comissão de Legislação Participativa:

a) Receber e avaliar petições, dando-lhes ou não prosseguimento através de parecer, oriundas:

a1. Da população do Município de Belém;

a2. Das pessoas jurídicas, abaixo elencadas:

a.2.1. Sindicatos;

a.2.2. Associações;

a.2.3. Organizações não governamentais;

a.2.4. Entidades estatais, autárquicas, fundacionais e paraestatais.

Parágrafo único. Em ambos os casos será obedecido o seguinte procedimento especial:

a. Se o Parecer for favorável a petição:

- a.1. A Comissão constituirá a Petição em Projeto de Lei;
- a.2. Constituído em Projeto de Lei seu trâmite será do Regimento Interno, iniciando-se pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis.
- a.3. A Comissão comunicará sua decisão por escrito – via epistolar, ao primeiro subscritor;
- a.4. A Comissão, cuja matéria constante do Projeto for de sua alçada especial, será responsável por sua defesa Plenária.

b. Se o Parecer for contrário:

- b.1. A petição será arquivada, não cabendo recurso.
- Com redação modificada pela Resolução nº 148, de 26.12.01

Parágrafo único . A Comissão de Cultura, Lazer, Desporto e Turismo deverá ouvir, pelo menos uma vez por semestre, o órgão municipal encarregado do plano turístico municipal, acompanhando todas as atividades desse órgão em seus diversos campos de atuação.

Seção IX - Das Vagas

Art. 43. As vagas nas comissões verificar-se-ão nos casos de:

- 1 - renúncia;
- 2 - falecimento;
- 3 - investidura em função pública permitida por Lei; e
- 4 - perda do lugar.

Art. 44 . As vagas nas comissões serão preenchidas por indicação do(a) Líder da Bancada à qual pertença o membro, de acordo com o § 4º do art. 21, deste Regimento.

Art. 45 . As perdas de lugar dar-se-ão através de requerimento firmado por três Líderes de Bancada, sujeito à deliberação plenária, nos casos de:

- I - não comparecimento do membro a mais de três reuniões consecutivas e cinco alternadas, a não ser por motivo justificado; e
- II - retenção de processo por mais de trinta dias sem motivo justificado e sobre o qual não tenha sido emitido parecer;

Parágrafo único. O requerimento mencionado no "caput" deste Artigo, após deliberação plenária, será encaminhado às comissões para que seja providenciado, no prazo de cinco dias, o afastamento do membro e sua substituição.

T Í T U L O I I I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Seção I - Das Sessões

Art. 46. As sessões da Câmara serão públicas e terão a presença de, pelo menos, onze Vereadores (as) (NR)

* a Resolução nº 45, de 29.06.98 foi revogada neste ítem - nova redação modificada com a Resolução n.º 82, de 22.11.99.

Parágrafo único. As votações serão abertas, salvo os casos especiais definidos neste Regimento e na Lei Orgânica do Município de Belém. *

Art. 47 . As sessões da câmara serão preparatórias, ordinárias, extraordinárias, solenes e especiais, assim definidas: (NR)

I - preparatórias são aquelas que precedem a instalação dos trabalhos da Câmara em cada início da Legislatura e na reunião legislativa na forma do art. 7º deste Regimento; (NR)

II - ordinárias, as realizadas às segundas, terças, quartas e quintas-feiras, não podendo ser efetuadas mais de uma por dia;(NR)

· Redação modificada pela Resolução nº 45 de 29.06.98

III- extraordinárias, são as realizadas em dia, ou hora diversa da fixada para as sessões ordinárias, mediante convocação, para apreciação de matéria para as quais foram convocadas, sem remuneração, salvo as convocações pelo Executivo. (NR)

IV - solenes, aquelas destinadas às grandes comemorações, homenagens especiais e instalação da Legislatura; (NR)

V - especiais, quando convocadas, em Plenário, com antecedência mínima de vinte e quatro horas; (NR)

* Resoluções n.s º 56/95 e 51/97 - revogadas - Nova redação modificativa dada pela Resolução n.º 45, de 29.06.98.

Art. 48 . As sessões ordinárias se realizarão nos dias úteis, exceto às sextas-feiras, tendo início às 09h, com a duração de duas horas e quarenta e cinco minutos, se antes não se esgotar a matéria; (NR)

* Resoluções n.sº 56/95 , 040/96 – revogadas, 045/98 revogada neste artigo - Nova redação modificativa dada pela Resolução n.º 75, de 22.12.98.

§ 1º. A sessão ordinária constará de:

- a) expediente, com duração de trinta minutos
- b) horário de liderança, com duração de trinta minutos
- c) ordem do dia, primeira parte, com duração de quarenta e cinco minutos; (NR)
- d) ordem do dia, segunda parte, com duração de sessenta minutos.

§ 2º. O tempo destinado à segunda parte da ordem do dia das sessões poderá ser prorrogado uma única vez, por no máximo sessenta minutos, pelo(a) Presidente, a requerimento de qualquer Vereador ou Vereadora, com a aprovação do Plenário. (NR)

§ 3º. O requerimento de prorrogação, verbal ou escrito, devidamente motivado, não terá discussões nem encaminhamento de votação e será votado pelo processo simbólico; (NR)

Art. 49 . A convocação de sessões extraordinárias, solenes e especiais poderá ser feita aos membros da Câmara, quando em reunião ordinária, em Plenário, na forma do inciso III do art. 47 deste Regimento. (NR)

Art. 50. É de competência do(a) Presidente da Câmara, ou por deliberação de Plenário, a convocação das sessões extraordinárias, especiais e solenes, dentro das normas fixadas neste Regimento. (nr)

Art. 51. As sessões solenes e especiais serão realizadas fora do horário normal das sessões ordinárias, obedecendo o máximo de seis por mês. (NR)

Parágrafo único. Excepcionalmente, por decisão do Plenário, três destas sessões poderão ser realizadas no período da sessão ordinária. (NR)

· Redação modificada pela Resolução nº 45, de 22.06.98.

Art. 52 . As sessões extraordinárias terão a mesma duração prevista para as ordinárias. (NR)

Art. 53. O Plenário da Câmara Municipal é soberano e todos os atos da Mesa da Câmara, de sua Presidência, bem como das Comissões, estão sujeitos a seu império, respeitado os limites dispostos neste Regimento, na Lei Orgânica e outras disposições legais existentes. (NR)

Parágrafo Único. O Plenário terá poderes para avocar, pelo voto da maioria de seus membros, toda e qualquer matéria ou ato submetido a Mesa, à Presidência ou Comissões, para sobre ele deliberar;

Seção II - Da Ordem

Art. 54 . Durante as sessões serão observadas as seguintes regras:

I - somente os Vereadores e Vereadoras poderão permanecer nas respectivas bancadas; (NR)

II - não será permitida conversação no recinto, em tom que dificulte a percepção da leitura das matérias, perturbe os debates e as deliberações da Mesa; (NR)

III - será vedada a aproximação às bancadas, de qualquer pessoa estranha, impedindo o bom andamento dos trabalhos ou desvirtuando a atenção dos Vereadores e Vereadoras, quando a Sessão estiver em andamento; (NR)

IV - os Vereadores e Vereadoras, com exceção do(a) Presidente, falarão de pé e somente quando enfermos falarão sentados; (NR)

V - o Vereador ou Vereadora deverá falar da tribuna, porém, para discussão e encaminhamento de votação, apartear, reclamar, levantar questão de ordem, recorrer ou justificativa de voto poderá usar o microfone da bancada; (NR)

VI - nenhum Vereador ou Vereadora poderá falar sem permissão do Presidente e, em caso de insistência, este ordenará a suspensão do serviço taquigráfico ou mesmo suspenderá a sessão; (NR)

VII – o(a) orador(a) dirigir-se-á a(o) Presidente e aos Vereadores ou Vereadoras em geral; (NR)

VIII - será obrigatório o tratamento de Excelência ou Sr. (a) Vereador (a); (NR)

· Com redação modificada pela Resolução nº 35, de 18.05.01

IX - ao falar da bancada ou da tribuna, o(a) orador(a) em caso nenhum poderá fazê-lo de costas para a Mesa; (NR)

X - será vedado ao(a) Vereador(a) permanecer fora de sua cadeira, ou de pé, ao se iniciarem as votações; e (NR)

XI - somente será permitida no Plenário, a presença dos Vereadores, Vereadoras, assessores, funcionários que prestam serviço nos mesmos e representantes credenciados das empresas de comunicação. Excepcionalmente será admitida a presença de pessoas ilustres, a critério da Presidência. (NR)

XII - somente será permitida no Plenário, a presença dos Senhores e Assessores, trajados de paletó e gravata, e as Senhoras Vereadoras traje esporte fino. (AC)

XIII – o Vereador ou a Vereadora que não seguir o disposto no inciso anterior, não terá direito ao uso da palavra e nem a voto, durante sessão ordinária. (AC)

• Como nova redação acrescida pela Resolução nº 084, de 02.10.03

Art. 55. Não será permitido aparte:

- I. à palavra do(a) Presidente

II. à justificativa de voto;
III. à exposição da questão de ordem;
IV. à explicação pessoal; e
V. à palavra de orador no encaminhamento de votação. (NR)

Art. 56. Os Vereadores e Vereadoras só poderão falar:
I. para versar sobre qualquer assunto, na hora do expediente, mediante inscrição em livro próprio;
II. sobre projetos, requerimentos e pareceres, obedecendo ao disposto neste Regimento;
III. pela ordem, para citar ou pedir cumprimento do Regimento, dentro do prazo de três minutos;
IV. para propor urgência;
V. para discussão geral de projetos, pelo prazo máximo de dez minutos;
VI. para justificar o voto, pelo prazo máximo de três minutos;
VII. para explicação pessoal;
VIII. para encaminhar a votação, pelo prazo máximo de cinco minutos, como autor da proposição, líder de partido ou seu representante da bancada; e
IX. para se manifestar pela liderança. (NR)

Art. 57. O(A) Presidente poderá:
I - suspender a sessão;
a) para preservar a ordem;
b) por falta de "quorum" para votação de proposições, se não houver matéria em Pauta a ser discutida; e
c) para recepcionar visitante ilustre.
II . encerrar a sessão, antes do horário regimental:
a) em caso de tumulto grave;
b) em homenagem à memória de homens e mulheres públicos(as) proeminentes;
c) por falta de matéria a discutir; e
d) por falta de "quorum".

§ 1º. Se decorridos dez minutos de suspensão por falta de quorum, persistindo esta, passar-se-á à fase seguinte da sessão.
§ 2º. A suspensão da sessão determina a prorrogação do tempo da ordem do dia;
§ 3º. No caso da alínea "b" do inciso II e demais casos não previstos neste artigo, só mediante deliberação do Plenário poderá a sessão ser suspensa ou encerrados os seus trabalhos. (NR)
· redação modificada pela Resolução nº 45, de 29.06.98

Art. 58. Os Vereadores e Vereadoras que solicitarem a palavra sobre proposição em debate não poderão:
1 - desviar-se da matéria em discussão;
2 - usar linguagem imprópria;
3 - deixar de atender às advertências do(a) Presidente;
4- ultrapassar o tempo regimental. (NR)

Art. 59. Quando mais de um Vereador ou Vereadora pedir a palavra simultaneamente, esta será concedida, preferencialmente:
1 - ao(a) autor(a) da proposição;
2 - ao Relator, ou Relatora;
3 - ao autor ou autora da emenda; e
4 - ao(a) mais idoso ou idosa. (NR)

Art. 60 . Os membros da Mesa, quando quiserem tomar parte nos debates, fa-lo-ão da tribuna ou irão às bancadas, permanecendo afastados das suas funções até a votação. (NR)

Art. 61. O(A) Presidente é quem despacha o expediente. (NR)

§ 1º. É vedado à Mesa, sem que se pronuncie a Comissão de Justiça e Legislação, não se tratando de assuntos de economia interna da Câmara, dar andamento a proposição:
I - contra disposições das Constituições Federal, Estadual ou da Lei Orgânica do Município de Belém ou deste Regimento;
II - sem prévia mensagem do(a) Prefeito(a);
a) aumentando ou diminuindo despesa;
b) criando ou suprimindo cargos em serviços existentes, bem como fixando, majorando ou diminuindo vencimento; e
c) modificando, ampliando ou reduzindo serviço público;
III - dando regulamento a serviço ou departamento da Prefeitura;
IV - concedendo:

a) crédito limitado; e

b) qualquer favor sem prévio requerimento da parte com firma reconhecida, principalmente quanto à isenção de imposto e relevação de prescrição;

§ 2º. Toda proposição independente, em desacordo com o disposto no parágrafo anterior, será devolvida ao(a) autor(a) ou à comissão de onde provenha, para que a redija de acordo. Se o(a) autor(a) insistir pela aceitação, suscitando dúvidas quanto à interpretação legal ou regimental, o(a) Presidente mandará publicá-la com os motivos

da recusa, despachando-a à Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, a fim de que se manifeste, brevemente, se deve constituir-se em objeto de deliberação da Casa.

§ 3º. A Mesa só tomará conhecimento de documento e representação de parte protocolados:

I. no Gabinete do(a) Presidente, nos casos de mensagens encaminhadoras de vetos, e projetos de autoria do Poder Executivo ou de iniciativa popular;

II. no Serviço de Registro e Controle de Documentos - SRCD, nos casos de convites, representações, comunicações, telegramas, ofícios e leis; e

*redação modificada pela Resolução nº 45, de 29.06.98

III. na assessoria da Mesa em Plenário, nos casos de projetos e requerimentos de autoria dos Vereadores e Vereadoras.

§ 4º. Para os fins do inciso III do parágrafo anterior, a Mesa adotará protocolo mecânico assinalando número de ordem, data e hora da apresentação do projeto ou requerimento. (NR)

* com redação acrescentada pela Resolução n.º51, de 30.06.99.

T Í T U L O I V

DA ORDEM DOS TRABALHOS

Seção I - Da Hora do Expediente

Art. 62 . A partir da hora fixada para início da sessão, a primeira chamada deverá ter a presença mínima de onze dos Vereadores(as) que compõe a Câmara. O(A) Presidente declarará aberta a sessão, iniciandose o Expediente, que terá a duração de trinta minutos. (NR)

* a Resolução n.º 45, de 29.06.98, - revogada neste item / nova redação dada pela Resolução n.º 82, de 22.11.99.

§ 1º. Não sendo aberta na primeira chamada, será realizada uma segunda chamada às 9h15, quando poderá ser iniciada a sessão com quorum livre. *

§ 2º . Será feita uma terceira chamada, às 10h, quando deverá haver a presença de dezessete dos Vereadores e Vereadoras que compõem a Câmara (NR).

* com alteração dada pela Resolução n.º 82, de 22,11,99.

§ 3º. O(A) Presidente colocará a ata da sessão anterior em votação e informará que o resumo do expediente está distribuído aos Vereadores e Vereadoras para o devido conhecimento.

§ 4º . Se não for constatada a presença do número de Vereadores e Vereadoras previsto no caput deste artigo, o Presidente aguardará quinze minutos. Persistindo a falta de quorum, registrará que a sessão deixa de ser realizada por este motivo, determinando a lavratura da ata do ocorrido.

Art. 63 . Qualquer reclamação sobre a ata, escrita ou verbal, será feita antes de sua votação, competindo ao Secretário(a) dar as explicações necessárias e, ao(a) Presidente, mandar registrar, em seguimento, a modificação pedida, se aceita pelo plenário. (NR)

Parágrafo único A ata será lavrada com a data, hora do início e encerramento da sessão, resumo do ocorrido, nome dos Vereadores e Vereadoras presentes e ausentes por motivo justificado e será publicada no Diário Oficial da Câmara Municipal;

Art. 64. Para falar no Expediente, será dada a palavra ao Vereador ou Vereadora previamente inscrito(a), obedecida a ordem cronológica, pelo prazo de dez minutos, improrrogáveis, para versar sobre assunto de sua livre escolha, admitindo apartes, não lhe sendo permitido falar, nesta fase dos trabalhos, por mais de uma vez. (NR)

§ 1º. Ao último(a) Orador(a) do expediente, que não tenha esgotado o seu tempo regimental, é garantido continuar com a palavra na reunião seguinte, caso pretenda completá-la.

§ 2º. As inscrições dos(as) oradores(as) deverão ser feitas através de assinatura em livro especial e ordem cronológica, no decorrer das reuniões.

§ 3º. Somente será admitida nova inscrição ao Vereador ou Vereadora depois de haver usado a palavra, cedido a sua vez, dela desistindo ou tiver cancelada sua inscrição.

§ 4º. O cancelamento voluntário da inscrição será solicitado, verbalmente, pelo Vereador ou Vereadora, em Plenário;

§ 5º. O Vereador ou Vereadora inscrito(a), quando chamado(a), poderá ceder a outro sua inscrição, que automaticamente será cancelada;

§ 6º. O Vereador ou Vereadora inscrito(a), que usar da palavra por cessão de outro, permanecerá com sua inscrição, podendo cedê-la ou solicitar adiamento, se convocado na mesma reunião,

§ 7º. Terá cancelada a sua inscrição o Vereador ou Vereadora que, por duas chamadas consecutivas, não fizer uso da palavra, seja por haver pedido adiamento ou estar ausente.

§ 8º. A inscrição que for transferida para outra reunião, por ausência do Vereador ou Vereadora ou em decorrência de pedido de adiamento, permanecerá na mesma ordem cronológica.

§ 9º. Não havendo Oradores(as) inscritos(as), ou se estes não usarem da palavra, ou não esgotarem o tempo do expediente, poderão falar os Vereadores e Vereadoras que pedirem a palavra.

· redação modificada pela Resolução nº 45, de 29.06.98

§ 10º. Se nenhum Vereador ou Vereadora usar da palavra, o Presidente declarará encerrado o expediente. (NR)

Seção II – Do Horário de Liderança

Art. 65. Encerrado o expediente ou esgotada a sua matéria, passar-se-á ao Horário de Liderança, que terá a duração máxima de trinta minutos, improrrogáveis. (NR)

§ 1º. Cada Líder poderá falar por cinco minutos, abordando qualquer assunto de interesse de seu partido.

§ 2º. Para falar neste horário, os(as) Líderes ou Vice-Líderes se inscreverão, diariamente, assinando livro próprio, e que ficará sobre a Mesa, desde o início da sessão;

§ 3º. É facultado ao(a) Líder, se estiver inscrito, ou na ausência deste(a) ao Vice-Líder e na ausência deste(a) qualquer outro Vereador ou Vereadora membro de sua bancada, para usar o Horário de Liderança;

* nova redação dada pela Resolução n.º 46, de 30.06.99.

§ 4º. Aplica-se ao Horário de Liderança, no que couber, o disposto na Seção DO EXPEDIENTE.

Seção III – Da Ordem do Dia

Art. 66 . Esgotado o Horário de Liderança, o(a) Presidente anunciará o início da primeira parte da ordem do dia, com duração máxima de quarenta e cinco minutos, improrrogável, ocasião em que serão lidos os Pareceres e votados os requerimentos destinados a esta parte da sessão.

Art. 67. Finda a primeira parte da ordem do dia, por estar esgotado o tempo ou por falta de matéria, após observar-se a presença da maioria dos Vereadores (as) em Plenário, será iniciada a segunda parte da ordem do dia, com duração de sessenta minutos, reservada exclusivamente à discussão e votação dos projetos. (NR)

Parágrafo único . Os Vereadores e Vereadoras que, por sua ausência injustificada, impedirem o início da segunda parte da ordem do dia, mesmo que presentes no início da Sessão, terão seus nomes incluídos na lista dos(as) Vereadores(as) faltosos(as), observando-se as normas regimentais.

Art. 68 . O(A) 1º Secretário(a) fará a leitura da matéria que será submetida à discussão e votação. (NR)

§ 1º . É facultado ao Plenário a dispensa de leitura dos pareceres, projetos e requerimentos, quando impressos e com a distribuição dos avulsos, anunciando o(a) Presidente, nesse caso, de maneira clara e precisa, a matéria objeto de deliberação;

§ 2º . A discussão poderá ser feita com qualquer número de Vereadores(as), porém, a votação só será realizada quando houver número legal, ou seja, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara;

§ 3º. Quando, em qualquer ocasião, houver número para deliberar, e, porventura, algum(a) Vereador(a) esteja usando a palavra, será esta interrompida pelo(a) Presidente, para votação da matéria adiada por falta de "quorum", não sendo permitido o uso da palavra para encaminhá-la, finda a qual o(a) Orador(a) continuará com a palavra para prosseguimento de seu discurso.

§ 4º. Depois de declarado encerrado o encaminhamento da votação, por falta de oradores(as), não será mais permitido o debate.

Art. 69 . Restando ainda tempo na segunda parte da ordem do dia, por não haver matéria, qualquer Vereador(a) poderá usar da palavra para explicação pessoal durante cinco minutos.(NR)

Parágrafo único . Finda esta parte dos trabalhos por falta de matéria ou esgotado o tempo para a mesma, o(a) Presidente declarará encerrada a sessão.

Art. 70 . Toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática, ou relacionada com a Constituição Federal, do Estado e da Lei Orgânica do Município de Belém, constituirá "questão de ordem", que só poderá ser levantada quando for de natureza a influir diretamente no andamento dos trabalhos ou na decisão da matéria. (NR)

· redação modificada pela Resolução nº 45, de 29.06.98

§ 1º. Qualquer Vereador(a), toda vez que a ordem regimental não estiver sendo observada no curso dos trabalhos, poderá pedir a palavra "PELA ORDEM" a fim de restabelecê-la.

§ 2º. O(A) Presidente não poderá recusar a palavra ao Vereador(a) "PELA ORDEM", desde que a solicite

de acordo com o Regimento, mas pode cassá-lo caso o objeto do(a) Orador(a) não seja de formular questão de ordem, isto é, uma vez não indique desde logo o dispositivo regimental que está sendo transgredido.

§ 3º. Não é concedido a palavra "PELA ORDEM" havendo Orador(a) na tribuna ou estando o Plenário em Votação.

§ 4º. Nenhum Vereador(a) poderá exceder do prazo de três minutos, ao formular uma, ou simultaneamente, mais de uma "questão de ordem", tanto na hora do expediente, como durante a ordem do dia;

§ 5º. Todas as "questões de ordem" claramente formuladas, com indicação precisa das disposições cuja observância se pretenda elucidar, serão resolvidas, pela Presidência;

§ 6º. A votação de qualquer "questão de ordem" deverá ser ultimada na mesma sessão em que for apresentada.

* com alteração dada pela Resolução nº 45, de 29.06.1998.

T Í T U L O V

DAS PROPOSIÇÕES

Art. 71. Proposição é toda a matéria sujeita à deliberação da Câmara.

§ 1º - Consideram-se proposições:

- I - Emendas à Lei Orgânica;
- II - Projetos de Leis Complementares;
- III - Projetos de Leis Ordinárias;
- IV - Projetos de Leis Delegadas;
- V - Projetos de Decretos Legislativos;
- VI - Projetos de Resoluções;
- VII - Emendas;
- VIII - Requerimentos;

§ 2º - Considera-se autor(a) da proposição, para efeito regimental, o seu(ua) primeiro(a) signatário(a);

§ 3º - A Mesa deixará de aceitar qualquer proposição:

- I - evidentemente inconstitucional;
- II - anti-regimental.

§ 4º. Sempre que for apresentado mais de um projeto versando sobre a mesma matéria, o primeiro protocolado terá absoluta prevaência, sendo os demais devolvidos a seus(uas) respectivos(as) autores(as), após exame pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, devendo inclusive sair da pauta do Plenário quando em desacordo com o disposto neste parágrafo. (NR)

· nova redação dada pela Resolução n.º 51, de 30.06.99

Art. 71-A. A matéria constante de requerimento rejeitado não poderá constituir objeto de novo requerimento na mesma Sessão Legislativa.

· Com redação modificada pela Resolução nº 147, de 26.12.01

Seção I – Dos Projetos

Art. 72. A iniciativa dos Projetos de Lei a serem votados pela Câmara será:

- I - do(a) Prefeito(a) Municipal;
- II - da Comissão Executiva;
- III - dos Vereadores e Vereadoras;
- IV - das Comissões Permanentes; e
- V - da população.

§ 1º. Cabe somente ao Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre:

- a) criação, alteração e extinção de cargos e funções públicas da administração direta, autárquica e fundacional, ressalvada a competência do Legislativo Municipal;
- b) servidores(as) públicos, seu regime jurídico e plano de cargos;
- c) criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública, suas autarquias e fundações;
- d) o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais; e

· redação modificada pela Resolução nº 45, de 29.06.98

e) matéria tributária, abertura de crédito, fixação dos serviços públicos e aumento das despesas públicas.

§ 2º. São de iniciativa exclusiva da Comissão Executiva os Projetos que:

- I - autorizem abertura de créditos suplementares ou especiais mediante anulação parcial ou total de dotação da Câmara; e
- II - criem, transformem ou extingam cargos dos serviços da Câmara Municipal e fixem os respectivos vencimentos.

§ 3º . As comissões permanentes somente terão a iniciativa de projeto de lei em matéria de sua especialidade;

Art. 73 . Os Projetos deverão conter Ementa enunciativa de seu objeto e serem apresentados divididos em artigos numerados, claros e concisos.

§ 1º . Sempre que o Projeto não estiver devidamente redigido, a Mesa Diretora ou as Comissões restituirão ao(a) autor(a), para organizá-lo, de acordo com as determinações regimentais;

§ 2º . Não se aplica o Parágrafo anterior nos Projetos de iniciativa popular, que poderão ser redigidos sem observância da técnica legislativa, bastando que definam a pretensão dos proponentes;

§ 3º . O(A) Presidente da Câmara Municipal, preenchidas as condições de admissibilidade previstas na Lei Orgânica, não poderá negar seguimento ao Projeto de iniciativa popular, devendo encaminhá-lo à Comissão de Justiça e Legislação para que proceda as devidas modificações, de acordo com a técnica legislativa.

Art. 74 . Não será admitido o aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do(a) Prefeito(a), excetuando-se emenda ao projeto de lei do Orçamento anual ou aos projetos que modifiquem a Lei de Diretrizes orçamentárias, observado o disposto na Legislação Federal;

II - nos projetos sobre organização dos serviços da secretaria da Câmara Municipal.

Art. 75 . Nenhum Projeto de Lei de iniciativa do Executivo, Legislativo ou popular poderá ser aprovado ou rejeitado por decurso de prazo.

Art. 76 . Decorridos quarenta e cinco dias do recebimento de um projeto, o Presidente da Câmara, a requerimento de qualquer Vereador(a), mandará incluí-lo na ordem do dia, para discussão e votação com ou sem parecer.

Art. 77. Concluída a votação, a Câmara Municipal enviará o Projeto de Lei ao(a) Prefeito(a) que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º . Se o(a) Prefeito(a) considerar o Projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, contrário à Lei Orgânica do Município de Belém ou ao interesse público, veta-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao(a) Presidente da Câmara Municipal os motivos do veto;

§ 2º . O Veto parcial somente abrangerá o texto integral de Artigos, de Parágrafos, de Incisos ou de Alíneas;

§ 3º . Decorrido o prazo de quinze dias o silêncio do(a) Prefeito(a) importará em sanção;

§ 4º.- O Veto será apreciado dentro de trinta dias, a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, em escrutínio secreto;

§ 5º . Se o Veto não for mantido, será o Projeto enviado para promulgação, ao(a) Prefeito(a);

§ 6º . Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º deste artigo, o Veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições até sua votação final;

§ 7º - Se a Lei não for promulgada, dentro de quarenta e oito horas, pelo(a) Prefeito(a), nos casos dos § 3º e 5º deste artigo, o(a) Presidente da Câmara Municipal a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao 1º ou 2º Vice-Presidente fazê-lo, alternativa e sucessivamente;

§ 8º. Respeitada a ordem da respectiva promulgação, o(a) Prefeito(a) mandará publicar imediatamente a Lei;

§ 9º. Se a Câmara estiver em recesso, o Veto será publicado e o prazo referido no § 4º deste Artigo começará a correr do dia do reinício das reuniões;

§ 10º. No caso do parágrafo anterior, se considerar urgente a deliberação sobre o Veto, poderá a Câmara Municipal ser convocada extraordinariamente, de acordo com o Artigo 3º deste Regimento.

Art. 78 . Encerrada a sessão legislativa, os Projetos de Leis Ordinárias já apresentados terão prioridade para votação na sessão seguinte da mesma legislatura, ou na primeira sessão da legislatura subsequente, respeitada, em caso de multiplicidade sua ordem de apresentação à Mesa Diretora.

Art. 79 . A matéria constante de Projeto de Lei rejeitada somente poderá constituir objeto de novo Projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos Vereadores(as) ou iniciativa popular subscrita por no mínimo cinco (5) por cento do eleitorado municipal.

Seção II – Das Emendas à Lei Orgânica

Art. 80 . A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço , no mínimo, dos Vereadores(as);

II - do(a) Prefeito(a) e;

III - da população, subscrita por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado municipal.

§ 1º. A proposta será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver em ambos, dois terços dos votos dos membros da Câmara Municipal.

§ 2º. A Emenda será promulgada pela Comissão Executiva da Câmara Municipal com respectivo número de ordem e publicada nos Diários Oficiais da Câmara e do Município de Belém.

§ 3º. No caso do inciso III, a subscrição à proposta de Emenda deverá ser acompanhada dos dados identificadores do título eleitoral.

§ 4º. A matéria constante de proposta de Emenda rejeitada, ou havida por prejudicada, só poderá ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa se subscrita pela maioria absoluta dos Vereadores(as) ou cinco por cento do eleitorado.

§ 5º. A Emenda aprovada será encaminhada à Comissão de Justiça e Legislação para que proceda as devidas modificações na Lei Orgânica do Município de Belém.

Seção III – Das Leis Complementares

Art. 81 . A iniciativa das Leis Complementares cabe ao Vereador(a), ao(a) Prefeito(a), às Comissões Permanentes e aos cidadãos na forma e nos casos previstos na Lei Orgânica do Município de Belém;

Seção IV – Das Leis Ordinárias

Art. 82 . A iniciativa das Leis Ordinárias cabe a qualquer Vereador(a) ou Comissão Permanente da Câmara Municipal, ao(a) Prefeito(a), à órgãos e pessoas referidas na Lei Orgânica;

Seção V – Das Leis Delegadas

Art. 83 . As Leis Delegadas serão elaboradas pelo(a) Prefeito(a), que deverá solicitar a delegação à Câmara Municipal.

§ 1. Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva da Câmara Municipal, a matéria reservada à Lei Complementar, nem a Legislação sobre:

I - Direitos e deveres individuais e soberania popular; e

II - Planos Plurianuais, Diretrizes Orçamentarias, Orçamentos e Plano Diretor.

§ 2º. A delegação ao(a) Prefeito(a) terá a forma de Decreto Legislativo e especificará o seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º. Se o Decreto Legislativo determinar a apreciação do Projeto pela Câmara Municipal, esta a fará em votação única, vedada qualquer Emenda.

Seção VI – Dos Projetos de Decreto Legislativo

Art. 84 . Os Projetos de Decreto Legislativo destinam-se a regular matérias de competência privativa da Câmara, que não estejam definidas como assuntos de interesse interno, assim compreendidas as que se referem a:

I - Concessão de Títulos, Medalhas e Honrarias;

II - Fixação da remuneração do(a) Prefeito(a) e VicePrefeito(a);

III - Julgamento das contas do(a) Prefeito(a)

IV - Autorizar operação de crédito ou empréstimo de qualquer natureza que o Município pretenda realizar;

V - Licença do(a) Prefeito(a); e

VI - Leis Delegadas.

Art. 85 . Os Projetos dispendo sobre a concessão de títulos honoríficos de Cidadão de Belém e Honra ao Mérito serão votados de forma nominal, sendo necessária a maioria absoluta de votos para sua aprovação.

§ 1º - Cada Vereador(a) poderá apresentar, no máximo, dezesseis projetos de Decreto Legislativos concedendo títulos honoríficos, em cada legislatura; (NR)

* com redação modificada pela Resolução n.º 35, de 15.06.99

§ 2º - Os Projetos dessa natureza, se rejeitados, não poderão ser renovados na mesma legislatura.

Art. 86 . O Decreto Legislativo, que trata os incisos II, III, IV, V e VI do art .84, é remetido em duas vias, devidamente assinadas e numeradas ao(a) Prefeito(a) para ciência e, por cópia, ao órgão Oficial da Câmara para publicação em destaque, no prazo máximo de cinco dias após sua aprovação.

Art. 87 . Os títulos honoríficos e Medalhas Condecorativas serão entregues em solenidade a realizar-se em local, dia e hora, previamente designados.

Seção VII – Dos Projetos de Resolução

Art. 88 . Os Projetos de Resolução destinam-se a regular matéria de caráter político ou administrativo, da alçada exclusiva da Câmara, tais como:

I - perda de mandato de Vereador(a);

II - fixação da remuneração dos(as) Vereadores(as);

III - todo e qualquer assunto de sua competência privativa que seja considerado como de interesse interno.

Art. 89 . A Resolução Legislativa, após sua aprovação, devidamente numerada e assinada, será remetida ao órgão oficial da Câmara para publicação em destaque.

Art. 90 . A Resolução promulgada pela Mesa entra em vigor à data de sua publicação no órgão Oficial da Câmara Municipal de Belém.

Seção VIII – Das Emendas

Art. 91 . Emenda é a proposição apresentada como acessório de outra proposição.

§ 1º. Emenda substitutiva é a proposição apresentada como sucedânea a outra, tomando o nome de "substitutiva" quando atingir outras proposições no seu conjunto.

§ 2º. Emenda supressiva é a que manda suprimir qualquer parte da proposição.

§ 3º . Emenda aditiva é a proposição que se acrescenta à outra.

§ 4º. Emenda modificativa é a que altera a proposição, no que diz respeito apenas à redação do dispositivo, sem lhe alterar a substância.

§ 5º. Denomina-se subemenda a emenda apresentada à outra.

Art. 92 . O(A) Vereador(a) disporá do prazo de cinco minutos para discussão de cada emenda.

Art. 93 . Não serão aceitas emendas que não sejam pertinentes à proposição, bem como as que sejam apresentadas após a discussão da proposição.

Parágrafo único. No caso de apresentação de substitutivo, o mesmo, com o projeto sob discussão, deverá retornar as Comissões obrigatoriamente. (NR)

· nova redação dada pela Resolução n.º 45, de 29.06.98.

Seção IX – Dos Requerimentos

Art. 94 . Requerimento é qualquer solicitação feita à Câmara sobre objeto de expediente ou de ordem pelo(a) Vereador(a) ou Comissão.

§ 1º. Os Requerimentos são de duas espécies:

a) sujeitos a despacho do(a) Presidente;

b) dependentes de deliberação plenária.

§ 2º. Quanto ao aspecto formal os Requerimentos são:

a) verbais; e

b) escritos.

§ 3º. Serão aceitos todos os requerimentos de Vereadores(as), que versem sobre qualquer assunto, os quais serão posteriormente submetidos à apreciação plenária;

§ 4º . O(A) autor(a) poderá fundamentar a proposição por escrito ou verbalmente.

§ 5º. Os Requerimentos sujeitos à deliberação plenária ficarão impressos no avulso da sessão em que figurarem em pauta, uma só vez, mesmo quando adiada ou transferida a discussão dos mesmos.

Art. 95 . Será decidido imediatamente, o Requerimento verbal que solicite:

I - A palavra pela ordem ou sua desistência;

II - Permissão para falar sentado;

III - Retificação da ata;

IV - Inserção de declaração ou voto em ata;

V - Solicitação de votação nominal;

VI - Retirada, pelo(a) autor(a), de Requerimento ou proposição;

VII - Verificação de votação ou presença;

VIII - Informação sobre a ordem dos trabalhos, sobre a pauta ou a ordem do dia;

IX - Inclusão na ordem do dia, de proposição em condições regimentais;

X - Mudança de processo de votação, simbólica para nominal;

XI - Representação da Câmara para missão externa, na forma da Lei Orgânica do Município de Belém;

XII - Prorrogação de sessão da Câmara para prosseguimento de discussão ou votação de proposição na segunda parte da ordem do dia ou explicação pessoal;

XIII - Leitura pelo(a) 1º Secretário(a), de qualquer matéria sujeita ao conhecimento do plenário.

Art. 96. Será também despachado pelo(a) Presidente Requerimento escrito que solicite:

I - Audiência de Comissões;

II - Renúncia de membros da Mesa Diretora;

III - Informações oficiais;

IV - Sugestões ou apelos de natureza administrativa ao Executivo Municipal.

Art. 97 . Dependerá de deliberação imediata do Plenário, sem discussão, mas admitindo encaminhamento de votação, o Requerimento escrito que solicite: (NR)

I - licença de Vereador(a);

II - sessão extraordinária, Solene ou Especial;

III - votos de aplausos, regozijos, louvor ou congratulações por ato público ou acontecimento de alto significado;

IV - urgência;

V - adiamento de discussão ou votação;
VI - convite ao Prefeito Municipal;
VII - convocação de Secretário(a)s Municipais
VIII- perda de lugar ou afastamento de membro de Comissão.
IX -inserção na ata de documentos ou publicação;
Parágrafo único. Caso o(a) autor(a) do requerimento queira dar ciência da solicitação a pessoas, instituições, conselhos, sindicatos, associações, centros comunitários ou similares, deverá incluir na proposição os nomes e endereços dos mesmos. O número de ciência não excederá a vinte no total. (NR)
* nova redação dada pela Resolução n.º 45, de 29.06.98..

T Í T U L O V I

DOS DEBATES DE DELIBERAÇÃO

Seção I – Da Pauta

Art. 98 . Todas as matérias que estiverem em condições regimentais de entrar na ordem do dia, serão incluídas, previamente, em pauta.

Parágrafo único. Nenhuma proposição será incluída em pauta sem que figure no avulso pelo prazo mínimo de vinte e quatro horas, a exceção das referidas nos arts. 95 e 97 incisos I, II, IV, V e VII deste Regimento, bem como daquelas amparadas por deliberação plenária. (NR)

· nova redação dada pela Resolução n.º 45, de 29.06.98.

Art. 99 .A lista dos processos em pauta será impressa diariamente e distribuída em avulso aos (as) Vereadores(as), assim como a matéria incluída para os trabalhos da ordem do dia.

Parágrafo único. Os projetos recebidos pela Mesa Diretora, serão publicados em avulsos, dentro de quarenta e oito horas. (NR)

* redação acrescentada pela Resolução nº 45, de 29.06.98

Art. 100 . É permitido ao(a) Presidente, de ofício ou a requerimento de qualquer Vereador(a), excluir da pauta a proposição que deve ser remetida à outra Comissão, devendo incluí-la, quando retornar, em primeiro lugar, desde que não haja projeto em pauta em regime de urgência de votação, assegurada através de deliberação plenária.

Seção II – Da Discussão

Art. 101 . Discussão é a fase dos trabalhos destinados ao debate no Plenário.

Parágrafo único. Toda discussão será precedida da leitura do Projeto, Emenda, Requerimento ou Parecer depois de impresso.

Art. 102 . Em qualquer discussão, salvo expressa disposição regimental, o(a) Vereador(a) só poderá falar uma vez sobre qualquer Projeto, obedecidos os seguintes prazos.

I - Dez minutos, para discussão geral do Projeto como um todo; e

II - Cinco minutos, para encaminhar a votação da proposição, artigo por artigo;

Art. 103 . Sobre as demais proposições, os(as) Vereadores(as) poderão falar, dentro dos seguintes prazos:

I - Cinco minutos para cada Vereador(a), que só usará uma única vez a palavra para discutir cada Requerimento ou substitutivo;

II - Cinco minutos para cada Emenda ou subemenda.

Art. 104 . Os Projetos de Lei serão submetidos a duas discussões, ficando as demais deliberações sujeitas somente a uma, na forma do art. 106 deste Regimento.

§ 1º - Considera-se primeira discussão aquela que for submetida, com pareceres, englobadamente com a ressalva das emendas.

§ 2º. A aprovação do parecer da Comissão de Justiça, Legislação e Redação de Leis, contrário à proposição, dispensará a discussão dos demais, determinando a rejeição da proposta.

§ 3º . Os Projetos de autoria das Comissões sobre matéria de sua competência, entrará logo em segunda discussão, considerando-se em primeira os debates travados nas reuniões das Comissões.

§ 4º . Decorrerão entre as discussões, pelo menos vinte e quatro (24) horas, quando se tratar de matéria em regime normal.

§ 5º . A obrigatoriedade prevista no Parágrafo anterior somente será dispensada mediante deliberação do plenário quando aprovada pela maioria dos Vereadores presentes, ou quando se tratar de matéria em regime de urgência.

Art. 105 . Os Projetos poderão sofrer, em cada discussão, o adiamento de quarenta e oito horas, prazo mínimo, que poderá ser dilatado, em casos especiais por decisão de dois terços dos Vereadores presentes.(NR)

§ 1º . Não se enquadram nos dispostos neste Artigo, o prazo de quarenta e oito horas para os Projetos em regime de preferência. Para estes, o prazo será de vinte e quatro horas.

§ 2º. O(A) autor(a) do projeto pode retirá-lo de pauta, a qualquer momento, a fim de que o mesmo seja arquivado em definitivo.

· nova redação dada pela Resolução n.º 82, de 22,11,99.

Art. 106 . Sofrerão uma só discussão as seguintes proposições:

I - Autorizando o Governo Municipal a abrir crédito extraordinário, em casos de calamidade pública;

II - Resolvendo sobre convênios com Municípios ou Estado;

III - Dispondo sobre a economia interna da Câmara;

IV - Projeto de Resolução;

V - Projeto de Decreto Legislativo;

VI - Redação Final dos Projetos.

Art. 107 . Na primeira discussão não serão aceitas emendas, salvo substitutivas.

§ 1º - Na segunda discussão será aceita qualquer emenda e, encerrando o debate, o projeto será votado, artigo por artigo, com as respectivas emendas;

§ 2º . Todas as emendas, serão votadas em separado do artigo; (NR)

* nova redação dada pela Resolução n.º 45, de 29.06.98.

§ 3º . Na votação das emendas, será obedecida a ordem prevista no art. 91 e seus Parágrafos, deste Regimento;

Art. 108 . Na hipótese dos debates de um Projeto não serem concluídos para votação, numa sessão, os(as) Vereadores(as) que já usaram da palavra, não voltarão a usá-la na sessão seguinte, podendo, somente fazê-lo, no caso de encaminhar votação.

Art. 109 . Os pareceres que concluírem pela rejeição do Projeto, quando aprovados, importarão na refutação do mesmo, que será arquivado.

Parágrafo único. Rejeitado o parecer contrário à qualquer Projeto, este será submetido imediatamente à deliberação do Plenário.

Art. 110 . Aprovado algum substitutivo, em qualquer das discussões, as Emendas apresentadas ao Projeto em debate serão discutidas e votadas como se tivessem sido apresentadas ao substitutivo aceito, no que couber.

Art. 111 . O encerramento das discussões dos Projetos dar-se-á pela ausência de oradores(as).

Parágrafo único. Encerrada a discussão, o(a) Presidente anuncia a votação dos Artigos do Projeto ou proposição, que não tenham recebido emendas e, depois, dos que tenham sido emendados, juntamente com as respectivas Emendas, uma de cada vez.

Art. 112 . A redação final compete à Comissão de Justiça, Legislação e de Redação de Leis, com a exceção da Proposta da Lei Orçamentaria, que será da competência da Comissão de Economia e Finanças.

Seção III – Da Votação

Art. 113 . Votação é o processo de deliberar sobre as matérias sujeitas a exame do plenário.

Art. 114 . Nenhum Projeto passará de uma a outra discussão sem que, encerrada a anterior, seja votado e aprovado.

§ 1º. Somente com a presença da maioria absoluta dos membros da Câmara poderá ser votada a matéria cuja discussão tenha sido encerrada.

§ 2º . A votação só será interrompida por falta de número legal, mandando o(a) Presidente anotar os nomes dos(as) Vereadores(as) que hajam se retirado da sessão.

§ 3º . Maioria de votos é o maior número dentro da totalidade de votantes; maioria absoluta, mais da metade da totalidade legal da Câmara.

§ 4º . Quando o cálculo feito para aprovação, de qualquer matéria resultar fração, abandona-se a fração e completa-se para o inteiro, imediatamente superior.

Art. 115. Quatro são os processos de votação:

I - Ostensiva;

II - Simbólica;

III - Nominal;

IV - (revogado).

· Com redação modificada pela Resolução nº 53, de 05.06.01

§ 1º . Na votação simbólica, o Presidente consulta a Casa nestes termos: "OS SENHORES E SENHORAS VEREADORES QUE APROVAM QUEIRAM PERMANECER SENTADOS"; em caso de verificação, só admissível para votação simbólica, pelo mesmo processo, convida os Vereadores(as) a que se levantem e anuncia quantos votaram a favor e quantos votaram contra.

§ 2º. A votação nominal, que será em decorrência de requerimento ou através de Lei, far-se-à chamada dos Vereadores(as) pelo(a) 1º Secretário(a), os quais responderão "SIM" ou "NÃO", registro que se

incumbirá o(a) 1º Secretário(a).

§ 3º . Terminada a chamada, o(a) Presidente consultará se todos os Vereadores(as) presentes exerceram o direito de voto, determinando que se proceda novamente a chamada dos Vereadores(as) cuja ausência tenha sido verificada.

§ 4º.- Finda a votação, o(a) Presidente proclamará o resultado e mandará ler os nomes dos(as) Vereadores(as) que tenham votado "SIM" e dos que tenham votado "NÃO".

§ 5º. Só poderão ser feitas e aceitas reclamações quanto ao resultado da votação, antes de ser anunciada a discussão e votação de nova matéria ou se algum(a) Vereador(a) solicitar a palavra para justificação de voto.

§ 6º. Será considerado nulo, o voto cuja cédula divergir de modelo adotado pela Mesa Diretora ou que contenha meios de identificação.

§ 7º . Antes de proceder a votação secreta, o(a) Presidente designará dois (2) Vereadores(as), para examinarem a urna e o gabinete indevassável.(revogado)

§ 8º. Terminada a votação, conferidas as sobrecartas com o número dos(as) votantes, o(a) Presidente procederá a apuração que será anotada pelo(a) 1º Secretário(a).(revogado)

§ 9º . Terminada a apuração o(a) Presidente proclamará o resultado da votação, especificando os votos favoráveis, contrários, em branco e nulos.(revogado)

§ 10º . Havendo empate nas votações simbólicas ou nominais, serão elas desempatadas pelo voto de qualidade. Havendo empate na votação secreta, proceder-se-á nova votação. Persistindo o empate, reputar-se-á rejeitada a matéria.

§ 11º. As matérias que estavam sujeitas à votação secreta, serão submetidas ao que emana o § 2º deste artigo.

· Com redação modificada pela Resolução nº 53 de 05.06.01

Seção IV – Da Preferência e Urgência

Art. 116. Denomina-se de preferência a primazia na discussão ou na votação de uma proposição sobre outra.

§ 1º. Os Projetos em regime de urgência, gozam de preferência sobre os em prioridade e estes sobre os em tramitação ordinária.

§ 2º. Terão preferência para discussão as matérias consideradas urgentes:

- a) prestação de contas;
- b) Projeto de Lei orçamentária anual;
- c) Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- d) abertura de crédito extraordinário por calamidade pública;
- e) autorização por empréstimo; e
- f) licença de Vereador(a).

§ 3º. Será considerado aceito, o requerimento que solicite urgência, quando aprovado por maioria absoluta dos(as) Vereadores(as).

Art. 117. O (A) Prefeito(a), o(a) Presidente da Câmara Municipal ou os(as) autores(as) de iniciativa popular poderão solicitar urgência para apreciação de Projetos de sua iniciativa, caso em que, não se manifestando a Casa em até quarenta e cinco dias, sobre a proposição, será esta incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação, à exceção do Veto, que tem prevalência sobre os pedidos de urgência.

Art. 118 . Os requerimentos serão sujeitos à deliberação, obedecida a ordem de sua apresentação.

Art. 119. Urgência é a dispensa de exigências regimentais, para que determinada proposição seja discutida e votada.

Parágrafo único. Não se dispensam as seguintes exigências:

- a) número legal;
- b) permanência da proposição em pauta, pelo prazo mínimo de vinte e quatro horas; e
- c) número de discussões e votações.

Art. 120. Será admitida a revogação da urgência mediante requerimentos sujeitos às mesmas formalidades do pedido.

Parágrafo único. Revogada a urgência, a proposição será, automaticamente retirada de pauta, para que se cumpram as formalidades regimentais.

Art. 121. O Requerimento de urgência não se discute, sendo facultado ao autor encaminhar a votação pelo prazo improrrogável de três minutos.

T Í T U L O V I I

DAS LEIS DE INICIATIVA DO EXECUTIVO

Art. 122 . As Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - Plano Plurianual;
- II - Diretrizes Orçamentárias; e
- III - Orçamento Anual.

§ 1º. O Plano Plurianual terá vigência de quatro anos e será aprovado no primeiro ano de cada mandato.

§ 2º. A Lei de Diretrizes Orçamentárias deverá ser apresentada à Câmara até o dia trinta de abril e apreciada até o dia trinta de julho, improrrogavelmente.

§ 3º. As Emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias não poderão ser aprovadas, quando incompatíveis com o Plano Plurianual.

§ 4º. O(A) Prefeito(a) (a) poderá enviar Mensagem à Câmara Municipal para propor modificação nos Projetos a que se refere este Artigo, enquanto não iniciada a votação na Comissão Permanente.

Art. 123. O Projeto de Lei do Orçamento Anual deverá ser enviado pelo(a) Prefeito(a) à Câmara Municipal até o dia quinze de outubro, respeitado ainda o seguinte:

I - Se não receber o Projeto de Lei do orçamento anual no prazo estipulado, a Câmara Municipal considerará como tal a Lei Orçamentária vigente;

II - A Câmara Municipal deverá deliberar sobre o Projeto de Lei do Orçamento anual até o final da corrente sessão legislativa; e

III - Se a Lei Orçamentária Anual não entrar em vigor até o início do correspondente exercício financeiro, fica autorizada a execução orçamentária de até um doze avos das respectivas dotações constantes do Projeto de Lei, para atender despesas inadiáveis.

§ 1º. Aplicam-se ao Projeto de Lei do Orçamento anual, no que não contrariar o disposto neste Título, as demais normas relativas ao processo legislativo.

§ 2º. Os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do Projeto de Lei Orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes, poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa.

§ 3º. O Projeto de lei do orçamento anual será despachado imediatamente à Comissão de Economia e Finanças que dará parecer dentro do prazo de quinze dias.

§ 4º. Se, nesse prazo não for apresentado parecer, o Presidente da Câmara nomeará uma Comissão temporária para opinar sobre a proposta, no prazo improrrogável de dez dias.

§ 5º. Somente na Comissão especializada poderão ser oferecidas Emendas.

§ 6º. Fica facultado à Comissão de Economia e Finanças, apresentar emendas nos pareceres por ocasião da avaliação das emendas apresentadas ao Projeto de Lei do Orçamento Anual; (NR)

* nova redação dada pela Resolução n.º 52, de 01.07.97.

Art. 124. Em cada reunião legislativa anual, a Câmara Municipal, durante dez sessões ordinárias consecutivas, deliberará exclusivamente sobre o orçamento, não podendo, senão em caso excepcional e mediante a aprovação de dois terços dos (as) Vereadores(as) presentes, discutir e votar Projetos de Lei estranhos àquela matéria.

Parágrafo único. O Presidente poderá convocar, de ofício, tantas sessões extraordinárias quantas se fizerem necessárias, para discussão e votação da Proposta Orçamentária.

Art. 125. As Emendas ao Projeto de Lei do Orçamento anual ou aos Projetos que o modifiquem, somente podem ser aprovadas, caso:

I. Sejam compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II. Indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos; e
- b) serviço da dívida.

III. Sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do Projeto de Lei.

Art. 126. Na análise do orçamento, será observada a seguinte norma:

I. Enviado o Projeto com o parecer, à Mesa, pela Comissão de Economia e Finanças para impressão e distribuição de avulsos aos Vereadores, é designado para a ordem do dia, em primeira discussão, que será global;

II. Na segunda discussão será discutido e votado artigo por artigo e as respectivas tabelas; e

III. Terminadas as discussões e votação do orçamento, este será enviado à Comissão de Economia e Finanças, que tem o prazo máximo de cinco dias para apresentar a redação final.

Art. 127. A votação das Emendas é feita por sub-grupo, isto é, dentro de cada grupo, sendo: *

a) primeiramente, as emendas que tenham parecer favorável da Comissão de Economia e Finanças; *

b) em segundo, as emendas que tenham recebido parecer contrário, quando neste caso, será votado o parecer, que, se aprovado a emenda fica rejeitada, e por outro lado, se rejeitado, será votado a emenda, para decisão final; *

c) em terceiro, as emendas que tenham recebido parecer com sugestões por parte da Comissão de Economia e Finanças, que deverá ser votada, para deliberação Plenária, podendo a Câmara Municipal, mediante requerimento, conceder destaques;*

Parágrafo Único. Durante a votação do Projeto e das respectivas emendas, cabe, por acordo de liderança, a Comissão de Economia e Finanças propor mudanças aos pareceres, e possíveis correções se houver o caso, também, por solicitação dos demais Vereadores; (NR)

* nova redação dada pela Resolução nº 52, de 01.07.97.

TÍTULO III

DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Art. 128 . Após o recebimento do Processo de Prestação de Contas e o Parecer do órgão competente, o(a) Presidente da Câmara providenciará a sua publicação e distribuição em Avulso, remetendo-os à Comissão de Economia e Finanças;

§ 1 . Cabe à Comissão de Economia e Finanças, no prazo de dez dias, analisar e emitir Parecer sobre as contas apresentadas pelo Poder Executivo relativas ao exercício anterior, após prévia audiência do Tribunal de Contas dos Municípios;

§ 2º . O(A) Presidente da Comissão de Economia e Finanças se incumbirá de permitir o acesso dos interessados aos documentos constantes das Contas do(a) Prefeito(a), resguardando a integridade dos mesmos;

§ 3º . Apresentado o Parecer da Comissão, dentro do prazo previsto, será o mesmo incluído em Pauta com o respectivo Projeto de Decreto Legislativo e depois de quarenta e oito horas, submetido a uma única discussão, na Segunda Parte da Ordem do Dia;

§ 4º . Encerrada a discussão, será procedida a votação nominal;

§ 5º . O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o(a) Prefeito(a) deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal;

§ 6º . Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos, ou pelos quais o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

TÍTULO IX

DO COMPARECIMENTO DO(A) PREFEITO(A)

Art. 129 . Sempre que comparecer à Câmara, o(a) Prefeito(a) será introduzido no recinto do Plenário, por uma Comissão de Vereadores(as), designada pela mesa, tomando assento ao lado direito do(a) Presidente.

Art. 130 . A Câmara poderá, atendendo a Requerimento de qualquer Vereador(a) ou Comissão, convocar o(a) Prefeito(a) para prestar esclarecimento sobre a marcha da administração ou sobre assunto de interesse da municipalidade, previamente determinado.

Art. 131 . No ofício de convocação, a Câmara designará a data do comparecimento, a qual não poderá ser fixada em menos de cinco dias, salvo quando se tratar de assunto de calamidade pública ou de interesse imediato, cujo retardamento implique em prejuízo para a municipalidade.

Art. 132 . No ofício de convocação constará, obrigatoriamente, o assunto a ser esclarecido.

Art. 133 . A Câmara Municipal receberá o(a) Prefeito(a) em sessão especial, sempre que este manifestar propósito de expor, pessoalmente, assunto de interesse público municipal.

TÍTULO X

DOS(AS) VEREADORES(AS)

Seção I – Do Mandato

Art. 134. O instrumento que habilita o cidadão a tomar posse para exercer o mandato de Vereador(a) é o diploma expedido pela Justiça Eleitoral.

Art. 135. O(A) Vereador(a) prestará compromisso, tomará posse apresentará declaração de seus bens, a qual deverá constar na Ata da primeira reunião da legislatura.

Parágrafo único. No penúltimo mês da Legislatura, o(a) Vereador(a) deverá apresentar novamente declaração de seus bens, para que seja incluída em Ata.

Seção II – Da Perda e Penalidades do Mandato

Art. 136 . O(A) Vereador(a) que abusar das prerrogativas inerentes ao seu mandato, ou praticar atos que afetem a sua dignidade, está sujeito às seguintes medidas:

I - Advertência por escrito

II - Suspensão do exercício do Mandato; e

III - Perda do mandato;

Parágrafo único . As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas mediante proposta da Comissão de Ética Parlamentar, na forma do disposto no inciso XII do art. 42 e decididas pelo Plenário, por voto aberto e pela maioria absoluta dos(as) Vereadores(as), exceto nos casos previstos nos incisos III e V do artigo 50 da Lei Orgânica, assegurada a ampla defesa. (NR)

* nova redação modificativa dada pela Resolução n.º 89, de 15.12.97.

Art. 137 . Advertência por escrito, será aplicada ao(a) Vereador(a) que infringir o decoro parlamentar.

Art. 138 . Incorre em suspensão o(a) Vereador(a) que:

I - Reincidir nas hipóteses previstas no artigo anterior; e

II - A critério do Plenário.

Parágrafo único. A penalidade de suspensão do exercício do mandato, não poderá exceder à trinta dias.

Art. 139 . A perda do mandato aplicar-se-á nos casos e na forma previstos no art. 50 da Lei Orgânica.

Art. 140 . As penalidades previstas nesta Seção a serem declaradas pela Mesa, de ofício, ou mediante iniciativa de qualquer de seus membros ou partido político com representação na Câmara, ou da Comissão de Ética Parlamentar com base no art. 50 da Lei Orgânica, obedecerão as seguintes normas:
Parágrafo único . Aplicam-se subsidiariamente, os princípios do processo em geral no que esta Resolução não dispuser diferente. (NR)

· nova redação dada pela Resolução n.º89, de 15.12.97.

I - A Mesa dará ciência, por escrito ao(a) Vereador(a), do fato ou ato que possa implicar nas penalidades previstas nesta seção;

II - No prazo de três dias úteis, contados da ciência, o(a) Vereador(a) poderá apresentar defesa, pessoalmente ou por meio de procurador legalmente constituído;

III - Apresentada ou não a defesa, a Mesa decidirá a respeito, no prazo de quarenta e oito horas; e

IV - A Mesa tornará públicas as razões que fundamentam sua decisão.

Art. 141. Para efeito do inciso II, do art. 50 da Lei Orgânica, considera-se procedimento incompatível com o decoro parlamentar:

I. O abuso das prerrogativas asseguradas aos Membros da Câmara ou a percepção de vantagens indevidas em decorrência da condição de Vereador(a);

II . A transgressão reiterada aos preceitos deste Regimento Interno;

III. Perturbação da ordem nas sessões da Câmara ou nas reuniões das Comissões;

IV . Cometer a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;

Seção III – Da Remuneração

Art. 142 . A remuneração dos(as) Vereadores(as) será fixada pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe o art. 29, inciso V da Constituição Federal.

Art. 143. O(A) Vereador(a) que deixar de comparecer à Reunião Ordinária da Câmara ou dela se retirar durante a Ordem do Dia, terá descontado, o correspondente a um trinta avos do total de sua remuneração.

§ 1º - A regra deste Artigo, não se aplica no caso de falta determinada por doença devidamente justificada, ou se o(a) Vereador(a) estiver licenciado.

§ 2º - O desconto do que trata o "caput" deste artigo, será efetuado até o número de faltas imediatamente inferior a um terço constante do art. 69, da Lei Orgânica do Município de Belém.

§ 3º - Ao se alcançar o número de faltas, constantes no art. 69, da Lei Orgânica do Município de Belém, aplica-se a penalidade por ela regulada.

Art. 144 . Considera-se presente o(a) Vereador(a) que estiver fora de Belém, em missão oficial da Câmara Municipal ou funcionando em Comissão Temporária, constituída regimentalmente.

Seção IV – Da Convocação Do(a) Suplente

Art. 145 . O(A) Suplente de Vereador(a) será convocado para preencher vaga por falecimento, investidura em função permitida por Lei, renúncia, suspensão ou perda de mandato de Vereador(a) ou quando o titular se licenciar para tratamento de saúde ou de interesses particulares por prazo igual ou superior a noventa dias.

§ 1º . A Câmara convocará, através de Edital, o(a) Suplente quando o(a) Titular se licenciar por prazo igual ou superior a noventa dias, se o pedido for apresentado até trinta dias do encerramento do período legislativo anual;

§ 2º . O(A) Suplente convocado terá o prazo de dez dias para tomar posse, podendo este prazo ser prorrogado por igual tempo pela Câmara Municipal, a requerimento do(a) interessado(a).

§ 3º . Assiste ao(a) Suplente que for convocado o direito de se declarar impossibilitado(a) para assumir o exercício do mandato, devendo, nesse caso, dar ciência, por escrito, à Mesa, que convocará

imediatamente o(a) próximo(a) Suplente;

§ 4º . Ressalvada a hipótese de doença comprovada, o(a) Suplente que, convocado, não assumir o mandato no período correspondente ou faltar à terça parte das sessões ordinárias da Câmara, contados da convocação, perde o direito à suplência, sendo convocado(a) o(a) suplente imediato;

§ 5º . O(A) Suplente de Vereador(a) (a) em exercício perceberá integralmente todas as vantagens auferidas pelo(a) Titular licenciado(a);

§ 6º . O(A) Suplente que desistir de assumir, na forma autorizada pelo §2º deste artigo, não poderá causar, por qualquer meio, desconvoação daquele que o(a) substituir;

§ 7º . O(A) Suplente convocado(a) que deixar de assumir o mandato não perderá o direito de ser convocado(a) em outra oportunidade.

Seção V – Da Licença

Art. 146 . Pode o(a) Vereador(a) licenciar-se:

- a) para tratamento de saúde;
- b) para gozar licença maternidade ou paternidade, no prazo da Lei;
- c) para gozar licença - adoção, nos termos em que a Lei dispuser;
- d) quando a serviço ou em missão de representação da Câmara Municipal, ou quando compareça a congressos, seminários ou cursos com duração não superior a noventa dias, com posterior apresentação de certificado; e (NR)

* com a nova redação dada pela Resolução n.º 17, de 19.08.93

- e) para tratar de assuntos particulares, sem remuneração, desde que o afastamento não ultrapasse noventa dias;

§ 1º . A licença para tratamento de saúde deve ser solicitada devidamente acompanhada de atestado médico, assinado por dois profissionais, com o respectivo registro no Conselho Regional de Medicina, se possível pertencente ao quadro médico de órgãos oficiais;

§ 2º . A licença depende de Requerimento por escrito, apresentado à Presidência da Câmara Municipal e obrigatoriamente lido no expediente da sessão imediata ao recebimento, para votação na Primeira Parte da Ordem do Dia da mesma sessão;

§ 3º . Aprovada a licença pelo Plenário, o(a) Vereador(a) que a requereu poderá dela desistir e reassumir o seu mandato, desde que a licença seja inferior a noventa dias, bastando oficiar ao(a) Presidente da Câmara Municipal de Belém, a decisão; (NR)

* com redação dada pela Resolução n.º 23, de 16.09.93

§ 4º . Não haverá licença por tempo indeterminado, sendo, porém, permitida a prorrogação para tratamento de saúde;

Seção VI – Da Renúncia

Art. 147 . A renúncia só se verifica se apresentada por escrito, com firma reconhecida, e independente de aprovação da Câmara Municipal, mas, somente se tornará efetiva depois de lida no Expediente.

Seção VII – Dos Direitos

Art. 148. São direitos dos(as) Vereadores, além dos constantes na Lei Orgânica, os seguintes:

- a) votar e ser votado(a);
- b) apresentar Projetos, Requerimentos, Emendas e Substitutivos;
- c) ser eleito(a) para a Mesa Diretora;
- d) fazer parte das Comissões;
- e) ser indicado(a) para Líder ou Vice-Líder;
- f) solicitar às autoridades, por intermédio da Mesa Diretora, informações sobre o serviço público ou dados necessários à elaboração legislativa;
- g) preservar a garantia física e moral de Vereador(a), requisitando as providências indispensáveis à autoridade competente, diretamente, ou por intermédio do(a) Presidente da Câmara Municipal;
- h) examinar qualquer documento do Arquivo, não podendo, todavia, retirá-lo;
- i) receber os avulsos ou publicações da Câmara Municipal.

T Í T U L O X I

DOS(AS) LÍDERES

Art. 149. Líder é o(a) porta-voz de uma representação partidária, do Governo ou de um bloco de Partidos, bem como o(a) intermediário(a), autorizado(a) entre os mesmos e os órgãos da Câmara Municipal, sendo que a indicação de liderança será feita de acordo com o que dispuser o respectivo estatuto do partido e em caso de omissão deste, pela bancada do partido com assento no Poder Legislativo Municipal; (NR)

* com redação modificativa dada pela Resolução n.º 20, de 24.06.96.

§ 1º . Quando os(as) Líderes não puderem ocupar pessoalmente a Tribuna, poderão transferir a palavra

a um(a) de seus Liderados;

§ 2º. O(A) Líder designará um(a) Vice-Líder, que usará as prerrogativas da Liderança quando ele(a) estiver ausente;

§ 3º. O(A) Chefe do Executivo poderá indicar à Câmara, entre os(as) Vereadores(as), um(a) Líder e um(a) Vice-Líder de sua livre escolha.

TÍTULO XII

DA SEGURANÇA INTERNA DA CÂMARA MUNICIPAL

Art. 150. A segurança da Câmara Municipal e de suas dependências internas compete, privativamente, à Mesa Diretora, sob a direção do(a) Presidente, sem intervenção de qualquer outro Poder.

Art. 151. Qualquer cidadão(ã) poderá assistir as sessões das galerias, desde que não porte qualquer tipo de arma, guarde silêncio e respeito, sendo compelido(a) a sair imediatamente do prédio, caso perturbe os trabalhos com aplausos ou manifestação de reprovação e não atenda a advertência do(a) Presidente.

Parágrafo único. Quando o(a) Presidente não conseguir manter a ordem por simples advertências, deverá suspender a sessão, adotando as providências cabíveis.

Art. 152. É proibido o porte de arma no recinto do Plenário.

§ 1º. Compete à Mesa fazer cumprir as determinações deste artigo, mandando desarmar e prender quem as transgredir.

§ 2º. Relativamente a Vereador(a), a constatação do fato será considerada incompatível com decoro parlamentar.

TÍTULO XIII

DOS ANAIS

Art. 153. Os Anais da Câmara Municipal de Belém compreendem os conjuntos das Atas das sessões plenárias e das Comissões Técnicas, das traduções revisadas e documentadas das notas taquigráficas, apanhadas durante o andamento dos trabalhos legislativos.

Art. 154. As Atas resumidas das sessões serão confeccionadas pelos Redatores, lotados no Departamento Legislativo, e conterão:

I - data, hora e local em que se realizou a sessão;

II - resumo dos trabalhos diários;

III - assuntos que, através de deliberação plenária, tenham determinada sua inserção; e

IV - relação dos(as) Vereadores(as) presentes e ausentes.

§ 1º. As sessões que caracterizam a instalação da legislatura e o término de cada período legislativo, deverão ser suspensas por quinze minutos, a fim de que sejam confeccionadas as respectivas Atas, que serão posteriormente apreciadas em Plenário.

§ 2º. As Atas pendentes de aprovação deverão ser submetidas à apreciação plenária até a última sessão de cada período legislativo.

§ 3º. Ao término do período legislativo, o conjunto das Atas aprovadas durante o ano em curso será enviado ao Setor de Arquivo, a fim de ser encadernado e catalogado, onde permanecerá para posteriores consultas.

§ 4º. O fornecimento de cópias das Atas, durante o período em que estas estiverem sob a guarda do Departamento Legislativo, só poderá ser feito através de autorização escrita do(a) Presidente da Câmara Municipal.

§ 5º. As Atas das Sessões da Câmara serão publicadas no Diário Oficial do Poder Legislativo.

Art. 155. A transcrição dos debates das sessões da Câmara Municipal será feita por técnicos de taquigrafia, os quais se incumbirão da tradução das notas taquigráficas dos discursos proferidos em Plenário.

§ 1º. Caso o(a) Vereador(a) deseje proceder modificações em discurso que houver pronunciado(a), deverá solicitar ao(a) Presidente da Câmara, que autorizará o Setor competente a fornecer cópia da tradução das notas taquigráficas ao requerente, a fim de que este faça a retificação desejada.

§ 2º. Ao(A) Vereador(a) é lícito reter seu pronunciamento por vinte e quatro (24) horas, findo o qual, será o mesmo encaminhado ao Departamento de Taquigrafia, a fim de que seja organizado e arquivado;

§ 3º. As cópias das proposições apresentadas em Plenário serão fornecidas ao Departamento de Taquigrafia, a fim de permitir a documentação das sessões.

§ 4º. Ao término de cada Sessão Legislativa, o conjunto das traduções revisadas das notas taquigráficas colhidas nas Sessões, será encaminhada ao Setor de Arquivo e Documentação, a fim de ser encadernado e catalogado, lá devendo ser preservado para posteriores consultas.

· Com redação alterada pela Resolução nº 73, 29.06.01

TÍTULO XIV

DA ORDEM INTERNA DA CÂMARA

Seção I – Da Secretaria da Câmara Municipal

Art. 156 . Os serviços administrativos da Câmara far-se-ão através de sua Secretaria, constituída de um quadro especial e, reger-se-ão por um Regulamento, baixado pela Mesa, com força de Lei, aprovado pela Câmara.

§ 1º . Todos os serviços da Secretaria serão orientados pela Comissão Executiva, que fará observar o regulamento vigente;

§ 2º. Todo órgão de serviço da Câmara deve ser criado, modificado ou extinto por Resolução aprovada por maioria absoluta de seus membros;

§ 3º. Todos os direitos, deveres e atribuições dos(as) funcionários(as) da Secretaria devem constar de seu Regulamento.

§ 4º. Na expedição de documentos oriundos desta Casa, inclusive proposições, bem como em placas, carteiras, crachás, adesivos e similares, serão obrigatoriamente usadas as expressões de gênero masculino e/ou feminino.

· Com redação modificada pela Resolução nº 35, de 18.05.01

Art. 157 . As proposições que modifiquem os serviços da Secretaria ou as condições e vencimentos de seu pessoal são de iniciativa da Comissão Executiva, devendo, por ela, serem submetidas à consideração e aprovação do plenário;

Art. 158 . Poderão os Vereadores ou Vereadoras interpelar a Mesa sobre os serviços da Secretaria ou sobre a situação do respectivo pessoal, em proposição encaminhada à Mesa, que deliberará sobre o assunto.

Parágrafo único . A Comissão Executiva, em reunião, tomará conhecimento dos termos do pedido de informação e prestará a informação solicitada, dando ciência por escrito, diretamente ao interessado.

T Í T U L O X V

DO REGIMENTO INTERNO

Art. 159. O Regimento Interno, que tem força de Lei, só poderá ser modificado, no todo ou em parte, mediante Resolução da Câmara Municipal, cujo Projeto poderá ser de iniciativa de qualquer Vereador ou Vereadora, da Comissão Executiva ou de Comissão Temporária, para este fim criada.

§ 1º. Apresentado o Projeto, que proponha modificação em partes específicas ou em artigos isolados do Regimento Interno, este, deverá ser enviado à Comissão de Justiça, para seguir trâmite normal; *

§ 2º. Quando se tratar de projeto que proponha reformulação geral ou modificações de grandes tópicos do Regimento Interno, deverá neste caso, o projeto ser distribuído em avulsos e permanecer no expediente em pauta, durante sete sessões consecutivas, para recebimento de emendas;*

§ 3º. Após o recebimento das emendas, descritas no parágrafo anterior, será o projeto remetido às Comissões, obedecendo o seguinte trâmite:*

I - Comissão de Justiça e Legislação, para exame e parecer das emendas apresentadas;*

II - Comissão Temporária, quando de sua autoria, para exame das Emendas apresentadas;*

III - Comissão Executiva, quando de sua autoria, para conhecimento e considerações, quanto das emendas apresentadas;*

§ 4º. Os pareceres das Comissões de Justiça, Temporária e da Comissão Executiva serão emitidos no prazo de quinze dias úteis; (NR)

§ 5º. A apreciação do Projeto que dispõe sobre a alteração ou reforma do Regimento, obedecerá ao rito a que estão sujeitos os Projetos de Lei em regime de tramitação ordinária, sendo sua aprovação por maioria absoluta dos Vereadores ou Vereadoras. *

* com redação dada pela Resolução n.º 19, de 22.04.97.

Art. 160 . A Comissão Executiva fará, ao fim de cada ano legislativo, consolidação das modificações feitas no Regimento.

T Í T U L O X V I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E FINAIS

Art. 161 . Em caso de renúncia ou morte do(a) Presidente, o(a) Vice-Presidente assumirá a Presidência e se não houver decorrido mais da metade do exercício, dentro de trinta dias, proceder-se-á a eleição e o(a) eleito(a) completará o período de seu(ua) antecessor(a).

§ 1º . No caso de renúncia simultânea do(a) Presidente e do Vice-Presidente, o Primeiro Secretário(a) assumirá a Presidência, o Segundo Secretário(a) assumirá a Vice-Presidência, e os(as) Terceiro(a) e Quarto(a) Secretários(as) assumirão as Primeira e Segunda Secretarias, respectivamente, tomando as providências expressas neste Artigo;

§ 2º . Estando a Câmara em recesso, a eleição proceder-se-á na primeira reunião do período legislativo ordinário;

§ 3º . A eleição proceder-se-á apenas para preenchimento das vagas ou vaga existente na Mesa Diretora;

§ 4º . Ocorrendo vagas por renúncia ou morte de um(a) dos(as) Secretários(as), dentro de cinco dias proceder-se-á a eleição e o(a) eleito(a) completará o período de seu(ua) antecessor(a), sendo vedado a qualquer atual componente da Mesa Diretora ser candidato(a).

Art. 161 - A. A Comissão Executiva da Câmara Municipal de Belém fará realizar anualmente, na quarta-feira que antecede o dia do Círio, no horário regimental, uma Sessão especial em homenagem a padroeira dos paraenses, Nossa Senhora de Nazaré. (NR)

· Redação acrescentada pela Resolução 94, de 27.12.99

Art. 162 . Os membros da Comissão Executiva poderão ser afastados dos cargos, mediante Resolução aprovada por dois terços do total dos Vereadores(as), quando constatada irregularidade na sua conduta, ou abuso do poder, conforme disposições contidas no art. 36 deste Regimento.

Art. 163 . A Câmara poderá reconhecer de utilidade pública as instituições beneficentes, educativas, artísticas, esportivas, religiosas e outras cujas finalidades objetivam o aperfeiçoamento físico, intelectual ou moral das pessoas ou à assistência social, na forma da Lei.

Art. 164 . O reconhecimento de utilidade pública somente poderá ser considerado, após a aprovação do Projeto na Comissão de Justiça e Legislação e em plenário, por dois terços dos membros da Casa.

Art. 165 . Nenhum bem pertencente à Câmara Municipal poderá ser alienado sem a competente autorização do Plenário, através de Resolução.

Art. 166 . Os casos omissos neste Regimento serão resolvidos pelo Plenário, com base no Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Pará ou no Regimento Interno do Senado Federal, no que for possível, e se persistir a dúvida, por decisão da maioria plenária.

Art. 167 . O presente Regimento Interno, depois de aprovado em Plenário, será promulgado pela Comissão Executiva, que providenciará a publicação no Diário da Câmara Municipal de Belém.

Art. 168 . Quando a Câmara estiver reunida, serão hasteadas, na fachada principal do prédio, as Bandeiras Nacional, do Estado e do Município.

Art. 169. Este Regimento Interno entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 170 . Revogam-se as disposições em contrário.

Sentença de condenação por ato de improbidade administrativa.

Ação civil pública - suplente de conselheira tutelar - uso de documento falso

Antonio Claudio Von Lohrmann Cruz
GOSTOU?

58

Condenação por ato de improbidade pelo uso de documento falso para inscrição ao cargo de Conselheiro Tutelar de Belém.

Processo n.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Autor : Ministério Público do Estado do Pará

Requeridas : Maria e Joana

SENTENÇA COM MÉRITO

Versam os presentes autos sobre **AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**, com destituição definitiva da suplência de Conselheiro Tutelar de Icoaraci e anulação do registro de candidatura e do ato de posse, com pedido de antecipação de tutela, requerida pelo **Ministério Público do Estado do Pará** em face de **MARIA**, suplente de Conselheira Tutelar de Icoaraci e candidata eleita, e **JOANA**, eleita suplente da primeira requerida, com fundamento na Lei n. 7347/85; Lei n. 8069/90; artigos 9,10,11 e 12, da Lei n. 8429/92 e artigos 127 e 129, II e III, da Constituição Federal.

Aduziu o nobre representante do MPE, em síntese, que instaurou **PP n. 037/2011 – 3ª e 4ª PJCDCCI**, em razão de denúncia recebida através do **Ofício n. 126/2011 – CT II – Icoaraci**, dando conta de que a requerida **Maria** teria se utilizado de comprovante de escolaridade fraudulento, quando solicitou e foi deferido seu pedido de **inscrição à eleição de Conselheiro Tutelar de Belém II – DAICO**.

Refere o “*Parquet*” que, após instrução do **PP n. 037/2011**, acostado à inicial, constatou que **Maria, efetivamente**, apresentou ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente de Belém – COMDAC, um **diploma de habilitação** para o magistério de 1ª a 4ª série, concluído em 1998 e que teria sido emitido pela Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio “Avertano Rocha”, datado de 28.03.1991, não constando livro, folhas e nem número de registro no verso ou anverso do documento.

Ouvida pelo nobre Promotor de Justiça, a Sra. , Diretora da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio “Avertano Rocha”, após análise dos arquivos escolares onde se encontram todos os assentamentos de alunos e ex-alunos, disse que **Maria** jamais se matriculou naquela instituição.

Anotou, ainda, que, o uso de documento material ou ideologicamente falso e mediante falsa declaração no documento inscrição, por ação deliberada, induziu a erro a COMISSÃO ELEITORAL DO COMDAC, que conduziu o processo eleitoral, viciando, **por fraude**, o deferimento da inscrição da **CHAPA N° 01** para eleição, abrangendo tanto a titular, **Maria**, quanto a suplente, **Joana**.

Prosseguindo, disse que *“a utilização de subterfúgios fraudulentos para concorrer à função implica em flagrante paradoxo com a dignidade legal e material exigida para o exercício de Conselheiro Tutelar da Criança e do Adolescente, de relevante interesse público e reconhecida repercussão social”*.

Assim, concluiu que a **conduta fraudulenta** da requerida Maria ofende profundamente a moralidade administrativa e aos princípios constitucionais cogentes da Administração Pública, de observância inescusável por todo agente ou servidor público, em todos os segmentos do Estado brasileiro.

Desta forma, a requerida **Maria** não apresentou comprovante de escolaridade de conclusão do ensino médio em qualquer instituição de ensino regular, prestando, dolosamente, falsa informação ao COMDAC, nos mandatos de 2008/2011 e 2011/2014, possivelmente ensejando o **recebimento de valores indevidos** sob a rubrica de **“adicional de escolaridade”**, sendo necessária a intervenção judicial para impedir a fruição da função de Conselheira Tutelar da requerida Maria, na qualidade de suplente do mandato 2008/2011 ou de titular no mandato 2011/2014.

Como prova de suas alegações, acostou: a) **cópia de diploma de habilitação para o magistério de 1ª a 4ª série da requerida Maria**; b) **termo de declarações de ...**; c) **cópia do relatório final de aproveitamento dos concluintes do curso de magistério no ano de 1988**.

Requeru o recebimento da presente ação; citação das requeridas para apresentação de defesa; e em sede de liminar, o afastamento da suplência da função, suspensão do registro da Chapa n. 01, convocação da chapa que obteve colocação seguinte; e, quanto ao mérito, pugnou pela procedência e condenação da requerida Maria por **ato de improbidade administrativa**, sendo submetida às sanções do artigo 12, II e III da Lei n. 8249/1992; anulação do registro da chapa n. 01 e do ato de posse do conselheiro tutelar das requeridas por falta de idoneidade para o exercício do cargo; citação para integrarem a lide na qualidade de litisconsorte ativo ou passivo o COMDAC, FUNPAPA e o Município de Belém.

Por fim, solicitou, desde logo, a remessa de relatório detalhado de todos os valores percebidos pela requerida Maria sob a rubrica de “gratificação de escolaridade”, durante o mandato de 2008 a 2011 ou no **exercício de qualquer outra função, de qualquer natureza, remunerada pelos cofres públicos municipais e estaduais**, pela Secretaria Municipal de Administração – SEMAD e Secretaria Executiva de Estado de Administração – SEAD, respectivamente.

Acostou documentos de fls. 30/113.

Pela **decisão interlocutória** de fls. 115/137, **concedi** a antecipação parcial dos efeitos da tutela pretendida, determinando o afastamento da suplência da função de Conselheira Tutelar da requerida Maria, evitando qualquer remuneração ou convocação da suplente até o encerramento do mandato 2008/2011; **suspendi** o registro da Chapa n.01, determinando a convocação e posse pelo COMDAC da chapa que obteve colocação seguinte; **recebi** a inicial e determinei a citação das requeridas para apresentação de defesa no prazo de 15 (quinze) dias; determinei a citação do COMDAC, FUNPAPA e Município de Belém para, querendo, ingressassem como litisconsorte ativo e/ou passivo; deferi o requerimento de envio de relatórios detalhados pela SEMAD e SEAD.

As requeridas foram **citadas pessoalmente** (fls. 141), em 28.07.2011.

Os demais interessados (COMDAC, FUNPAPA e Município de Belém) foram cientificados em 28.07.2011 (fls. 148).

Através de advogado particular, as requeridas apresentaram **contestação** em 10.08.2011 (fls. 149/158), não arguindo preliminares e acostando documentos de fls. 159/165. Disse que, ao tempo em que fora suplente e exerceu seu mandato, possuía apenas o ensino fundamental; que as regras da eleição somente exigiam comprovação de escolaridade; que está cursando o nível superior; que desconhece os documentos juntados pela Promotoria e tidos como fraudulentos, ressaltando que a assinatura não é sua, não sabendo informar de sua procedência; que não procede o enriquecimento ilícito, pois atuou em prol da sociedade e que possui idoneidade moral, sendo Presidente de um Centro Comunitário. Ao final, pediram a revogação da antecipação de tutela e a improcedência do pedido.

A Secretaria Municipal de Administração – SEMAD, **apresentou as fichas financeiras** da requerida **Maria** referente aos anos de **2009, 2010 e 2011** (fls. 160/169) e a Secretaria de Estado de Administração – SEAD, apresentou as fichas que demonstram **pagamento de vantagens** a ela, no período de **02/1994 a 12/1998** (fls. 170/186).

O Município de Belém, em 27.09.2011, requereu a sua habilitação como litisconsorte ativo na presente ação, acostando documentos de fls. 190/194.

Às fls. 195, consta certidão informando o decurso do prazo, **sem manifestação**, por parte do COMDAC e FUNPAPA.

Instado a se manifestar acerca da contestação apresentada pelas requeridas, o representante do Ministério Público pugnou pela produção de prova testemunhal, com oitiva das requeridas.

Às fls. 215, a requerida Maria comunicou a habilitação de seu novo procurador.

As requeridas informaram que pretendiam a produção de prova testemunhal.

Designada para o dia 30.11.2012, realizei **audiência de instrução e julgamento**, onde foram ouvidas a requerida MARIA e a testemunha (...) (fls. 232/234) sendo, ao final, dispensadas as declarações das demais testemunhas arroladas pelo MP e vista dos autos às partes para alegações finais. A requerida **JOANA** não compareceu.

O MPE apresentou alegações finais, posteriormente ratificados pelo Município de Belém (fls. 255), pugnando pela procedência do pedido, tornando definitivos os efeitos da antecipação de tutela, bem como determinando o ressarcimento integral da verba recebida fraudulentamente, com devida atualização do valor e suspensão dos direitos políticos de Maria por cinco (5) anos.

A defesa de Maria, por seu turno, requereu a aplicação de sanções em seu grau mínimo e o indeferimento de devolução dos valores recebidos, considerando a **confissão espontânea** da ré; a efetiva conclusão do ensino médio e o ingresso no ensino superior e os relevantes serviços prestados à comunidade.

Embora devidamente intimada, através de seu advogado, mediante publicação no Diário da Justiça, a requerida JOANA **não apresentou memoriais finais.**

É o relatório. Decido.

Tratam os autos de **ação civil pública** proposta pelo MPE em face de **Maria e Joana**, tendo como fundamento a prática ato de **improbidade administrativa** praticado pela primeira, consubstanciado no uso/emprego de **documentofraudulento** no momento da inscrição da Chapa n. 01, para concorrer ao cargo de Conselheiro Tutelar deste Distrito, no pleito de **abril de 2011**, onde alcançou a terceira posição entre os mais votados.

1. DA AÇÃO ?CIVIL PÚBLICA

Regulada pela Lei n. 7.347/85, a **ação civil pública** objetiva a responsabilidade por danos materiais e morais causados ao **meio ambiente**, ao **consumidor**, a **bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico**, bem como a qualquer **outro interesse difuso ou coletivo**, dentre outros.

Objetivando a condenação em dinheiro ou cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer, a ação civil pública tem como um dos legitimados para sua propositura o **Ministério Público**, na forma do art. 5º, inciso I.

Ainda quanto à legitimidade ativa do Ministério Público, tal competência encontra-se prevista na Constituição Federal de 1988, que delegou ao *Parquet* a defesa da **ordem jurídica**, do **regime democrático** e **dos interesses sociais e individuais indisponíveis**, zelando pelo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública, aos direitos constitucionalmente assegurados (arts. 127 e 129, incisos I e II, CF).

A lei especial prevê, ainda, a possibilidade do Ministério Público instaurar, preliminarmente, **inquérito civil** para apuração de informações sobre os fatos que constituam o objeto da ação, o que ocorreu *in casu*, posto que a inicial foi devidamente instruída com o procedimento n. 037/2011 – MP/IC, após provocação dos Conselheiros Tutelares do Distrito de Icoaraci, através de Ofício n. 126/2011 CT II. O citado inquérito civil iniciou-se com a expedição da **Portaria n. 037/2011 – 3ª e 4ª PJCDCCI-PPIC**, com a **finalidade de averiguar indícios de fraude ao processo eleitoral de Conselheiro Tutelar** em relação à inscrição da candidatura de **Maria**. Após o cumprimento de diligências, como oitiva de testemunhas e requisição de documentos, o relatório conclusivo (fls. 105/113) informa a propositura da ação civil pública, determinando a ciência aos interessados, envolvidos, ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Belém – COMDAC e à Fundação Papa João XXIII – FUNPAPA.

2. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº. 8.429/1992)

Em simples palavras, **improbidade administrativa** é o ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da Administração, cometido por agente público, durante o exercício de função pública ou decorrente desta. **É aquele ato impregnado de desonestidade e deslealdade.**

Agente público é o todo aquele que exerce, por eleição, nomeação, designação, contratação, ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo ou função na Administração Direta ou Indireta.

Sucintamente, se caracteriza pela violação dos **princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência (artigo 37, CF)** e pelo **enriquecimento ilícito**.

As **penalidades** também estão previstas constitucionalmente: **suspensão dos direitos políticos**; a **perda da função pública** (atual ou diversa daquela em que se deu o ato); a **indisponibilidade dos bens** e o **ressarcimento ao erário**, na forma da lei, **sem prejuízo da ação penal cabível** (§ 4º, art. 37, CF).

Sancionada em 02.06.1992, a **Lei n. 8.429** dispõe acerca das 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.

A **definição** de improbidade administrativa se encontra descrita no **artigo 1º**:

“Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei”.

O seu **artigo 2º** define o **sujeito ativo** (agente público) nos atos de improbidade administrativa como sendo **“todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.**

Assim, a utilização de um termo abrangente como agente público visa alcançar inúmeras pessoas que, de qualquer forma, exercem um *múnus* público. Todavia, as disposições contidas na Lei n. 8429/92 não se restringem ao conceito de agente público, mas são igualmente aplicáveis aqueles que, mesmo não sendo agentes públicos, induzem ou concorrem à prática da conduta ímproba ou dela se beneficiem sob qualquer forma, direta ou indireta (art. 3º).

Com o advento da citada lei, os agentes passaram a ser **responsabilizados na esfera civil pelos atos de improbidade administrativa** descritos nos **artigos 9, 10 e 11**, ficando sujeitos às **penas do artigo 12** do mesmo diploma legal.

Martins Júnior (2001, p.181), comenta:

A lei federal n.º 8.492/92 protege a probidade administrativa por meio da representação jurisdicional civil a três espécies de atos de improbidade, são

elas: enriquecimento ilícito de agentes públicos (art. 9º), prejuízo ao patrimônio público (art. 10) e ofensas aos princípios da Administração Pública (art. 11). Para que se caracterize o ato de improbidade administrativa, é mister a existência de ilicitude do ato, abrangendo tanto a sua imoralidade quanto a sua ilegalidade.

Pertinente ressaltar, ainda, que a Lei n. 8.492/92, além de tornar maior a proteção ao patrimônio público e da Administração Pública como um todo, acaba por coibir, não somente o enriquecimento ilícito e danos patrimoniais ao erário, como também determinando o cumprimento dos princípios administrativos positivados na Constituição Federal de 1988, especialmente pelo artigo 37.

Importante pontuar a **legitimidade** do Ministério Público para propositura da ação, na forma do artigo 17 da referida lei.

Anoto, ademais, que a ação foi proposta acompanhada dos documentos necessários para a verificação de indícios suficientes da existência do ato de improbidade (§ 6º).

3. DA POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEI Nº. 8.429/1992 AOS ATOS PRATICADOS POR CONSELHEIROS TUTELARES

Em razão da natureza de sua atuação, os conselheiros tutelares **prestam serviços** que constituem um *múnus* público. Porém, não se enquadram no conceito de agente político, vez que, apesar de “eleitos” pela comunidade para mandato certo, suas funções não compõem o esquema fundamental do poder público. Igualmente, os conselheiros tutelares não podem ser tido como servidores públicos comuns, pois não se submetem a concurso público e, portanto, não gozam de estabilidade. Sua relação com o Estado não é permanente, mas sim **temporária**. Todavia, não é eventual, e sua remuneração é realizada a partir dos recursos públicos municipais, podendo ser considerados **servidores públicos em sentido amplo**.

Sendo assim, a lei em comento é perfeitamente aplicável ao presente caso, tendo em vista que **membro do conselho tutelar exerce uma função pública**, de natureza relevante, que é o desempenho das atribuições típicas da atividade do órgão público a que pertence (art. 135, ECA). Tal consideração é derivada de sua condição de responsável pela solidificação do princípio constitucional da **proteção integral** a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, com processo de escolha e investidura determinados por normas especiais, diversas daqueles atinentes aos servidores públicos em geral.

A jurisprudência também é nesse sentido:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DESTITUIÇÃO DE CONSELHEIRA TUTELAR Alegação de inidoneidade moral para o exercício do cargo de conselheira tutelar - Artigos 148, inciso IV, 208, inciso VII, e 209, da Lei 8069/90, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)- Competência recursal da Colenda Câmara Especial - Inteligência do artigo 33, inciso IV, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo - Posicionamento adotado pelo Órgão Especial no julgamento do Conflito de Competência n. 0068321-10.2011.8.26.0000 - Competência declinada - Recurso não conhecido, com determinação de remessa dos autos à Colenda Câmara Especializada da Infância e Juventude desta E. Corte. (APL

56690320108260481 SP 0005669-03.2010.8.26.0481. Relator(a): Rebouças de Carvalho. Julgamento: 03/10/2012. Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público. Publicação: 04/10/2012).

4. DA COMPETÊNCIA DA VARA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE

No caso em tela, a ação versa sobre ato de improbidade administrativa atribuída a conselheiro tutelar que, na forma do artigo 131 do ECA, é encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente.

Assim, na forma do **artigo 148** do Estatuto da Criança e do Adolescente, a Justiça da Infância e Juventude é competente para, entre outras coisas, conhecer de ações civis públicas fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos, afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no artigo 209 (competência originária da Justiça Federal ou dos Tribunais Superiores).

Nesse mesmo sentido, o seguinte aresto:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PERDA DE MANDATO. CONSELHEIRO TUTELAR. COMPETÊNCIA. JUIZADO DA INFÂNCIA E JUVENTUDE. O Juizado da Infância e Juventude é competente para processar as causas relativas a perda de mandato de conselheiro tutelar, conforme se depreende do art. 148, IV, c/c o art. 209, todos do Estatuto da Criança e do Adolescente. Decisão liminar que determinou o afastamento de conselheiro tutelar. Pressupostos gerais satisfeitos.” (Agravo n. 16615-7/180, TJGO, D.J. n. 13140, de 22.09.1999, p. 9. Acórdão de 31.08.1999, Des. Gercino Carlos Alves da Costa.)

5. QUANTO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ATRIBUÍDOS ÀS REQUERIDAS

O representante do Ministério Público, em seus pedidos, pugna pela condenação da requerida **MARIA** por ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito (art. 9º, *caput*), prejuízo ao erário (art. 10, I) e por atentar contra os Princípios da Administração Pública (art. 11, inciso I), requerendo, por fim, a aplicação das sanções previstas no artigo 12, incisos II e III.

Dispõem os artigos citados:

Art. 9º. Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei, e notadamente:(...)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbatamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

I – facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta Lei. (...)

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência;(…)

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

I – omissis;

II – na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.(grifei)

Desde logo, convém deixar claro que, no entender deste magistrado, a conduta da ré **MARIA**, ao contrário do entendimento do Parquet, somente pode ser enquadrada no **inciso I do artigo 9º. da Lei nº. 8.429/92**, pois praticou ato de improbidade administrativa **que importou em enriquecimento ilícito, ao receber, para si, dinheiro e/ou vantagem econômica, direta, a título de GRATIFICAÇÃO de escolaridade, mediante a apresentação de certificado de conclusão de curso que não realizou, ou seja, fraudulento, que se configura como um enriquecimento ilícito**, entendo que os valores percebidos pela requerida citada, em razão do exercício do cargo de conselheira tutelar, por ocasião do afastamento da titular, isto porque, quando a mesma foi eleita suplente no mandato de 2008/2011 ela se utilizou de tal documento, efetivar sua inscrição, voltando novamente a fazê-lo no leito de 2011.

A **Lei Municipal n. 8.155/2002**, que dispõe sobre a **Política Municipal de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente**, também disciplina a eleição de Conselheiro Tutelar:

Art. 21. São elegíveis para a função pública de Conselheiro Tutelar, inclusive quando suplentes, quaisquer cidadãos cujo registro tenha sido deferido pelo COMDAC, mediante a comprovação dos seguintes requisitos:

I - reconhecida idoneidade moral, comprovada mediante atestado passado por dois juízes ou membros do Ministério Público;

II - idade superior a vinte e um anos;

III - residência e domicílio eleitoral no Município;

IV - experiência mínima de dois anos no trato com crianças ou adolescentes, comprovada através de documento fornecido por instituição pública ou privada registrada no COMDAC;

V - certidão negativa de processos criminais fornecida pela Justiça do Estado e Federal;

VI - inscrição em chapa apresentada por instituição ou grupo de instituições vinculadas ao trabalho com crianças e adolescentes, devidamente registrada no COMDAC.

Por outro lado, as **Resoluções n. 001/2008** (publicada no Diário Oficial do Município em 17.04.2008) e **n. 02/11** (publicada no Diário Oficial do Município em 02.03.2011) somente indicam a necessidade de apresentar, para o registro da chapa, a apresentação de **comprovante de escolaridade**, original e cópia, na forma do artigo 28, inciso XIII e artigo 28, inciso VI, respectivamente.

Assim, da leitura dos dispositivos acima citados, verifico que não se impõe escolaridade mínima para o exercício da função de conselheiro tutelar, necessitando apenas que o mesmo seja **alfabetizado**, tendo em vista o trabalho desenvolvido, com elaboração de requisições e informações aos órgãos competentes atinentes aos casos de violação ou ameaça de violação aos direitos da criança e do adolescente (art. 136, ECA).

Logo, a requerida MARIA poderia concorrer ao pleito eleitoral para o cargo de suplente de conselheira tutelar **sem ter concluído o ensino médio**, mas, ao contrário disto, **optou por se utilizar de um documento fraudulento objetivando o recebimento de gratificações de escolaridade indevidas.**

Analisando as **fichas financeiras** encaminhadas pela SEMAD, fls. 167/169, percebo, primeiramente, que exercendo o cargo de conselheira tutelar, nos anos de 2009 a 2011, a requerida **recebeu** o valor de **R\$ 376,21** (julho/2009), **R\$ 376,21** (fevereiro/2010), **R\$ 376,21** (julho/2010) e **R\$ 404,39** (janeiro/2011) a título de **gratificação de escolaridade**, a que não teria direito, tendo em vista que a mesma apresentou diploma de conclusão de ensino médio falso.

Percebe-se, pois, que a requerida, **deliberadamente**, causou prejuízo aos cofres do Município de Belém, em proveito próprio, com evidente dolo.

Assim agindo, a requerida MARIA praticou **ato de improbidade administrativa**, que atenta contra o princípio da moralidade que deve ser observado por todos os agentes públicos, pois, na condição de candidata a conselheira tutelar no Distrito de Icoaraci, no pleito de 2011, **fez uso**, novamente, de documento fraudulento

para perceber gratificação indevida por adicional de escolaridade, embora já tivesse concluído o ensino médio em março de 2010 (fls. 160).

Questiona-se: se a demandada concluiu o ensino médio em 2010, porque apresentou, por ocasião de sua inscrição para o pleito eleitoral de abril de 2011, o mesmo diploma falso apresentado em 2008? Da análise dos documentos constantes nos autos e das declarações das testemunhas, entendo que a mesma agiu assim para que seu ato praticado anteriormente não fosse descoberto.

Ora, se a idoneidade moral do membro do Conselho Tutelar é exigida, pelo art. 131, inciso I, do ECA, como requisito para sua candidatura, não se pode admitir que a postura ética do Conselheiro se restrinja ao momento de sua escolha, mas sim a todo o período em que exercer o cargo a que se propôs. Portanto, a conduta indecorosa do Conselheiro Tutelar é motivo suficiente para a perda da função pública.

A inobservância dos princípios da administração pública faz gerar na sociedade prejuízo incalculável, criando a presunção de que qualquer cidadão poderá se dispor a praticar atos ilegais e imorais para apropriar-se de bens comuns indevidamente.

Desta forma, configurada a prática de ato de improbidade administrativa deve o juiz, por ocasião da aplicação das sanções cabíveis, levar em consideração a extensão do dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Na presente demanda, entendo que o prejuízo causado pela requerida, ao receber os valores a título de adicional de escolaridade, mostrou-se de natureza grave.

Com respeito a prova dos autos, tenho-a como robusta e autorizadora da procedência dos pedidos, haja vista que a ré **MARIA** confessou perante este magistrado, em audiência, a utilização do documento fraudulento e o recebimento de vantagem ilícita.

Conduto, com relação a ré **JOANA**, forçoso reconhecer que ela não teve nenhuma participação na fraude praticada pela outra, e, portanto, não deve receber nenhuma sanção prevista na lei de regência, devendo, porém, receber as consequências advindas da declaração de nulidade da eleição da Chapa nº 01.

6. CONCLUSÃO

Como dito alhures, pretende o MPE a condenação da ré **MARIA** por improbidade administrativa, atribuindo a ela a prática das condutas descritas nos artigos 9º, *Caput*, 10, *Caput* e inciso I, e 11, *Caput* e inciso I, da Lei n. 8.429/1992.

Notadamente, a improbidade administrativa deve ser evitada e combatida em todos os segmentos da sociedade, necessitando de um controle social eficaz e rígido para que os atos de má administração não desvirtuem os preceitos basilares de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, princípios expressos na CF/88.

Para o enquadramento da conduta na lei de improbidade administrativa, há de se verificar a presença dos elementos necessários, quais sejam, sujeito ativo (arts. 1º e 3º), sujeito passivo (art. 1º) e a ocorrência de ato danoso descrito em lei.

Diversos doutrinadores, como Di Pietro^[1], defendem a necessidade de elemento subjetivo para acarretar a incidência das penalidades previstas na lei de improbidade administrativa. Acerca do tema, ensina:

O enquadramento na lei de improbidade administrativa exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo. Mesmo quando algum ato ilegal seja praticado, é preciso verificar se houve culpa ou dolo, se houve um mínimo de má-fé que revele realmente a presença de um comportamento desonesto. (...) a aplicação da lei de improbidade exige bom-senso, pesquisa de intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o judiciário com questões irrelevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na Constituição está a demonstrar que o objetivo de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige a observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto da proporcionalidade entre meios e fins.

Na ação da ré **MARIA**, constato que todos os elementos, inclusive o volitivo, estão presentes. Em relação aos sujeitos ativo e passivo, bem como a ocorrência do ato danoso, já demonstrado anteriormente.

Quanto ao elemento subjetivo, entendo que o mesmo foi percebido durante a instrução processual e através da análise dos documentos trazidos aos autos, dando conta de que a requerida Maria, de forma livre e consciente, **apresentou documento que sabia ser falso**, para que fosse deferida a sua inscrição, através da Chapa n. 1, no processo de eleição para conselheiro tutelar do Distrito de Icoaraci.

Embora tenha negado a utilização de documento falso para inscrição no processo eleitoral, no momento de sua contestação, a demandada, em Juízo, **repiso**, confirmou as acusações feitas pelo Ministério Público, informando às fls. 232/233:

“Que realmente confirma ter utilizado o diploma de fls. 40 dos autos para se inscrever para concorrer às eleições para o conselho tutelar II, no pleito de 2011, na qualidade de titular; Que ratifica não ter concluído seu curso de magistério em 1988; Que nunca cursou magistério; (...) Que chegou a atuar por 4 vezes naquela oportunidade (mandato anterior, quando atuou como suplente); Que recebeu vantagens financeiras, tipo gratificação, por ter apresentado conclusão de ensino médio muito embora não tivesse concluído ainda”. (grifei)

De outra banda, a Diretora da Escola Estadual de Ensino Médio e Fundamental 'Avertano Rocha', Sra.(...), quando inquirida em Juízo, às fls. 233, ratificou as declarações feitas perante o Promotor de Justiça por ocasião da instrução do inquérito civil e confirmou que inexistente registro de matrícula em nome de Maria da Silva Sousa e que, em consequência, a requerida nunca estudou naquela instituição de ensino.

Verifico, como já dito, a ocorrência de ato de improbidade administrativa cometido pela Sra. Maria, **sobejamente comprovado nos autos**.

Ante ao exposto, considerando os documentos trazidos aos autos e a prova testemunhal, produzidas durante a instrução processual, diante ainda da **confissão** da demandada, levando em conta a gravidade do ato, considero demonstrada, de forma inequívoca, que a requerida **MARIA** praticou, dolosamente, ato de **improbidade**

administrativa, previsto no **artigo 9º, inciso I, da Lei nº 8.429/1992**, devendo receber as sanções previstas no **inciso I do artigo 12**, do mesmo diploma legal, independente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, **JULGO PROCEDENTE** os pedidos formulados pelo Parquet, para, em consequência, **confirmar** os efeitos da antecipação da tutela, concedida pela decisão de fls. 115/137. Na forma do inciso I do artigo 12 da lei antes referida, **CONDENO** a ré **MARIA**, a) **na perda de todo e quaisquer bens ou valores acrescidos ilicitamente com a prática do ato ao seu patrimônio, se houver, já que deles não se tem notícia nos autos;** b) **ressarcimento integral do dano causado aos Cofres Públicos;**c) **perda imediata da função pública, se estiver exercendo alguma a quando do trânsito em julgado desta sentença;**d) **suspensão dos direitos políticos pelo prazo de oito (8) anos;** d) **pagamento de multa civil de três (3) vezes o valor do acréscimo patrimonial;** e, e) **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócia majoritária, pelo prazo de dez (10) anos.**

Declaro, ainda, **nulo** o registro da Chapa n. 01 e o ato de posse, se houve, das rés, em função da reconhecida ausência de idoneidade moral para o exercício do cargo e descumprimento de requisito legal, confirmando a chapa seguinte mais votada, na condição de 5ª colocada.

Deixo de aplicar qualquer tipo de sanção a ré **JOANA** em razão de não ter participado de qualquer ato de improbidade administrativa, conforme fundamentação.

Oficie-se ao Poder Público, nas esferas Federal, Estadual e Municipal sobre a proibição contida na item “e”.

A **multa civil** deverá ser revestida em favor do Município de Belém, na forma do artigo 18 da Lei n. 8.429/92.

Considerando que constam nos autos, indícios de elementos que apontam para a prática, também, de **ilícito penal**, determino que sejam extraídas cópias de todas as peças dos autos e encaminhadas para o representante do Ministério Público com atuação criminal neste Distrito, independente do trânsito em julgado.

Com o trânsito em julgado, **expeçam-se as comunicações de ordem**, inclusive ao E. Tribunal Regional Eleitoral do Pará para fins de suspensão dos direitos políticos de **MARIA**.

Sem custas e honorários, em razão do artigo 141, § 2º do ECA.

Intimem-se as requeridas, através de seus advogados.

Cientifique-se o Ministério Público e a SEMAJ.

Oficie-se à FUNPAPA e COMDAC, enviando cópia desta decisão.

P.R.I.

Icoaraci, 29 de maio de 2013

Juiz ANTÔNIO CLÁUDIO VON LOHRMANN CRUZ

Titular da 3ª Vara Cível Distrital de Icoaraci/Infância e Juventude

Supremo Tribunal Federal
SERVIÇO DE JURISPRUDÊNCIA
D.J. 23.04.93
EMENTÁRIO Nº 1700 - 1

173

12/12/90

TRIBUNAL PLENO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 20992-5 DISTRITO FEDERAL

IMPETRANTE : FELIP CHEIDDE
IMPETRADO : PRESIDENTE DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

01700010
03760200
09921000
00000180

EMENTA: - CONSTITUCIONAL. DEPUTADO. PERDA DE MANDATO.
NÃO COMPARECIMENTO ÀS SESSÕES DA CÂMARA. AMPLA DEFESA. C.F./88,
art. 55, III, § 3º.

I. Perda de mandato declarada de ofício pela Mesa da
Câmara dos Deputados, tendo sido observado o requisito da ampla
defesa (CF, art. 55, III, § 3º).


II. Mandado de Segurança indeferido.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos,
acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão
Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas
taquigráficas, por maioria de votos, indeferir o Mandado de
Segurança, vencidos os Srs. Ministros Relator e Célio Borja.

Brasília, 12 de dezembro 1990.


ALDIR PASSARINHO - PRESIDENTE


CARLOS VELLOSO - (RELATOR P/O ACÓRDÃO)





ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Kiyoshi Harada

mestre em Direito e professor de Direito administrativo, tributário e financeiro; diretor da Escola Paulista de Advocacia e Ex Procurador-Chefe da Consultoria Jurídica do Município de São Paulo

A improbidade administrativa é um cancro que corrói a administração pública. Pelo seu efeito perverso, que afeta a vida da sociedade causando descrédito e revolta contra a classe dirigente em geral, acaba por minar os princípios basilares que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Generalidades

É comum confundir ato de improbidade administrativa com ato ilegal e lesivo ao patrimônio público, pressuposto básico da ação popular. O conceito de improbidade é bem mais amplo. É o contrário de probidade, que significa qualidade de probo, integridade de caráter, honradez. Logo, improbidade é o mesmo que desonestidade, mau caráter, falta de probidade.

Assim, podemos conceituar o ato de improbidade administrativa como sendo aquele praticado por agente público, contrário às normas da moral, à lei e aos bons costumes, ou seja, aquele ato que indica falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a administração pública direta, indireta ou fundacional, nas três esferas políticas.

Convém lembrar que a administração pública, no caso, não se limita ao Poder Executivo. Não há compartimentos estanques entre os Poderes da República. A tripartição do Poder por órgãos diferentes e independentes existe para coibir a ação de um deles sem limitação dos outros, formando um verdadeiro sistema de freios e contrapesos que se subsume no princípio de independência e harmonia entre os Poderes. O Poder Executivo é aquele incumbido da tarefa de, preponderantemente, executar as leis e administrar os negócios públicos, isto é, governar. Não interfere na atividade jurisdicional, mas cabe-lhe a nomeação de ministros de tribunais superiores, sob o controle do Senado Federal. Cabe-lhe, ainda, a faculdade de elaborar e enviar ao Legislativo o projeto de lei, bem como, o poder de sancionar ou vetar a propositura legislativa aprovada pelo Poder Legislativo, ressalvada a este último Poder a faculdade de derrubar o veto. Da mesma forma, os Poderes Legislativo e Judiciário, também, exercem atividades que extrapolam de suas atribuições preponderantes,

MUNDO JURÍDICO *artigo de Kiyoshi Harada*

www.mundojuridico.adv.br

quando promovem certame licitatório para aquisição de bens, quando efetuam o pagamento da folha, quando instauram inquérito administrativo etc. Por fim, importante notar que o Poder Judiciário não participa do processo legislativo, porém, cabe-lhe a prerrogativa de declarar a inconstitucionalidade das leis, não as aplicando neste caso. A improbidade administrativa é um cancro que corrói a administração pública. Pelo seu efeito perverso, que afeta a vida da sociedade causando descrédito e revolta contra a classe dirigente em geral, acaba por minar os princípios basilares que estruturam o Estado Democrático de Direito.

Por isso a Constituição Federal inseriu disposições para prevenir e reprimir os atos de improbidade.

Prescreve o art. 37:

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

No § 4º, o legislador constituinte predefiniu as penalidades cabíveis ao dispor.

"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."

Lamentavelmente a legislação infraconstitucional, voltada para a extirpação deste câncer social, é lacunosa e defeituosa, talvez, por falta de vivência prática dos legisladores, o que até seria um mal menor.

Da legislação anterior

Antes do advento da Lei nº 8.419/92 a ordem jurídica só se preocupava com o enriquecimento ilícito.

Assim é que a Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957, previa o seqüestro de bens de servidor público, adquiridos "por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica", sem prejuízo da responsabilidade penal (art.1º).

MUNDO JURÍDICO *artigo de Kiyoshi Harada*

www.mundojuridico.adv.br

Conferia ao Ministério Público e ao cidadão a titularidade para requerer a medida cautelar perante o juízo cível.

Complementando esse diploma legal, sobreveio a Lei nº 3.502, de 21 de dezembro de 1958, elecando as hipóteses caracterizadoras de enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função pública.

Nenhuma dessas leis explicitou o sentido da expressão "influência ou abuso de cargo, função ou emprego público". Outrossim, só após o advento de Reforma Administrativa, implantada pelo Decreto Lei nº 200/67, é que as empresas estatais passaram a integrar a administração indireta do Estado. Como se sabe, as estatais são useiras e vezeiras na contratação de servidores fantasmas, o que caracteriza ato de improbidade administrativa na modalidade de desvio de finalidade. Daí a pouca utilidade dessas leis no combate aos atos de desonestidade no trato da coisa pública. Essas leis foram substituídas pela Lei nº 8.429/92, que será mais adiante analisada.

A Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, que permite ao cidadão ajuizar a ação popular para invalidação de atos ou contratos administrativos ilegais e lesivos ao patrimônio das entidades políticas, autárquicas e paraestatais, além de limitar à mera espécie do gênero improbidade administrativa, ultimamente, vem sendo utilizada mais como instrumento de oposição política do que como meio de moralização da administração pública. Daí porque, na maioria das vezes o autor da ação é um cidadão detentor de mandato político ou filiado a algum partido político, o que tem exigido do Judiciário um cuidado redobrado no julgamento dessas ações.

Vale a pena lembrar, ainda, o art. 4º da Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade, incluindo dentre eles o ato atentatório a probidade na administração (inciso V). Atentar contra a probidade na administração, aparentemente, se identificaria com ato de improbidade administrativa de que estamos falando. Porém, não é bem assim, porque o artigo 4º desta última lei considera como crime de responsabilidade política os atos que atentam contra a probidade na administração. E o órgão competente para instauração do processo e julgamento do agente público, por crime de responsabilidade política, não é o Judiciário, mas o Legislativo a quem compete, se procedente a denúncia, decretar a perda da função pública, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Da Lei nº 8.429/92

Essa lei define o ato de improbidade administrativa, os sujeitos ativo e passivo, as penalidades cabíveis, bem como, regula o procedimento administrativo e o processo judicial para investigação e punição do agente público infrator. **MUNDO JURÍDICO**

artigo de Kiyoshi Harada

www.mundojuridico.adv.br

Conceito

Segundo essa lei, improbidade administrativa comporta claramente três modalidades. Os artigos 9º, 10 e 11 definem respectivamente os atos de improbidade administrativa que importam no enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário, e que atentam contra os princípios da administração pública. Exemplos da 1ª modalidade: adquirir, para si ou para outrem, no exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público. Exemplo da 2ª modalidade: ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento. Exemplo da 3ª modalidade: praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência.

Cada um desses artigos definiu genericamente o ato de improbidade no caput e deu uma definição pormenorizada em vários incisos, o que ensejará, certamente, uma interminável discussão quanto à taxatividade ou exemplificatividade das hipóteses elencadas, a exemplo do que ocorreu com a lista de serviços municipais. Importante notar que nem todo ato de improbidade administrativa implica enriquecimento ilícito do agente público ou prejuízo ao erário.

Sujeito passivo

Sujeito passivo ou vítima do mau agente público é a administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e as entidades particulares que tenham participação de dinheiro público em seu patrimônio ou receita, conforme prescreve o art. 1º e seu parágrafo único.

Sujeito ativo

É o agente público, assim entendido todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades que figuram como sujeito passivo do ato de improbidade administrativa. Abarca não só os servidores públicos, como também, os membros de Poderes ou agentes políticos. **MUNDO JURÍDICO** *artigo de Kiyoshi*

Harada

www.mundojuridico.adv.br

Penalidades

Conforme se depreende do § 4º do art. 37 da CF as penas consistem na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens e no ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O art. 12 da Lei nº 8.429/92 instituiu várias penalidades, dentre as quais, a cominação de multa, a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos fiscais ou creditícios. Extravasou os limites de sanções previamente definidas na Carta Magna que, nesse particular, não deu carta branca ao legislador ordinário para estipular sanções a seu talante.

Do procedimento administrativo

Qualquer cidadão pode representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada a investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade (art. 14). O dispositivo, na verdade, é desnecessário, pois o direito de petição já vem sendo consagrado, de longa data, nas nossas Constituições. Desnecessária, também, a disposição do art. 19, que pune o autor da denúncia que imputa, falsamente, ao agente público a prática do ato de improbidade administrativa, pois o Código Penal já cuida da denúncia caluniosa. Parece que esse dispositivo foi inserido para servir de desestímulo permanente à ação do cidadão. O interessado poderá, ainda, representar diretamente ao Ministério Público, bem como, pode o órgão ministerial, de ofício, requisitar a instauração de inquérito policial ou procedimento administrativo (art. 22).

Do processo judicial

A lei é lacunosa e dúbia ao mesmo tempo. O Ministério Público foi legitimado para ingressar com processo cautelar apenas e tão somente para requerer, na forma dos artigos 822 e 825 do CPC, o "seqüestro de bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado dano ao patrimônio" podendo o pedido incluir, quando for o caso, a "investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais"(art. 16 e § 1º e 2º). **MUNDO JURÍDICO** *artigo de Kiyoshi*

Harada

www.mundojuridico.adv.br

Não há previsão legal para medida cautelar objetivando o afastamento temporário do indiciado das atribuições do cargo ou da função. Ao contrário, o art. 20 prescreve que "a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória". É verdade que o seu parágrafo único permite que o juiz determine o afastamento temporário do agente público do exercício do cargo, emprego ou função, quando a medida se fizer necessária à instrução processual. Pressupõe, prévia instauração do contraditório para que o juiz, que detém o poder geral de cautela, possa decidir segundo seu prudente critério avaliativo o comportamento do réu no que diz respeito à instrução processual. Não autoriza a lei a presunção de que o réu irá atrapalhar ou dificultar a coleta de provas. Logo, o periculum in mora, que fundamenta a concessão de liminar, e no caso, nem se trata de liminar em sentido próprio, reside na necessidade de assegurar a regular instrução do feito, e não em prevenir a prática do ato de improbidade. De qualquer forma, esse parágrafo único é defeituoso e enseja interpretação dúbia ao conferir idêntico poder à autoridade administrativa competente no bojo de um dispositivo, que cuida da sentença judicial com trânsito em julgado (caput).

Quanto à ação principal, o art. 17 limita-se a dizer que terá o rito ordinário e será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica de direito público interessada, dentro do prazo de trinta dias, a contar da efetivação da medida cautelar. O art. 18 completa dizendo que "a sentença que julgar procedente a ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito".

O texto legal refere-se a ação civil de reparação de dano. O legislador, ao elaborar as normas processuais de repressão ao ato de improbidade administrativa, esqueceu que nem toda conduta tipificada importa em prejuízo ao patrimônio público ou enriquecimento do agente público desonesto. Tanto é que o art. 21 dispõe que "a aplicação das sanções previstas nesta lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público".

Daí a grande dúvida na habitual utilização pelo Ministério Público da ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, destinada a promover a responsabilização por danos morais e patrimoniais causados: ao meio ambiente; ao consumidor; a bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico; a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, e por infração da ordem econômica (art. 1º). Essa ação civil pública tem por objeto a condenação em dinheiro ou cumprimento da obrigação de fazer ou não fazer. Pode ser proposta ação cautelar, bem como, pode o juiz no bojo da ação principal conceder mandado liminar, com ou sem justificativa prévia (art. 12).

A invocação dessa lei permitiria o afastamento temporário do agente público acusado, por meio de uma liminar no processo cautelar, ou no bojo da própria ação principal, enquanto que a lei que define a improbidade administrativa só permite esse **MUNDO**

JURÍDICO *artigo de Kiyoshi Harada*

www.mundojuridico.adv.br

afastamento como garantia da regular instrução processual. O periculum in mora está restrito ao âmbito processual.

A dúvida quanto a possibilidade de o Ministério Público ingressar com ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347/85, para promover a responsabilização do agente público por ato de improbidade administrativa se agiganta quando examinada à luz do art. 129, inciso III da CF, que considera como função institucional do Ministério Público "promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos".

Ora, a Lei nº 4.729/92 não tem por objetivo imediato coibir dano ao patrimônio público, tanto é que o já citado art. 21 despreza a ocorrência desse dano para a responsabilização do agente público improbo. O objetivo maior da lei é proteger a probidade na administração pública. Para coibir ato ilegal e lesivo ao patrimônio público existe a ação popular. E, também, não se pode afirmar que medidas contra a improbidade administrativa insere-se no âmbito do interesse difuso ou coletivo de que trata o inciso IV do art. 1^a da Lei nº 7.342/85, acrescentado pelo art. 110 do Código de Defesa do Consumidor que, como se não bastasse a originária heterogeneidade de suas normas, vem sofrendo enxertos que o transforma em uma espécie de "Código Geral".

Em suma, parece-nos inviável o ajuizamento de ação civil pública para a responsabilização do agente público acusado da prática de ato de improbidade administrativa.

Quando essa ação for promovida, por exemplo, contra membro de Poder, legitimamente eleito pelo povo, uma liminar fulminante afastando, ainda que temporariamente, o agente político das atribuições do cargo atenta contra o princípio maior da segurança jurídica. De fato, a autoridade afastada pode retornar ao cargo por meio de agravo de instrumento que dê efeito suspensivo; outrossim, esse efeito suspensivo pode ser invalidado por meio de agravo regimental, hipótese em que o agente político ficará novamente afastado de suas atribuições. Governa um dia e descansa outro dia, ao sabor das decisões judiciais que não examinam o mérito da ação, acarretando sucessivas providências administrativas para empossamento do agente político substituto. É claro que tudo isso iria tumultuar a administração pública gerando clima de insegurança jurídica. Imagine-se a hipótese de um servidor público graduado, que foi nomeado no dia em que o agente público que o nomeou foi afastado de suas funções. O ato é válido? Como ficam os atos praticados por esse servidor graduado?

E mais, parece-nos, que o afastamento liminar, no caso, violaria o princípio da independência e harmonia dos Poderes de que falamos no início deste artigo. A perda da função pública ou a suspensão dos direitos políticos só podem ocorrer com o trânsito em julgado da decisão judicial condenatória. Lei alguma confere ao juiz

MUNDO JURÍDICO *artigo de Kiyoshi Harada*

www.mundojuridico.adv.br

singular o poder de afastar, liminarmente, o governante eleito de suas atribuições normais, porque isso, além de gerar insegurança jurídica, afrontaria o princípio federativo apontado.

Quando um governante perder a legitimidade do mandato, por atentar contra a probidade na administração, cabe à Casa Legislativa, depositária da vontade popular, cassar o mandato outorgado pelo povo (art. 4º, V da Lei nº 1079/50 e art. 73, IV, letra d da LOMSP).

texto confeccionado em 01/03/2001

RESOLUÇÃO Nº 22.610

Relator: Ministro Cezar Peluso.

O TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, no uso das atribuições que lhe confere o art. 23, XVIII, do Código Eleitoral, e na observância do que decidiu o Supremo Tribunal Federal nos Mandados de Segurança nº 26.602, 26.603 e 26.604, resolve disciplinar o processo de perda de cargo eletivo, bem como de justificação de desfiliação partidária, nos termos seguintes:

Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.

§ 1º - Considera-se justa causa:

I) incorporação ou fusão do partido;

II) criação de novo partido;

III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;

IV) grave discriminação pessoal.

§ 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subseqüentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

§ 3º - O mandatário que se desfilou ou pretenda desfiliar-se pode pedir a declaração da existência de justa causa, fazendo citar o partido, na forma desta Resolução.

Art. 2º - O Tribunal Superior Eleitoral é competente para processar e julgar pedido relativo a mandato federal; nos demais casos, é competente o tribunal eleitoral do respectivo estado.

Art. 3º - Na inicial, expondo o fundamento do pedido, o requerente juntará prova documental da desfiliação, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 4º - O mandatário que se desfilou e o eventual partido em que esteja inscrito serão citados para responder no prazo de 5 (cinco) dias, contados do ato da citação.

Parágrafo único – Do mandado constará expressa advertência de que, em caso de revelia, se presumirão verdadeiros os fatos afirmados na inicial.

Art. 5º - Na resposta, o requerido juntará prova documental, podendo arrolar testemunhas, até o máximo de 3 (três), e requerer, justificadamente, outras provas, inclusive requisição de documentos em poder de terceiros ou de repartições públicas.

Art. 6º - Decorrido o prazo de resposta, o tribunal ouvirá, em 48 (quarenta e oito) horas, o representante do Ministério Público, quando não seja requerente, e, em seguida, julgará o pedido, em não havendo necessidade de dilação probatória.

Art. 7º - Havendo necessidade de provas, deferi-las-á o Relator, designando o 5º (quinto) dia útil subseqüente para, em única assentada, tomar depoimentos pessoais e inquirir testemunhas, as quais serão trazidas pela parte que as arrolou.

Parágrafo único – Declarando encerrada a instrução, o Relator intimará as partes e o representante do Ministério Público, para apresentarem, no prazo comum de 48 (quarenta e oito) horas, alegações finais por escrito.

Art. 8º - Incumbe aos requeridos o ônus da prova de fato extintivo, impeditivo ou modificativo da eficácia do pedido.

Art. 9º - Para o julgamento, antecipado ou não, o Relator preparará voto e pedirá inclusão do processo na pauta da sessão seguinte, observada a antecedência de 48 (quarenta e oito) horas. É facultada a sustentação oral por 15 (quinze) minutos.

Art. 10 - Julgando procedente o pedido, o tribunal decretará a perda do cargo, comunicando a decisão ao presidente do órgão legislativo competente para que emposse, conforme o caso, o suplente ou o vice, no prazo de 10 (dez) dias.

Art. 11 - São irrecorríveis as decisões interlocutórias do Relator, as quais poderão ser revistas no julgamento final, de cujo acórdão cabe o recurso previsto no art. 121, § 4º, da Constituição da República.

2

Art. 12 - O processo de que trata esta Resolução será observado pelos tribunais regionais eleitorais e terá preferência, devendo encerrar-se no prazo de 60 (sessenta) dias.

Art. 13 - Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação, aplicando-se apenas às desfiliações consumadas após 27 (vinte e sete) de março deste ano, quanto a mandatários eleitos pelo sistema proporcional, e, após 16 (dezesesseis) de outubro corrente, quanto a eleitos pelo sistema majoritário.

Parágrafo único – Para os casos anteriores, o prazo previsto no art. 1º, § 2º, conta-se a partir do início de vigência desta Resolução.

Marco Aurélio – Presidente. Cezar Peluso – Relator. Carlos Ayres Britto.

José Delgado. Ari Pargendler. Caputo Bastos. Marcelo Ribeiro.

Brasília, 25 de outubro de 2007.

* Republicada por determinação do art. 2º da Resolução n.º 22.733, de 11 de março de 2008.