

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**LUIZ HENRIQUE GUEDES DE FARIA**

**A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES POLÍTICOS POR ATO DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO DO DISTRITO  
FEDERAL: O CASO ALÍRIO NETO**

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2017**

**LUIZ HENRIQUE GUEDES DE FARIA**

**A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES POLÍTICOS POR ATO DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO DO DISTRITO  
FEDERAL: O CASO ALÍRIO NETO.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Escola de Direito de Brasília (EDB) como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Daniel Gustavo Falcão Pimentel dos Reis

**BRASÍLIA,  
JUNHO 2017**

**A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES POLÍTICOS POR ATO DE  
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO PROCESSO LEGISLATIVO DO DISTRITO  
FEDERAL: O CASO ALÍRIO NETO**

THE RESPONSIBILITY OF POLITICAL AGENTS FOR ACT OF  
ADMINISTRATIVE IMPROBITY IN THE LEGISLATIVE PROCESS OF THE  
FEDERAL DISTRICT: THE CASE OF ALÍRIO NETO.

**LUIZ HENRIQUE GUEDES DE FARIA**

**SUMÁRIO**

Introdução; 1 Ato delicto de improbidade administrativa e seus elementos configuradores; 2 Tipicidade- ato de improbidade: conduta típica?; 3 Ato legislativo inválido e suas formas de controle; 4 Estudo de caso do processo 20070111241447 do Tribunal De Justiça do Distrito Federal e Territórios; Conclusão; Referências

**RESUMO**

O presente trabalho busca analisar se, na hipótese do ato tipicamente legislativo praticado por agentes políticos, existem cláusulas gerais que enquadrem a conduta como ímproba. Não tem por objeto exaurir todo o tema envolvido. Para isso, pretende analisar os atos de improbidade administrativa sob a ótica da jurisprudência, lei e doutrina. Pretende-se testar o problema com a doutrina e os seus reflexos na jurisprudência e, desta maneira, dividiu-se o artigo em quatro partes. Na primeira, analisa-se o delito de improbidade administrativa e a reação na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça; na segunda parte, a tipicidade do ato de improbidade administrativa e as sanções; na terceira, a invalidade do ato tipicamente legislativo e as formas de controle e, na última parte, um estudo de caso de um julgado do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

**PALAVRAS-CHAVE** Improbidade. Agentes políticos. Processo Legislativo. Controle de Constitucionalidade.

**ABSTRACT**

The present work seeks to analyze if in the hypothesis of the typically legislative act practiced by political agents there are general clauses that frame the conduct as impetuous, it does not aim to exhaust the whole theme involved. For this purpose, it intends to analyze the acts of administrative improbity from the point of view of jurisprudence, law and doctrine. It is intended to test the problem with the doctrine and its reflexes in the jurisprudence and for this divided the article into four parts. In the first part it will analyze the crime of administrative improbity and the reaction in the jurisprudence of the Superior Court of Justice; Second part the typicality of the act of administrative impropriety and penalties; Third part is the invalidity of the typically legislative act and the forms of control and in part and a case study of the Federal District Court and Territories.

**KEYWORDS** Improbity. Political actors. Legislative process. Constitutionality Control.

## INTRODUÇÃO

No presente trabalho, é analisada a responsabilidade dos agentes políticos por ato de improbidade administrativa no processo legislativo do Distrito Federal, não tem por objeto exaurir todo o tema envolvido. O referido assunto é recorrente, porque pode haver abusos dos agentes políticos em sua função típica de legislar, fato relevante para a sociedade, no tocante às proposições legislativas que trazem benefícios ao Distrito Federal.

Assim, vale ressaltar que a atividade legislativa é fundamental para o desenvolvimento do Estado de Direito. Os agentes políticos poderiam ser responsabilizados por ato de improbidade administrativa na sua função típica? Na hipótese do ato tipicamente legislativo no âmbito do processo legislativo, existem cláusulas gerais que justifiquem o enquadramento da conduta como ímproba? As cláusulas gerais que densificam juridicamente o delito denominado improbidade administrativa não permitem ter-se o ato tipicamente legislativo como ímprobo a despeito de sua invalidade.

Observa-se que a repressão de condutas ímprobos contribui para uma boa gestão na Administração Pública e cumprimento dos princípios constitucionais elencados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Estes são a legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência, elementos os quais devem ser observados por todos os agentes da Administração Pública.

Para analisar a hipótese, foi dividido o presente artigo em quatro partes em que, na primeira, serão analisados o ato delitivo de improbidade administrativa, os princípios envolvidos e o objeto de estudo, deputados distritais com abordagem de jurisprudência, doutrina e lei regente. Na segunda parte, busca-se entender se há tipicidade no ato de improbidade administrativa, a sua natureza e as sanções aplicadas. Na terceira parte, outro enfoque a ser perseguido é a validade do ato praticado pelo agente político, pois este ato seria válido apesar de querer fins específicos para benefício individual a sobressair o interesse público.

Por fim, na última parte do artigo será analisado um caso do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – TJDF, o caso Alírio Neto, com uma análise à luz dos conceitos trabalhados ao longo dos capítulos. Serão analisados doutrina, jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, lei e um estudo de caso de um julgado de 1ª instância do TJDF.

## **1 O ATO DELITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS ELEMENTOS CONFIGURADORES**

Com o advento da Constituição de 1988, o constituinte originário trouxe garantias e deveres a todos os cidadãos brasileiros de forma analítica. Esses direitos são assegurados na elaboração da norma no processo legislativo do Distrito Federal, com o fim de um bem-estar social da sociedade.

O produto legislativo do artigo 37, § 4º, foi a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que inovou de forma a indicar as hipóteses de improbidade administrativa. Uma lei de observância de todos os entes federativos na aplicação de sanções em condutas ímprobas.

O ato de improbidade administrativa insurge na desonestidade do agente público<sup>1</sup>. A Lei nº 8.429/1992 trouxe as hipóteses dos atos ímprobos, os quais atentam contra a probidade administrativa que abrange a moralidade, princípio expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal.

A doutrina não converge acerca do princípio da moralidade e probidade. No tocante à questão do princípio da moralidade, a probidade deriva desta segundo José Afonso da Silva: " A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, § 4º)"<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> O artigo 2º da Lei 8.429/92 disciplina que agente público é aquele que exerce, mesmo que transitoriamente ou mesmo sem remuneração, seja por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas instituições mencionadas no art. 1º.

<sup>2</sup> SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 669.

Por outro lado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro apresenta que, como princípios, moralidade e probidade se confundem e não haveria uma abrangência de um pelo outro. Conforme seu ensinamento:

Comparando moralidade e improbidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência às duas separadamente, do mesmo modo que há referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como princípios diversos, quando este último é apenas um aspecto do primeiro.<sup>3</sup>

Contudo, quando se fala em ato ilícito, a razão de sinônimos entre moralidade e probidade deixa de existir:

No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais. Na Lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2 - 6 - 92), a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de Improbidade previsto em Lei.<sup>4</sup>

Trata-se de uma visão a partir de que a probidade administrativa estaria delimitada por princípios e estes servem de direcionamento para a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, além de acarretar, conseqüentemente, as suas sanções em um regime administrativo sancionador.

A improbidade, gênero, em matéria de responsabilidade jurídica, pode ser classificada da seguinte forma: a) improbidade trabalhista; b) improbidade político-administrativa; c) improbidade disciplinar; d) improbidade penal; e e) improbidade civil. Esta classificação ajusta a improbidade administrativa como improbidade disciplinar e civil na classificação de José Armando da Costa<sup>5</sup>:

Na modalidade disciplinar, a improbidade - consistindo em ato reprovável definido em lei e que importe em enriquecimento ilícito, cause lesão ao erário e viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições – rende ensejo a que se aplique ao servidor público federal, estadual ou municipal, a

---

<sup>3</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 901.

<sup>4</sup> Ibid., p. 901.

<sup>5</sup> COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. 3ª ed. Brasília: Brasília jurídica, 2005. p. 23.

reprimida capital de demissão. Ao passo que a improbidade Civil é aquela que – consistindo numa das ações acima referidas e produzindo lesão ao patrimônio público, por ação ou omissão, dolosa ou culposa- obriga o responsável, agente público ou terceiro, a ressarcir o dano, nos termos do art. 5º. da Lei nº 8.429/92 e do art. 159 do Código Civil.

Observa-se que os atos de improbidade estão elencados nos artigos 9º, 10, 10-A e 11 da Lei nº 8429/1992, respectivamente, sendo eles: a) atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito; b) atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário; c) Dos Atos de Improbidade Administrativa Decorrentes de Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário; d) atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública.

Tais atos são *fatispécies*<sup>6</sup>, entende-se como tipo, espécie delitual, hipótese, da Lei nº 8.429/92, que trouxe à baila a regulamentação do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1988, esta que, de forma pragmática, delimitou as sanções e aplicabilidade da norma constitucional, que é de eficácia contida. Normas de eficácia contida são aquelas que produzem efeitos imediatos, porém estão passíveis de restrição pelo legislador infraconstitucional.

Destarte, não se deixa de mencionar a divisão feita por José Afonso da Silva<sup>7</sup>, pois é a classificação acerca da aplicabilidade das normas constitucionais. O autor divide as normas constitucionais, no que tange a sua eficácia, em: normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada.

A Lei de Improbidade Administrativa possui aplicação de âmbito nacional, além de normas cogentes para todos os entes do pacto federativo, sendo eles a União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Não viola a competência legislativa dos demais entes, apesar de ser uma lei editada pela União. Em sua competência legislativa, os Estados, DF e Municípios poderão criar normas estritamente administrativas que não irão ferir os artigos 22 e 24 da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>6</sup> COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. 3ª ed. Brasília: Brasília jurídica, 2005. p. 23-24.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005. p. 95-100.

Para a caracterização dos atos de improbidade administrativa insculpidos nos artigos 9º, 10 e 11, é necessário o elemento volitivo em regra, a modalidade culposa é a exceção, conforme entendimento<sup>8</sup> do Superior Tribunal de Justiça:

(...) 4. Para que se configure a conduta de improbidade administrativa é necessária a perquirição do elemento volitivo do agente público e de terceiros (dolo ou culpa), não sendo suficiente, para tanto, a irregularidade ou a ilegalidade do ato. Isso porque "não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente." (REsp n. 827.445-SP, relator para acórdão Ministro Teori Zavascki, DJE 8. A jurisprudência desta Corte já se manifestou no sentido de que se faz necessária a comprovação dos elementos subjetivos para que se repute uma conduta como ímproba (dolo, nos casos dos artigos 11 e 9º e, ao menos, culpa, nos casos do artigo 10), afastando-se a possibilidade de punição com base tão somente na atuação do mal administrador ou em supostas contrariedades aos ditames legais referentes à licitação, visto que nosso ordenamento jurídico não admite a responsabilização objetiva dos agentes públicos.<sup>9</sup>

José Armando Da Costa<sup>10</sup>, para quem os atos de improbidade são espécies de infrações disciplinares:

Não sendo concebível que uma pessoa enriqueça ilicitamente, cause prejuízo ao erário ou transgrida os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e de lealdade às instituições públicas, por ação ou omissão meramente culposa (negligência, imprudência ou imperícia), forçosamente há de concluir que o elemento subjetivo do delito disciplinar da improbidade é o dolo.

Pode-se notar que, no julgado mencionado, a mera conduta ilegal é afastada, pois a improbidade administrativa deve ser qualificada, uma vez que o agente político responderia por ato ou atos que possuem sanções severas, e o ministro relator preocupou-se em delimitar esse âmbito de aplicação no recurso especial na supracitada ementa. O julgado citado representa o atual entendimento do Superior Tribunal de Justiça – STJ para acarretar ato de improbidade administrativa nos

---

<sup>8</sup> Em pesquisa realizada na jurisprudência do STJ, foram encontrados os seguintes julgados no mesmo sentido do Recurso Especial nº 997.564/SP: REsp 734984-SP, AGRG NO REsp 479812-SP, REsp 842428-ES (REVPRO 152/284), REsp 841421-MA, REsp 658415-RS, REsp 626034-RS, REsp 604151-RS (RDR 38/217), REsp 601935-MG, REsp 950662-MG, REsp 1054843-SP, REsp 213994-MG.

<sup>9</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial, REsp 997.564/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/03/2010, DJe 25/03/2010.

<sup>10</sup> COSTA, José Armando da. **Contorno Jurídico da Improbidade Administrativa**. 3ª ed. Brasília: Brasília jurídica, 2005. p. 27.

artigos da Lei de Improbidade Administrativa; o relator Teori Zavascki elucidou em seu voto no Recurso Especial 827.445-SP:

Nessa linha de compreensão, não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ, acompanhando entendimento maciço da doutrina especializada (v.g.: "Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência", Fábio Medina Osório, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007; "Improbidade Administrativa", Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, pp. 296-299), considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, nas do artigo 10 (v.g.: REsp 734.984/SP, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJe de 16.06.2008; AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; REsp 658.415/RS, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp 626.034/RS, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006).<sup>11</sup>

Os elementos constituidores, conforme Di Pietro<sup>12</sup>, do ato de improbidade administrativa exigidos, para consequentemente acarretar as medidas sancionadoras aos deputados distritais, são:

- a) Sujeito ativo: aquele que perpetra a ação de improbidade, artigo 1º e 3º da Lei nº 8.429/92;
- b) Sujeito passivo: quem suporta os efeitos da transgressão ímproba; são os entes citados no artigo 1º.
- c) Ocorrência do ato danoso: os atos elencados na Lei nº 8.429/92, artigos 9º, 10, 10-A e 11;
- d) Elemento subjetivo: dolo ou culpa.

Pois bem, o sujeito ativo do ato de improbidade administrativa são aqueles descritos no artigo 1º e 3º, na Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Também concorrem para o ato os terceiros, mesmo não sendo agentes públicos, que auxiliam, induzam ou concorram para a prática do ato.

---

<sup>11</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 827.445/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 02/02/2010, DJe 08/03/2010.

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 909.

Diante disso, temos o sujeito passivo<sup>13</sup>, que seriam os entes da federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), pessoas jurídicas públicas políticas, tanto na administração direta, bem como na administração indireta ou fundacional. Neste rol, enquadram-se também as empresas que não integram a administração indireta e não têm a qualidade de empresa pública ou sociedade de economia mista, pertencem ao poder público porque a ele foram incorporadas e aquelas empresas cuja criação o erário público concorreu com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual.

No parágrafo único da LIA, são incluídas outras entidades que não compõem a Administração Pública, direta ou indireta, tampouco enquadradas como entidades públicas de qualquer natureza. São entidades privadas em relação às quais o Estado desempenha a função fomento, por exemplo, serviço social autônomo (SESI, SESC, SENAI, entre outros). Nestes casos, nos quais o Estado participa da entidade criada, as sanções patrimoniais da LIA limitam-se à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. Se ultrapassar o montante de participação de contribuição do poder público, a entidade terá que pleitear por outra via, e não em sede da ação de improbidade administrativa<sup>14</sup>.

Tecidas estas informações, os agentes políticos são uma espécie do gênero agente público, são sujeitos ativos na prática do ato. Com base na classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>15</sup>, os agentes públicos subdividem-se em: a) agentes políticos<sup>16</sup>, b) servidores estatais, c) agentes onoríficos, d) particulares em atuação colaboradora com o poder público.

---

<sup>13</sup> Estes estão inseridos no artigo 1º da Lei nº 8.429/92: 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.

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 911.

<sup>15</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 251.

<sup>16</sup> Agentes Políticos: são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como Senadores, Deputados Federais e estaduais e os Vereadores. *Ibidem*, p. 251.

A responsabilização dos agentes políticos<sup>17</sup>, previstos na Lei nº 1.079/1950 (a qual define os crimes de responsabilidade), foi pacificada no julgamento da Rcl. 2.138-DF, relatada pelo Min. Nelson Jobim e decidida pela maioria dos demais ministros do Supremo Tribunal Federal. Determinou-se o entendimento de que agentes políticos são aqueles que respondem por crime de responsabilidade político-administrativa, detentores de foro constitucional por prerrogativa de função, previsto no artigo 102, II, alínea “C”, Constituição Federal de 1988, para julgamento dos crimes de responsabilidade e não podem ser enquadrados na tipificação dada pela Lei nº 8429/1992.

Tendo em vista a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, os agentes políticos sujeitos ao crime de responsabilidade, ressalvados os atos ímprobos cometidos pelo Presidente da República (art. 86 da CF) e pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, não são imunes às sanções do ato de improbidade previstas no art. 37, § 4º, da CF.

O STJ pacificou o entendimento acerca dos agentes políticos e fixou a tese<sup>18</sup> de que estes responderiam por ato de improbidade administrativa<sup>19</sup>:

(...) 2. A Lei 1.079/50 não abrange o processo e o julgamento de Magistrados, quando praticam condutas alegadamente ímprobos. A Lei é clara e traz um rol taxativo em seu art. 10 das condutas que caracterizam crime de responsabilidade, o que não é compatível com as acusações imputadas ao recorrido. Ademais, consoante a jurisprudência do STJ, ressalvada a hipótese dos atos de improbidade cometidos pelo Presidente da República, aos quais se

---

<sup>17</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 2.138/DF, Voto Relator: Nelson Jobim.;p.20. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

<sup>18</sup> Em maio de 2014, o Superior Tribunal de Justiça lançou a ferramenta de consulta Jurisprudência em Teses. Nela, há diversos entendimentos da Corte sobre temas específicos, escolhidos de acordo com sua relevância no âmbito jurídico. Cada edição reúne teses de determinado assunto que foram identificadas pela Secretaria de Jurisprudência após pesquisa nos precedentes do Tribunal. Foram consultadas as edições n. 38 e n. 40 e encontrados 67 acórdãos acerca do entendimento supracitado.

<sup>19</sup> No mesmo sentido, tem-se os Acórdãos do REsp 1191613/Mg, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, Julgado Em 19/03/2015, DJE 17/04/2015, REsp 1168739/Rn, Rel. Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, Julgado Em 03/06/2014, DJE 11/06/2014, Edcl Na Aia 000045/Am, Rel. Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, Julgado Em 21/05/2014, DJE 28/05/2014, REsp 1249531/Rn, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, Julgado Em 20/11/2012, DJE 05/12/2012, REsp 1205562/Rs, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, Julgado Em 14/02/2012, DJE 17/02/2012, Aia 000030/Am, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, Julgado Em 21/09/2011, DJE 28/09/2011, REsp 1133522/Rn, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, Julgado Em 07/06/2011, DJE 16/06/2011, AgRg no REsp 1127541/Rn, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, Julgado Em 04/11/2010, DJE 11/11/2010.

aplica o regime especial previsto no art. 86 da Carta Magna, os Agentes Políticos sujeitos a crime de responsabilidade não são imunes às sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4o. da CF. 3. A decisão proferida na RCL 2.138/DF, em que se baseou o Tribunal a quo para fundamentar a sua decisão, não possui efeito vinculante ou eficácia erga omnes, uma vez que esse julgado somente produziu efeitos perante as partes que integraram aquela relação processual. 4. Quanto ao foro por prerrogativa funcional suscitada em contrarrazões pelo recorrido, não comporta provimento. A Corte Especial do STJ no julgamento do AgRg na Sd 208/AM, já teve oportunidade de orientar que aqueles que dispõem de foro especial por prerrogativa da função que exerçam, também o conservam, na hipótese de ação formulada com base na Lei 8.429/92. Todavia, no caso concreto, segundo informa o Tribunal Regional Federal da 4a.Região, o recorrido não faz jus ao foro privilegiado, uma vez que não mais ocupa a função de Desembargador Federal, em face de sua aposentadoria.5.Dá-se provimento ao Recurso Especial para reconhecer a incidência da Lei de Improbidade Administrativa aos Agentes Políticos e assentar que o recorrido não faz jus ao foro especial, em razão de não mais exercer o cargo de Desembargador Federal.Retornem os autos ao Juízo de origem para processar e julgar o feito.<sup>20</sup>

Neste Recurso Especial, o Ministro Relator Napoleão Nunes Maia Filho votou no sentido de que os magistrados não são abrangidos pela lei que define os crimes de responsabilidade e não possuem foro de prerrogativa de função, portanto, o agente político estaria abrangido pelas regras da Lei nº 8.429/1992. Assim, a classificação de agente público usada nesse recurso é a do doutrinador Hely Lopes Meirelles:

(...) Retirar de nós, juízes, a condição de agentes políticos (ou a de a estes equiparados) traria consequências nefastas. O Supremo Tribunal Federal, ao que se observa da leitura dos trechos de votos supratranscritos, adota a antiga lição de HELY LOPES MEIRELLES. Mas, mesmo que atendidas as vozes divergentes de alguns administrativistas, irrecusável é que o Juiz, tal qual qualquer outro agente político, responde em foro privilegiado para as imputações criminalmente tipificáveis. Ora, bastaria substituir o nome da ação para contornar a prerrogativa constitucional de foro e emprestar competência ao juiz de primeiro grau para aplicar pena idêntica à penalmente prevista, v. g. a perda do cargo (...).

---

<sup>20</sup> BRASIL, Superior Tribunal De Justiça. REsp 1205562/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma. Julgado Em 14/02/2012, DJE 17/02/2012.

Deste modo, vale ressaltar que o voto do Ministro Relator Teori Zavascki, no STJ, em ação originária<sup>21</sup> no Órgão Especial, reforça a tese de que os agentes políticos não teriam imunidade às sanções da LIA:

O que se conclui, em suma, é que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (sujeitos, por força da própria Constituição, a regime especial), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria igualmente incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza. O que há, inegavelmente, é uma situação de natureza estritamente processual, que nem por isso deixa de ser sumamente importante no âmbito institucional, relacionada com a competência para o processo e julgamento das ações de improbidade, já que elas podem conduzir agentes políticos da mais alta expressão a sanções de perda do cargo e à suspensão de direitos políticos. Essa é a real e mais delicada questão institucional que subjaz à polêmica sobre atos de improbidade praticados por agentes políticos. Ora, a solução constitucional para o problema, em nosso entender, está no reconhecimento, também para as ações de improbidade, do foro por prerrogativa de função assegurado nas ações penais.

Por outro lado, propôs uma solução constitucional que seria a prerrogativa de foro para as ações de improbidade. Isto seria uma interpretação em sentido contrário ao texto da Constituição Federal de 1988. O STJ tem caminhado no sentido de reconhecer prerrogativa de foro em ações de improbidade aos agentes políticos que a possuem em crime comum ou de responsabilidade<sup>22</sup>.

O foro de prerrogativa de função<sup>23</sup> é aquele previsto na Constituição Federal para a prática de crimes comuns ou de responsabilidade, “trata-se de tema que não se confunde com o das imunidades dos parlamentares, mas que é pertinente ao estatuto do congressista”. Existe a imunidade formal e material. A material, a que alude o caput do art. 53 da Constituição Federal de 1988, expressa a inviolabilidade civil e penal dos deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos, neutralizando a responsabilidade do parlamentar nessas esferas.

---

<sup>21</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação De Improbidade Administrativa Nº 30 - AM (2010/0157996-6), Ministro Teori Albino Zavascki, Órgão Especial, julgada em 21/09/2011, DJE 28/09/2011.

<sup>22</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Rcl 2.790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 02/12/2009, DJE 04/03/2010.

<sup>23</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso De Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 959.

A formal, nas palavras de Norberto Avena<sup>24</sup>, seria uma imunidade parlamentar processual ou formal, e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal entende que esta imunidade incidirá em qualquer espécie de infração penal, não se aplicando, porém, a processos de natureza administrativa, disciplinar ou civil.

E no mesmo sentido, em que os agentes políticos responderiam por ato de improbidade, foi a PET. 3923 QO/SP<sup>25</sup>, de relatoria do Ministro Joaquim Barbosa. O Supremo Tribunal Federal adotou entendimento diverso da Reclamação 2138/DF, em relação aos parlamentares que não possuiriam prerrogativa de foro nas ações de improbidade. No voto do relator, a tese adotada foi de inaceitável conversão de que as condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa foro, se converteriam em crimes de responsabilidade.

Nesse sentido, delimita-se como agente político o deputado distrital que compõe o núcleo de iniciativa do processo legislativo do Distrito Federal. Este que é detentor de cargo político no respectivo ente federativo. Desta maneira, os deputados distritais não estão imunes à Lei n 8.429/92 e suas sanções, como já foi visto pela análise do julgado do STF, por não possuírem prerrogativa de foro constitucional para crimes de responsabilidade. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 27<sup>26</sup>, § 1º, dispõe sobre os deputados estaduais; no caso, os deputados distritais têm as mesmas garantias, conforme artigo 32<sup>27</sup>, § 3º, da Constituição.

---

<sup>24</sup> AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Processo Penal: esquematizado**. 8ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016. p. 74-76.

<sup>25</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. PET. 3923 QO/SP. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/pet3923jb.pdf> > . Acesso em: 16 jun. 2017.

<sup>26</sup> Art. 27. O número de Deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando- se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

<sup>27</sup> Art. 32. O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger- se-á por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 3º Aos Deputados Distritais e à Câmara Legislativa aplica-se o disposto no art. 27.

A lei orgânica do Distrito Federal<sup>28</sup>, em seu artigo 61, § 1º, prevê a prerrogativa de foro aos deputados distritais desde a expedição do diploma, além de serem submetidos ao julgamento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Pode-se analisar que a prerrogativa de foro é para o cometimento de crimes comum e de responsabilidade, previstos no artigo 63 do supracitado diploma.

## 2 TIPICIDADE - ATO DE IMPROBIDADE: CONDOTA TÍPICA?

A doutrina diverge no tocante à natureza do ato de improbidade administrativa, o qual pode ser considerado como ato de natureza civil e política, pois não haveria sentido de possuir natureza penal pela análise do texto constitucional. Pontua, neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>29</sup>:

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa ( com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Divergente do posicionamento de Di Pietro, Fernando Capez<sup>30</sup> classifica o ato de improbidade com natureza extrapenal:

Assim, muito embora a Lei de Improbidade Administrativa possua bem jurídico dessa magnitude, intimamente ligado ao interesse público, trata-se, na realidade, de um diploma extrapenal, cujas pesadas penas, sem respeitar os princípios limitadores do poder punitivo estatal, cumprem uma função até mais eficaz e repressora. Em muitos casos, tem-se uma função até mesmo antidemocrática, encontrando-se, o cidadão, por conseguinte, arbitrariamente, fora do círculo de proteção de garantias e princípios da esfera do direito penal.

<sup>28</sup> BRASIL. Lei Orgânica do Distrito Federal (1993). **Lei Orgânica do Distrito Federal**: promulgada em 08 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>>. Data de acesso 02 dez. 2016.

<sup>29</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed., São Paulo: Atlas, 2014, p. 907.

<sup>30</sup> CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa – limites constitucionais**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2015, p. 184-185.

Os atos de improbidade tomados como atos típicos, estes importados do direito penal, fazem alusão especificamente a crimes, já que devem ter previsão legal e só por Lei federal deveriam ser definidos. Como conceitua Francisco Octávio de Almeida Prado<sup>31</sup>:

A aplicação do princípio da tipicidade aos atos de improbidade administrativa é defendida por Almeida Prado, como se estivesse diante de ilícito penal: “O princípio da *tipicidade*, intimamente vinculado ao da legalidade, é, na verdade, um modo especial de realização da legalidade, que exige definição precisa da conduta que a lei pretende erigir em constitutiva de infração, bem como da sanção que lhe corresponde. Trata-se, na observação precisa de José Carberí Llobregat, de ‘hacer realidad, junto a la exigência de *uma lex previa*, el requisito de uma *lex certa*”.

Ainda, nesse extremo de considerar a exigência da legalidade – que, em última análise, sujeita os atos de improbidade a idêntico regime do direito penal –, Francisco Almeida Prado<sup>32</sup>:

Concluimos, portanto, que a pretensão de ver configurado outros ilícitos que não os definidos pelos incisos dos três artigos se mostra incompatível com as exigências de legalidade e tipicidade – razão pela qual, em homenagem a tais princípios, entendemos resultarem taxativas as hipóteses enunciadas pelos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429, de 1992. De fato, não se pode pretender que o destinatário da norma preveja o que nem o legislador conseguiu prever, ou seja, outras figuras de ilícito além daquelas que foram desenvolvidas a partir do núcleo de cada categoria, enunciado nos capítulos dos três artigos referidos.

Neste contexto, há tipicidade para os artigos 9º e 10, mas se pode afastar a tipicidade dos atos de improbidade administrativa previsto no artigo 11 e adotar um conceito diverso do apontado por aquele autor e, conseqüentemente, a lição de Mateus Bertoncini, a qual se volta a não tratar os atos de improbidade como um simples aspecto penal ou extrapenal e repletos de tipicidade:

Em suma, o critério da Lei nº 8429/92 não é nem o da tipicidade penal e muito menos o da totalidade dos princípios como causa bastante para a punição, induzida pelo nome conferido ao art. 11 pelo legislador (atos de improbidade administrativa que atentam

<sup>31</sup> PRADO, Francisco Octávio de Almeida. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. *Apud* BERTONCINI, Mateus. **Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 55-56.

<sup>32</sup> PRADO, Francisco Octávio de Almeida. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Malheiros, 2001. BERTONCINI, Mateus. *Apud* **Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 56.

contra os princípios da Administração Pública). O critério deve ser o da linguagem normativa (constitucional e infraconstitucional), que não permite a ratificação das contraditórias idéias mencionadas. O art. 37, § 4º, da CF, e a Lei 8.429/92 não impõem tipicidade aos atos de improbidade na forma exigida pela Constituição para os ilícitos penais (art. 5º, XXXIX), e muito menos no modo estabelecido no art. 1º do CP. Basta que a conduta ímproba ou a confrontação direta a determinado princípio tenham sido contempladas pelo legislador nacional numa lei em sentido estrito, conforme estabelece a Carta Magna, ou seja, "(...) na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível".<sup>33</sup>

Em se tratando de conduta prevista em uma regra, o ato de improbidade muito se assemelhará ao tipo criminal, tanto em relação à anterioridade, quanto no que tange à descrição do comportamento ímprobo, cuja punição demandará o atendimento exato da prescrição normativa, respeitada a generalidade própria da disposição, variável, como cediço.

Portanto, não se exige tipicidade – assim entendida como a definição precisa e meticulosa do ato de improbidade administrativa – nas situações excepcionais de ato de improbidade ofensivo a princípio. O que se exige é a indicação, pelo legislador, no diploma legal competente, do princípio dotado de sanção, ou seja, uma forma especial de anterioridade: prévia previsão de princípio dotado de sanção (reserva legal e anterioridade de ato de improbidade).

Dessa forma, Bertoncini<sup>34</sup> conclui que cabe ao "(...) Poder Judiciário verificar se o valor principiológico, a exigência ou o standard previsto especificamente na Lei 8.429/92, foi descumprido dolosamente pelo agente." Se a resposta a essa investigação for positiva, o ato de improbidade administrativa estará caracterizado, autorizando a aplicação das sanções correspondentes. Distintamente, se o princípio contemplado na disposição legal não foi violado, ou, então, se a norma-princípio atingida pelo agente não se encontrar renunciada na Lei de regência, o ato de improbidade administrativa não terá sido cometido.

A LIA não poderia prever todas as hipóteses de improbidade administrativa por violação aos princípios do artigo 11. Tal dispositivo exige ainda do Poder

---

<sup>33</sup> BERTONCINI, Mateus. **Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.p. 158 – 160.

<sup>34</sup> BERTONCINI, Mateus. **Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.p. 158 – 160.

Judiciário a verificação do descumprimento doloso pelo agente político na hipótese dos artigos 9º e 11, ou dolo e culpa no artigo 10.

Nessa perspectiva, a tipicidade, tipo, não é privativa do direito penal, pertence a teoria geral do direito e significa determinado padrão ou modelo. Para Francisco de Assis Toledo<sup>35</sup>, o termo tipo “(...) é utilizado em todas as áreas do conhecimento para separar e agrupar em classes objetos particulares que apresentam algo de comum”. O tipo em si seria uma noção concreta, por oposição ao conceito, sempre abstrato.

Sob este ângulo, Mateus Bertoncini refere-se aos artigos 9º, caput, e 10, caput, da LIA como tipos gerais e seus respectivos incisos como detentores de maior especificidade. Quando não estiver a conduta prevista em seus incisos, essas se amoldariam ao caput dos artigos citados e guardariam parentesco com o tipo penal, diante da natureza descritiva; por outro lado, no artigo 11, não se poderia falar em descrição prévia de conduta que permite diversos graus de concretização, pois deveria o Poder Judiciário analisar o caso concreto. Diante disso, este tipo não se corresponderia ao direito penal.

O agente político, no caso, deputado distrital, em sua função típica de legislar, estaria norteado pelos princípios constitucionais na atividade-fim e não poderia responder por ato de improbidade administrativa, pois é delimitado pelas cláusulas gerais. Fabio Medina Osório pontua:

Os parâmetros da responsabilidade política são extremamente flexíveis, dinâmicos, dúcteis, perpassando aspectos que transcendem a esfera jurídica, para adentrar o campo emocional, subjetivo, político propriamente dito.<sup>36</sup>

Dessa forma, leciona Osório que o agente político estaria abrangido pela cláusula geral quando esta se concretizasse em ato previsto pela LIA:

---

<sup>35</sup> TOLEDO, Francisco de Assis. **Princípios básicos de direito penal: de acordo com a Lei 7.209, de 11.07.1984**. 3. Edição São Paulo: Saraiva, 1987. p. 114. *Apud* BERTONCINI, Mateus. **Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p 159.

<sup>36</sup> MEDINA OSÓRIO, Fábio. **Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública: corrupção: ineficiência**. 2ª Edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 105.

Os tipos sancionadores se concretizam em cláusulas gerais e conceitos ou termos juridicamente indeterminados com uma enorme frequência e intensidade, isto quando não há, pura e simplesmente, confusão entre as responsabilidades de tipo moral e político, porque é muito comum que pautas de julgamento político sejam exclusivamente morais, embora pautados por uma lógica diferenciada que os torna políticos. As consequências políticas de determinadas censuras morais aproximam os tipos de responsabilidade aqui diferenciados em abstrato.<sup>37</sup>

A classificação tipológica<sup>38</sup> de Fabio Medina Osório utiliza o termo “cláusulas gerais” para delimitar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa no incurso das normas dos artigos 9º, 10 e 11 praticados pelo agente público, ou seja, a lei não deve abrir espaço às teses superficiais ou ao fruto de visões estreitas que acarretariam a impunidade de atos descritos nos artigos, à flexibilização da legalidade ou à condenação de agente público por violação de um princípio jurídico; no caso, da hipótese de ato tipicamente legislativo poderia incorrer na violação genérica dos princípios da administração pública.

Essa classificação não foi feita a partir de uma terminologia estreita, lógica, gramatical, mas de uma linguagem mais abrangente, associada à estrutura das cláusulas gerais. Sendo ela dividida em três cláusulas gerais: a número (1) seria o artigo 11; a número (2) seria o artigo 10 e a número (3) seria o artigo 9º, respectivamente artigos da Lei 8.429/92.

O autor classifica as cláusulas gerais como: (1) Cláusula Geral de Improbidade por violação às normas que presidem a Administração Pública, preceito ao qual se filia à (1.1) grave perseguição de finalidades ilícitas, esta subdividida em (1.1.1) fins proibidos em lei e regulamento; (1.1.2) fins privados ilícitos; (1.1.3) fins de obtenção de vantagens econômicas indevidas; (1.1.4) fins não patrimoniais e (1.1.5) fins públicos ilícitos.

A Cláusula Geral supracitada (1) também admite: (1.2) grave atraso ou omissão indevida da prática de um ato de ofício; (1.3) grave quebra de sigilo funcional; (1.4) grave negativa de publicidade para os atos oficiais; (1.5) grave

<sup>37</sup> MEDINA OSÓRIO, Fábio. **Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública: corrupção: ineficiência**. 2ª Edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 105.

<sup>38</sup> MEDINA OSÓRIO, Fábio. Op. cit. p. 385.

produção de ilicitude em concurso público ou sua dispensa indevida e (1.6) grave omissão de prestação de contas.

Discorre ainda o autor citado, como elemento configurador do ilícito em estudo, sobre (2) a Cláusula Geral de Improbidade por violação às normas que presidem a Administração Pública e o erário e (3) Cláusula Geral de Improbidade por violação às normas que presidem a Administração Pública e a evolução patrimonial direta ou indireta dos agentes públicos.

Nesta última, pontua a ocorrência do seguinte: (3.1) recebimento indevido de vantagens pecuniárias em razão das funções; (3.2) preços dissonantes do mercado e negócios públicos ilícitos; (3.3) uso de patrimônio público para fins privados; (3.4) enriquecimento desproporcional sem causa aparente e (3.5) atividades com conflitos de interesses concretos.

As cláusulas gerais seriam atos típicos e, assim, se o ato praticado pelo deputado distrital na sua atividade tipicamente legislativa não se encontrar nesse rol (elementos caracterizadores), então não praticou o agente político ato de improbidade administrativa, porque houve uma catalogação por critérios dos atos a fim de garantir parâmetros seguros na aplicação da LIA. Não pretendeu o autor fazer uma classificação com um rol taxativo, mas com as mais destacadas situações. E os pontos polêmicos na aplicação da LIA estão marcados pela atuação institucional:

Não se pode descartar, obviamente, a plausível hipótese de que numerosos pontos polêmicos, tanto nesses casos ditos fáceis como nos difíceis (aqui em maior medida), decorrem da própria estrutura organizacional e funcional das instituições fiscalizadoras competentes, nomeadamente o Ministério Público, cujas estruturas administrativas talvez ignorem, em várias oportunidades, o princípio constitucional da unidade de atuação, transformando a independência em apanágio da falta de critérios, diante de uma autonomia funcional compreendida a partir de uma visão individualista e isolacionista.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> MEDINA OSÓRIO, Fábio. **Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública: corrupção: ineficiência**. 2ª ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 342.

O posicionamento de Emerson Garcia e Rogério Pacheco<sup>40</sup>, quanto ao controle do ato tipicamente legislativo, seria:

In casu, questiona-se: legislar em causa própria e provocar sérias lesões ao Fundo Partidário, ente destinatário das multas recolhidas, importa em violação ao princípio da moralidade? Em nosso entender, sim. O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a ADI n. 2.306-366, suspendeu, em sede de cognição sumária, a eficácia parcial da Lei n. 9.996/2000 sob o argumento de que seria ela inconstitucional por lesar os direitos de pessoas jurídicas de direito privado, in casu, os partidos políticos. Por ocasião do julgamento do mérito, no entanto, a Corte reviu a decisão anterior e considerou a lei constitucional, tendo prevalecido o argumento de que embora a receita proveniente das multas eleitorais seja destinada ao Fundo Partidário, este não integra o patrimônio dos partidos políticos, pessoas jurídicas de direito privado, os quais têm mera expectativa de auferir os respectivos recursos. A conduta dos ilustres congressistas, imoral ao extremo, poderia ser considerada um ato de improbidade, pois se utilizaram de suas funções para auferir benefícios pessoais, ou mesmo visando ao benefício de outrem – isto na hipótese dos condescendentes não devedores. Ainda no final do século XIX, alertava Rui Barbosa para a “regra geral da improbidade política, abalando a fé nas melhores instituições”. Tratando-se de atos puramente administrativos, que instrumentalizam o exercício da função parlamentar, não haverá maiores dúvidas quanto à possibilidade de serem enquadrados na Lei n. 8.429/1992.

Os autores divergem do posicionamento de Fábio Medina Osório, no tocante ao ato tipicamente legislativo, o qual sofreria controle de constitucionalidade e também poderia incorrer em um dos artigos da LIA, uma vez que o ato legislativo poderia causar danos ao erário e violar princípios constitucionais, por exemplo, moralidade e impessoalidade.

A atuação do deputado distrital está circundada de princípios em sua atuação, e cada Poder deve fazer seu controle recíproco na sua atividade-fim: o Executivo gerindo a coisa pública, o Judiciário julgando e o legislativo legislando e fiscalizando. Para Emerson Garcia e Rogério Pacheco, quanto aos atos legislativos com fins diversos e evitados de imoralidade, devem os deputados distritais responder por ato de improbidade.

---

<sup>40</sup> GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 472.

Os referidos autores, nessa mesma linha, pontuam:

Lei, sentença e ato administrativo são as três formas típicas pelas quais se explica a atividade do Estado. Ante a inafastabilidade de tal divisão, a Constituição disciplina as diferentes funções estatais de forma que cada uma exerça suas próprias atribuições e obedeça à esfera das demais, o que afastará a oposição de óbices recíprocos e permitirá a coadjuvação e a comunhão entre todas as funções. Conclui-se que independência e harmonia não são premissas conceituais que se excluem, pelo contrário, integram-se e complementam-se.<sup>41</sup>

Nesse sentido, cada poder estatal pode sofrer controle do outro poder<sup>42</sup>. A questão da validade do ato legislativo será abordada no próximo capítulo, mas se destaca que a improbidade não seria o instrumento para desqualificar o ato tipicamente legislativo praticado por deputado distrital.

As sanções previstas na LIA são as do artigo 37, § 4º, da CF/88: a) suspensão dos direitos políticos; b) a perda da função pública; c) a indisponibilidade dos bens e d) o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. A LIA trouxe a fixação de multa, mas, para a aplicação das sanções, deve ser observado o parágrafo único do artigo 12:

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.<sup>43</sup>

As penas previstas na Lei serão aplicadas de forma proporcional para sancionar o agente público:

A regra de proporção, assim, se manifestará na atividade legislativa, com a cominação de sanções que se mostrem adequadas à natureza do ilícito que se busca coibir; na verificação da compatibilidade entre a conduta e os efeitos que advirão com a aplicação da Lei n. 8.429/1992, operação esta que ensejará a identificação da denominada improbidade material; e, por último, na atividade

---

<sup>41</sup> GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. P. 215.

<sup>42</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 954.

<sup>43</sup> BRASIL. 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. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2017.

jurisdicional, com a aplicação das sanções que, no caso concreto, se afigurem mais justas.<sup>44</sup>

O juiz, na hora de aplicar a pena, operará a dosimetria. Todavia, no caso dos deputados distritais, a suspensão dos direitos políticos, com a consequente perda da função pública, deve ser declarada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal, tendo em vista o precedente no STF em sede de Mandado de Segurança<sup>45</sup>:

1. Extinção de mandato parlamentar em decorrência de sentença proferida em ação de improbidade administrativa, que suspendeu, por seis anos, os direitos políticos do titular do mandato. Ato da Mesa da Câmara dos Deputados que sobrestou o procedimento de declaração de perda do mandato, sob alegação de inoccorrência do trânsito em julgado da decisão judicial. 2. Em hipótese de extinção de mandato parlamentar, a sua declaração pela Mesa é ato vinculado à existência do fato objetivo que a determina, cuja realidade ou não o interessado pode indubitavelmente submeter ao controle jurisdicional. 3. No caso, comunicada a suspensão dos direitos políticos do litisconsorte passivo por decisão judicial e solicitada a adoção de providências para a execução do julgado, de acordo com determinação do Superior Tribunal de Justiça, não cabia outra conduta à autoridade coatora senão declarar a perda do mandato do parlamentar. 4. Mandado de segurança: deferimento.

Emerson Garcia reforça este entendimento:

Essa declaração tem a natureza de ato vinculado, motivo pelo qual não é sequer submetida à apreciação do plenário; logo, a suspensão dos direitos políticos do parlamentar, por meio de decisão proferida na esfera cível, acarretará, de forma indireta, a perda do cargo. De acordo com os arts. 27, § 1º, e 32, § 3º, da Constituição da República, aplicam-se aos Deputados Estaduais e Distritais “as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”. Assim, aplicar-se-á aos Deputados Estaduais o que foi dito em relação aos parlamentares federais.<sup>46</sup>

Portanto, para a aplicação da sanção de perda da função pública, a competência seria da mesa da Câmara Legislativa do Distrito federal, em possível condenação por ato de improbidade administrativa ao deputado distrital em sua

<sup>44</sup> GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 614.

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 25461, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 29/06/2006, DJ 22-09-2006 PP-00029 EMENT VOL-02248-02 PP-00234 RTJ VOL-00199-02 PP-00687

<sup>46</sup> GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 685.

atuação legiferante. O reflexo consequencial seria a suspensão dos direitos políticos, pois é vedada a cassação de direitos políticos em nossa ordem constitucional.

### 3 ATO LEGISLATIVO INVÁLIDO E SUAS FORMAS DE CONTROLE

A invalidade do ato legislativo estaria na produção da norma, no processo legislativo do Distrito Federal; no momento da prática do ato, deve ser observado a Lei Orgânica do Distrito Federal e a Constituição Federal. Neste caso, destaca-se o conceito normativo de validade jurídica de Kelsen.

Segundo interpretação de Carlos Santiago Nino<sup>47</sup>, Kelsen identifica a validade de uma norma não somente pela sua existência, como também com a sua força obrigatória. Isto significa que a validade de uma norma pela sua derivação ocorre de outra norma válida<sup>48</sup>. Seria um escalonamento hierárquico do sistema jurídico, uma vez que as normas não estariam lado a lado, estariam em posições diferentes em graus inferiores e superiores. Na lição de Kelsen, “a ordem jurídica (...) não é um sistema de normas coordenadas entre si, que se acham, por assim dizer, lado a lado, no mesmo nível, mas uma hierarquia de diferentes níveis de normas”<sup>49</sup>.

Noutro giro, o processo legislativo está previsto no artigo 59 da CF/1988, repetido por simetria<sup>50</sup> na Lei Orgânica do Distrito Federal em seu artigo 69<sup>51</sup>. O processo legislativo é a sucessão de atos a serem observados para a elaboração dos atos normativos pelo órgão constitucionalmente competente para legislar. José dos Santos Carvalho Filho traz o conceito de atos legislativos típicos:

---

<sup>47</sup> NINO, Carlos Santiago. **Introdução à análise do Direito**. Tradução Elza Maria Gasparotto; revisão da tradução Denise Matos Marino. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. 159.

<sup>48</sup> NINO, Carlos Santiago. **Introdução à análise do Direito**. Tradução Elza Maria Gasparotto; revisão da tradução Denise Matos Marino. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010. p. 141.

<sup>49</sup> KELSEN, Hans. Teoria geral do Direito e do Estado. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005. p. 181.

<sup>50</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 637-1/MA. Ministro relator: Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Julgamento em: 25/08/2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266463>> Acesso em: 02 dez. 2016.

<sup>51</sup> BRASIL, Lei Orgânica do Distrito Federal (1993). Lei Orgânica do Distrito Federal: promulgada em 08 de junho de 1993. Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>>. Acesso em: 02 dez. 2016.

Quando se faz referência aos atos legislativos típicos, estamos-nos referindo àqueles que dispõem de conteúdo normativo, abstrato e geral, também chamados de leis em tese.<sup>52</sup>

O processo legislativo distrital compreende a elaboração de emendas à lei orgânica, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções. A Lei Orgânica reserva à lei complementar o estabelecimento de limites às diretrizes para o processo legislativo e a consolidação das leis do Distrito Federal. O processo legislativo sofre controle de outro poder, por exemplo, o controle de constitucionalidade efetuado pelo Judiciário, difuso e concentrado, pois, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 adotou um sistema misto<sup>53</sup>.

No tocante ao controle exercido pelo Judiciário ao Legislativo, destaca-se o controle difuso de constitucionalidade, na lição de Luís Roberto Barroso “ (...) quando se permite a todo e qualquer juiz ou tribunal o reconhecimento da inconstitucionalidade de uma norma e, conseqüentemente, sua não aplicação ao caso concreto levado ao conhecimento da corte”<sup>54</sup>.

Assim, vale ressaltar que Barroso delinea o controle concentrado: “(...) o controle de constitucionalidade é exercido por um único órgão ou por um número limitado de órgãos criados especificamente para esse fim ou tendo nessa atividade sua função principal”<sup>55</sup>.

**A partir** dos atos legislativos, na ação de improbidade administrativa, pode ocorrer o controle difuso de constitucionalidade a partir da análise prejudicial da norma, na causa de pedir. Dentro do processo legislativo, pode haver o controle preventivo feito pelo órgão legislativo, todavia não escapa do controle do poder Judiciário em controle difuso, com função repressiva da norma e julgamento do agente político.

---

<sup>52</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014. p. 1035.

<sup>53</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 69.

<sup>54</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 69.

<sup>55</sup> BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 70.

O deputado distrital, no momento de produção da norma, deve ater-se à Constituição, na lição de Luiz Henrique Cascelli de Azevedo:

Ao tempo em que valorizamos a atividade legislativa, devemos, também, realçar a necessidade de que a mesma esteja decididamente vinculada às determinações e estipulações constitucionais. Ou seja, o legislador, no exercício, da sua relevante função, não deve perder de vista o texto da própria Constituição.<sup>56</sup>

Esta ideia de vinculação constitucional do legislador foi conceituada por Canotilho:

A ideia de “vinculação constitucional” é, nos seus contornos gerais, extremamente simples e, segundo se crê, indiscutível: no Estado de Direito Democrático- Constitucional todos os poderes e funções do Estado estão juridicamente vinculados as normas hierarquicamente superiores da constituição (...) Precisar o conteúdo e extensão desta vinculação jurídico constitucional é que levanta problemas complexos.<sup>57</sup>

Em eventual excesso do poder legislativo distrital, por meio de seus deputados, na vinculação da função legislativa, vícios de discricionariedade legislativa seriam colocados em evidência:

Em discussão, portanto, a verificação de eventual excesso do poder legislativo: por um lado há uma esfera em que o legislativo atua e o faz dentro de uma discricionariedade aceitável e, por outro lado, indaga-se dos excessos, isto é, quando a atividade legislativa vai mesmo além da discricionariedade e são configurados vícios oriundos de “elementos subjetivos”: “motivos partidários, interesses familiares de membros do governo, pressões de multinacionais.”<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. **O controle Legislativo de Constitucionalidade**. São Paulo: Ed. Sergio Antonio Fabris Editor,2001. p. 125.

<sup>57</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador; Contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas*. Reimpressão. Coimbra: Coimbra, 1994. p. 130. *Apud* AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. **O controle Legislativo de Constitucionalidade**. São Paulo: Ed. Sergio Antonio Fabris Editor,2001. p. 129.

<sup>58</sup> AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. **O controle Legislativo de Constitucionalidade**. São Paulo: Ed. Sergio Antonio Fabris Editor,2001. p. 130.

Nesse contexto, o ato tipicamente legislativo produzido pelo deputado distrital estaria abarcado pelo controle de constitucionalidade do Executivo, Legislativo e do poder Judiciário. No presente estudo, interessa-se o controle efetivado pelo Judiciário, já que a ação de improbidade ajuizada contra o deputado distrital do Distrito Federal sofreria o controle daquele poder por eventual cometimento de ato de improbidade na sua atividade-fim.

No caso de ocorrer vícios de natureza formal<sup>59</sup> ou material<sup>60</sup> no processo legislativo distrital, este seria controlado, via controle de constitucionalidade difuso no caso concreto, exercido por magistrados e os tribunais, ou controle concentrado, exercido por um único órgão. No Brasil, adota-se um sistema misto de controle de constitucionalidade.

#### **4 ESTUDO DE CASO DO PROCESSO 20070111241447 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS**

A ação de improbidade administrativa foi ajuizada pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em face de Alírio de Oliveira Neto. Em breve síntese, o autor alegou que, no período em que ocupou a presidência da Câmara Legislativa do Distrito Federal, o réu incorreu nas sanções estabelecidas na Lei 8429/1992, por irregularidades consistentes no descumprimento da regra estabelecida no art. 19, inciso V, da Lei Orgânica do Distrito Federal, que trata da fixação do limite mínimo para ocupação de cargos em comissão por servidores efetivos.

Relatou que tal fato não é exclusivo da legislatura em questão, tendo sido, inclusive, objeto de discussão em ação civil pública (autos nº 2007.01.1.105542-8). Destacou que, em decorrência dessas irregularidades, foi expedido o termo de Recomendação nº 2/2007 ao réu, então Presidente da CLDF, cuja resposta foi no sentido de que estariam a ser cumpridas as normas reguladoras da matéria.

Afirmou que, ao persistirem as irregularidades, foi requerida, por meio da Recomendação nº 6/2007, a exoneração dos servidores ocupantes de cargos de

---

<sup>59</sup> MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 1125-1126.

<sup>60</sup> MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 1125-1126.

Assistente Administrativo, bem como a nomeação de novos servidores, advindo a resposta no sentido de que estaria a ser cumprida a Resolução nº 215/2005.

Acrescentou que, segundo o ofício nº 2/2007, apresentado pelo Secretário Geral da CLDF, Sr. Ricardo José Alves, a relação nominal dos servidores da Casa apontou para o total de 1.068 cargos em comissão, ocupados por 786 servidores sem vínculos, 166 servidores requisitados e 25 servidores efetivos, encontrando-se, naquele momento, 91 cargos vagos.

Aduziu, por fim, que, para respeitar a redução de despesas com pessoal imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal, foi editada pela CLDF a Resolução nº 229/2007, com a finalidade de transformar as funções de confiança em cargos em comissão, incrementando a distorção já antes evidenciada.

O Distrito Federal apresentou contestação às fls. 295-316, alegando que: 1) a hipótese é de litisconsórcio passivo necessário, pois o autor não promoveu a citação dos presidentes anteriores da CLDF; 2) os atos consubstanciados na Emenda nº 50/2007 e na Resolução nº 229/2007 foram tomados pelo voto de diversos parlamentares; 3) o disposto no art. 37, inc. V, da Constituição Federal, não é autoexecutável, carecendo de regulamentação por normas infraconstitucionais, o que não poderia ter sido tratado na Lei Orgânica do Distrito Federal, sob pena de malferir a regra do processo legislativo prevista no art. 61, § 1º, inc. II, letra “c”, da Constituição Federal e 4) a regra do art. 19, inc. V, da LODF, que não era autoexecutável, como o que restou definido na Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1981-3/DF, após a superveniência da Emenda à LODF nº 50/2007 e a edição da Resolução 232/2007, está sendo integralmente obedecida.

Com base nessas considerações, espera ver acolhida a nulidade da presente relação jurídica processual, e, quanto ao mérito, que o pedido inicial seja julgado improcedente.

Devidamente citado, o réu apresentou sua contestação às fls. 325-341, trazendo aos autos os documentos de fls. 342-358, ocasião em que suscitou a incompetência deste Juízo sob o fundamento do art. 8º, inciso I, letra “b”, da Lei 11697/2008.

Afirmou também ser inconstitucional a regra do inciso V do art. 19 da LODF, com a redação dada pela Emenda nº 26, de 1998, por vício de iniciativa, com manifesta violação ao processo legislativo previsto no art. 61, art. 1º, inc. II, letra “c” da CF, o que deve levar à decretação da impossibilidade jurídica do pedido.

Consigna que o autor não esclareceu, de forma clara, qual seria o ato efetivamente praticado pelo réu, a ensejar a aplicação da Lei 8.429/1992, não tendo ainda comprovado a ocorrência de comportamento doloso por parte do réu, ou mesmo prejuízo ao Erário.

Sob essas premissas, espera ver acolhida a preliminar de incompetência absoluta, com a conseqüente remessa dos autos ao Egrégio TJDF. Requer ainda seja afastada a aplicação da multicitada norma da LODF, pela apontada inconstitucionalidade, ou, ainda, que seja extinto o processo, sem julgamento do mérito, por impossibilidade jurídica do pedido. No mérito, requer seja o pedido julgado improcedente. Réplica às fls. 362-379. Memoriais às fls. 567, 571-580, 625-646.

No primeiro grau, o juiz julgou improcedente os pedidos formulados pelo Ministério Público do Distrito Federal (MPDFT), no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios<sup>61</sup>. No acórdão, a sentença foi mantida, por votação unânime. Atualmente, o processo aguarda julgamento de Recurso Especial<sup>62</sup> interposto pelo MPDFT. Os argumentos jurídicos de 1º grau foram: a delimitação da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, a atipicidade do ato, fixação de competência do 1º grau como órgão julgador da ação de responsabilidade referente ao deputado distrital e possível declaração de inconstitucionalidade da norma pela via incidental, apesar da existência de julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade.

No presente caso, o controle exercido frente a uma emenda à Lei Orgânica do Distrito Federal seria o controle de constitucionalidade, pois é a via correta no controle dos atos legislativos. Nesse sentido, delimita Carvalho Filho quando trata

---

<sup>61</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Acórdão n. 907765, 20070111241447APC, Relator: Angelo Passareli, Revisor: Josapha Francisco Dos Santos, 5ª Turma Cível, Data de Julgamento: 25/11/2015, Publicado no DJE: 02/12/2015. Disponível em: <<https://pesquisajuris.tjdft.jus.br/IndexadorAcordaos-web/sistj>>. Acesso em: 17 jun. 2017.

<sup>62</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp nº 1598074 / DF (2016/0114835-5) autuado em 29/04/2016.

das formas de controle da Administração Pública. Dessarte, ressalta o julgado do Agravo Regimental em Recurso Especial nº110.580/RS<sup>63</sup>:

A inviolabilidade constitucional, norma constitucional que se sobrepõe às disposições de leis ordinárias, como é a que trata da improbidade, se assenta na garantia do exercício da representação, para permitir o cumprimento do mandato outorgado pelo povo, não competindo ao Judiciário tutelar o mandato, Cumprir ao Poder Judiciário exercer de forma objetiva, quando for o caso, o controle da constitucionalidade da norma que venha a ser aprovada, inquinando-a de nulidade, quando ofensiva às normas constitucionais.<sup>64</sup>

Portanto, seria uma inviolabilidade constitucional que possui o controle de constitucionalidade como forma de controle e assegura a independência e harmonia dos poderes no Distrito Federal.

## 6 CONCLUSÃO

A improbidade administrativa, a fim de resguardar o patrimônio Público para que não sofresse a sociedade com a má gestão dos seus agentes públicos, enumera, em rol exemplificativo, as hipóteses de ato ímprobo. Dessa forma, conclui-se que as cláusulas gerais densificam o ato de improbidade administrativa e limitam o âmbito de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa.

Na aplicação das sanções dos atos de improbidade administrativa, deve haver uma adequação típica para caracterizar o ato ímprobo e o elemento subjetivo do ato conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. A prerrogativa de foro para ação de improbidade administrativa é uma solução constitucional adequada, a fim de evitar ações desnecessárias e que violem princípios constitucionais.

---

<sup>63</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 110.580/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/10/2013, DJe 29/10/2013.

<sup>64</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 110.580/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/10/2013, DJe 29/10/2013.

Na atividade tipicamente legislativa do Distrito Federal, o agente político tem independência constitucional para o desempenho no processo legislativo. A proteção dos deputados distritais estaria na sua inviolabilidade formal e material. Portanto, para o controle dos atos legislativos, deve-se exercer o controle objetivo de constitucionalidade e evitar-se a ação de improbidade administrativa para esse ato, uma vez que não se enquadra na hipótese de improbidade administrativa o ato tipicamente legislativo do deputado distrital e preserva-se a harmonia entre os Poderes do Estado.

## REFERÊNCIAS

AVENA, Norberto Cláudio Pâncaro. **Processo Penal: esquematizado**. 8ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

AZEVEDO, Luiz Henrique Cascelli de. **O controle Legislativo de Constitucionalidade**. São Paulo: Ed. Sergio Antonio Fabris Editor, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Edição. São Paulo: Malheiros, 02 de 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BERTONCINI, Mateus. **Ato de Improbidade Administrativa: 15 anos da Lei 8.429/1992**. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BRASIL, Lei Orgânica do Distrito Federal (1993). Lei Orgânica do Distrito Federal : promulgada em 08 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=.](http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=)>. Acesso em: 02 dez. 2016.

BRASIL, Superior Tribunal De Justiça. Resp 1205562/RS, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma. Julgado Em 14/02/2012, DJE 17/02/2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 637-1/MA. Ministro relator: Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Julgamento em: 25/08/2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266463>> acesso em: 02 dez. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 2.138-6/DF. Ministro relator: Nelson Jobim. Relator para o Acórdão: Gilmar Mendes. Tribunal Pleno. Julgamento em: 13/06/2007. Publicado no DJ em: 18/04/2008. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>> Acesso em: 02 dez. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). (Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 02 dez. 2016

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Jurisprudência em Teses – Improbidade Administrativa I. Edição n. 38, Brasília, 5 de agosto de 2015. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%Aancia%20em%20teses%2038%20-%20Improb%20Administrativa%20I.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%C3%Aancia%20em%20teses%2038%20-%20Improb%20Administrativa%20I.pdf)>. Acesso em: dez. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, Jurisprudência em Teses – Improbidade Administrativa II. Edição n. 40, Brasília, 2 de setembro de 2015. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/internet\\_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%EAncia%20em%20teses%2040%20-%20Improbidade%20Administrativa%20II.pdf](http://www.stj.jus.br/internet_docs/jurisprudencia/jurisprudenciaemteses/Jurisprud%EAncia%20em%20teses%2040%20-%20Improbidade%20Administrativa%20II.pdf)>. Acesso em: dez. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Ação De Improbidade Administrativa Nº 30 - AM (2010/0157996-6), Ministro Teori Albino Zavascki, Órgão Especial, julgada em 21/09/2011, DJE 28/09/2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no AREsp 110.580/RS, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 22/10/2013, DJe 29/10/2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Rcl 2.790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, julgado em 02/12/2009, DJE 04/03/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial, REsp 997.564/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 18/03/2010, DJe 25/03/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 827.445/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, julgado em 02/02/2010, DJe 08/03/2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 25461, Relator: Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, Julgado Em 29/06/2006, Dj 22-09-2006 Pp-00029 Ement VOL-02248-02 PP-00234 RTJ VOL-00199-02 PP-00687.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. PET. 3923 QO/SP. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/pet3923jb.pdf>> . Acesso em: 16 jun. 2017.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes ESTADO DE DIREITO Disponível em: <[http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33341061/jjgcoedd.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1480710520&Signature=iVImYoX0zhDnuGfu0%2FKz28S4lcl%3D&responsecontentdisposition=inline%3B%20filena me%3DESTADO\\_DE\\_DIREITO.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33341061/jjgcoedd.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1480710520&Signature=iVImYoX0zhDnuGfu0%2FKz28S4lcl%3D&responsecontentdisposition=inline%3B%20filena me%3DESTADO_DE_DIREITO.pdf)>. Acesso em: 02 dez. 2016

CAPEZ, Fernando. **Improbidade administrativa – limites constitucionais**. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

COSTA, José Armando da. **Contorno jurídico da improbidade administrativa**. 3ª edição. Brasília. Brasília jurídica, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. Ed., São Paulo: Atlas, 2014.

GARCIA, Emerson, ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

KELSEN, Hans. **Teoria geral do Direito e do Estado**. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

MEDINA OSÓRIO, Fábio. **Teoria da Improbidade Administrativa: Má gestão pública: corrupção: ineficiência**. 2ª Edição. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. Paulo Gustavo Gonet Branco. **Curso De Direito Constitucional**. 11. ed. São Paulo : Saraiva, 2016.

NINO, Carlos Santiago. **Introdução à análise do Direito**. Tradução Elza Maria Gasparotto; revisão da tradução Denise Matos Marino. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

SILVA, José Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 24ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2005.