



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO**

YORRANA PIRES DE ARAÚJO

**DA CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA
ANÁLISE SOBRE A (IM)POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DO PREFEITO NO
CARGO APÓS SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS**

**SOUSA-PB
2021**

YORRANA PIRES DE ARAÚJO

**DA CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA
ANÁLISE SOBRE A (IM)POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DO PREFEITO NO
CARGO APÓS SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof.^a Me. Vanina Oliveira Ferreira de Sousa.

SOUSA-PB
2021



A663d Araújo, Yorrana Pires de.

Da condenação por ato de improbidade administrativa: uma análise sobre (im) possibilidade de manutenção do Prefeito no cargo após suspensão dos direitos políticos. / Yorrana Pires de Araújo. – Sousa, 2021.

68 f.

Monografia (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2021.

Orientadora: Profa. Me. Vaninne Oliveira Ferreira de Sousa .

1. Improbidade administrativa. 2. Perda do mandato eletivo. 3. Suspensão dos direitos políticos. 4. Lei 8.429/92. 5. Prática do nepotismo. I. Sousa, Vaninne Oliveira Ferreira de. II. Título.

CDU: 342.9(043.1)

Elaboração da Ficha Catalográfica:

Marly Felix da Silva

Bibliotecária-Documentalista

CRB-15/855

YORRANA PIRES DE ARAÚJO

**DA CONDENAÇÃO POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA
ANÁLISE SOBRE A (IM)POSSIBILIDADE DE MANUTENÇÃO DO PREFEITO NO
CARGO APÓS SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS**

Trabalho monográfico apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientadora: Prof.^a Me. Vanina Oliveira Ferreira de Sousa.

Aprovado em: 13 de maio de 2021

Banca Examinadora:

Prof.^a Me. Vanina Oliveira Ferreira de Sousa
Orientadora

Prof.^a Me. Carla Rocha Pordeus
Examinadora

Prof.^a Dr.^a Jônica Marques Coura Aragão
Examinadora

*Dedico este trabalho àqueles que são minha
fortaleza: meu pai, Francinaldo; minha mãe,
Marileide; e minha irmã, Yonara.*

AGRADECIMENTOS

Desde o trajeto à universidade até os momentos de estudo, sempre havia aqueles que tornavam o caminho mais alegre. Por isso, venho agradecer às pessoas importantes da minha vida, todas vocês me ajudam na busca de ser uma pessoa melhor.

Ao meu pai, Francinaldo, meu exemplo de responsabilidade e zelo em tudo que faz. Apesar de não ter concluído os estudos, é a pessoa mais inteligente que conheço.

À minha mãe, Marileide, por acreditar em mim quando eu mesma não acredito. Sempre dedicada e divertida, é minha parceira para todas as horas.

À minha irmã, Yonara, minha pessoa favorita no mundo inteiro. És meu porto seguro e fonte de inspiração, a admiro pela bondade, humanidade e cuidado com as pessoas.

À toda minha família, em especial, minhas avós, Margarida e Tereza (*in memoriam*), e meus avôs, José Neves e Antônio Pires, pelos ensinamentos e sabedoria compartilhados.

Ao meu amor, Luan Mariz, o melhor amigo que eu poderia ter. Obrigada por tudo, sobretudo pela paciência e apoio. Sem dúvidas, o melhor presente que a universidade me deu.

Aos meus cunhados, Davi Mendes e Lucas Macêdo, pela parceria e amizade.

Às minhas amigas de muitos anos, Millena Farias, Raissa Herculano, Eloísa Andrade e Úrsula Rodrigues. São incontáveis as histórias e momentos vividos com vocês. Contem sempre com a minha amizade.

Aos amigos que conheci na universidade, em especial, Rafaela Felix, Bernardino Júnior e Vinícius Vêras. As risadas e os momentos que passamos juntos são lembrados com muito carinho.

Àqueles que convivi ao longo dessa jornada acadêmica, meus colegas de turma, e meus amigos das caronas. Mesmo sem especificá-los aqui, todos foram e são importantes para mim. Espero reencontrá-los em breve.

À minha orientadora, Vanina Oliveira, agradeço pelos ensinamentos e pela disponibilidade na construção deste trabalho.

Acima de tudo, agradeço a Deus pela dádiva da vida.

RESUMO

O nepotismo viola os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, podendo configurar ato de improbidade administrativa previsto na Lei n.º 8.429/92. Dentre as sanções aplicáveis, tem-se a suspensão dos direitos políticos, cuja efetivação restringe o direito de votar e ser votado. Considerando que o mandato eletivo é conferido àqueles que estão em pleno gozo dos direitos políticos, indaga-se: é possível a permanência do prefeito no cargo após condenação definitiva à suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa? Esta pesquisa se justifica pelos prejuízos causados à gestão pública e aos municípios devido à insegurança jurídica e instabilidade das decisões judiciais. O presente trabalho busca analisar a fundamentação jurídica que possibilitou a continuidade do mandato eletivo do Prefeito de Aparecida-PB, após a condenação definitiva à suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa. Têm-se como objetivos específicos identificar os elementos constitutivos do ato ímprobo e a aplicabilidade da Lei n.º 8.429/92 aos agentes políticos; compreender a prática de nepotismo na Administração Pública e a responsabilização do Prefeito; e estudar os posicionamentos dos Tribunais sobre a possibilidade de manutenção do agente ímprobo no cargo. Para tanto, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, através de uma análise qualitativa, partindo de um estudo geral dos atos de improbidade administrativa até a análise da Ação Civil Pública n.º 0004535-15.2012.815.0371. A técnica de pesquisa classifica-se em exploratória, fundamentada na literatura bibliográfica e documentos legais. Os métodos de procedimento utilizados foram o histórico-evolutivo e o exegético-jurídico, com base na legislação e jurisprudência pertinentes. O entendimento eminentemente majoritário indica a perda da função pública como consequência lógica da suspensão dos direitos políticos, pela ausência de condição de elegibilidade. No caso do gestor municipal de Aparecida-PB, constata-se que a perda do mandato eletivo seria desproporcional ao ato ímprobo praticado, e que o juízo *a quo* não poderia inovar no cumprimento de sentença para aplicar pena não imposta na decisão. A intenção do julgador, nesse caso, foi impossibilitar a prática de futuros atos cujo requisito é o exercício dos direitos políticos. Portanto, considerando as divergências quanto à efetivação das sanções, mostra-se necessária uma uniformização sobre o real alcance da sanção de suspensão dos direitos políticos.

Palavras-chave: Efetivação das sanções; Gestor municipal; Nepotismo; Perda do mandato eletivo.

ABSTRACT

Nepotism violates the constitutional principles of morality and impersonality, and may constitute an act of administrative improbity provided for in Law n.º 8.429/92. Among the applicable sanctions there is the suspension of political rights, whose implementation restricts the right to vote and be voted. Considering that the elective mandate is given to those who are in full enjoyment of political rights, it is asked: is it possible for the mayor to remain in office after the definitive condemnation of the suspension of political rights for an act of administrative improbity? This research is justified by the losses caused to the public management and to the citizens due to the legal insecurity and instability of the judicial decisions. The present work seeks to analyze the legal basis that allowed the continuation of the elective term of the Mayor of Aparecida-PB, after the definitive condemnation to the suspension of political rights for an act of administrative improbity. Its specific objectives are to identify the constituent elements of the unlawful act and the applicability of Law n.º 8.429/92 to political agents; understand the practice of nepotism in Public Administration and the Mayor's accountability; and to study the positions of the Courts on the possibility of retaining the unlawful agent in office. For that, the deductive approach method is used, through a qualitative analysis, starting from a general study of the acts of administrative improbity until the analysis of Public Civil Action nº 0004535-15.2012.815.0371. The research technique is classified as exploratory, based on bibliographic literature and legal documents. The procedural methods used were historical-evolutionary and exegetical-legal, based on the relevant legislation and jurisprudence. The eminently majority understanding indicates the loss of public service as a logical consequence of the suspension of political rights, due to the absence of eligibility conditions. In the case of the municipal manager of Aparecida-PB, it appears that the loss of the elective mandate would be disproportionate to the unreasonable act practiced, and that the judgment quo could not innovate in compliance with the sentence to apply a penalty not imposed in the decision. The judge's intention, in this case, was to prevent the practice of future acts whose requirement is the exercise of political rights. Therefore, considering the divergences regarding the effectiveness of the sanctions, it is necessary to standardize the real scope of the sanction to suspend political rights.

Keywords: Enforcement of sanctions; Municipal manager; Nepotism; Loss of elective mandate.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS	11
2.1 Aporte conceitual e bem jurídico tutelado nos casos de Improbidade Administrativa	11
2.1.1 Do surgimento da Lei n.º 8.429/92 e sua natureza jurídica	13
2.2 Dos sujeitos responsáveis por atos de improbidade administrativa	15
2.3 Das espécies de Atos de Improbidade Administrativa	19
2.3.1 Atos que importam Enriquecimento Ilícito	20
2.3.2 Atos que causam Prejuízo ao Erário	22
2.2.3 Atos Atentatórios aos princípios da Administração Pública	24
3 PREFEITO MUNICIPAL E A PRÁTICA DE NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	27
3.1 O Prefeito como Chefe do Poder Executivo Municipal	27
3.2 Da responsabilidade jurídica do Prefeito Municipal no exercício de suas funções	31
3.3 O nepotismo na Administração Pública Municipal e sanções aplicáveis	36
4 DA CONTINUIDADE NO MANDATO DE PREFEITO APÓS CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO	41
4.1 Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos prefeitos nos casos concretos e a suspensão dos direitos políticos	41
4.2 Controvérsias jurisprudenciais sobre a aplicação das sanções de suspensão dos Direitos Políticos e perda do mandato eletivo	45
4.3 Caso concreto: A permanência do Prefeito Constitucional do município de Aparecida-PB após condenação por Improbidade Administrativa	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	60
REFERÊNCIAS	63

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 inseriu o combate à corrupção no art. 37, § 4º, proibindo de forma direta e pontual a improbidade administrativa no Brasil. Esse dispositivo foi regulamentado pela Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a qual prevê as espécies de atos danosos que configuram improbidade e suas respectivas sanções.

No cenário atual, percebe-se que a falta de ética e a desonestidade para com o Poder Público se tornam, frequentemente, a regra. Em razão disso, a LIA tem como principal finalidade proteger a moralidade e a probidade na Administração Pública, bem como resguardar o patrimônio econômico-financeiro do Estado. Assim, o agente que violar tais bens jurídicos será punido conforme a mencionada lei.

Apesar de toda disciplina normativa e da aplicação de penalidades gravosas, vislumbra-se que a condenação por ato de improbidade administrativa é recorrente no Poder Judiciário brasileiro, sobretudo quanto aos Prefeitos. Os gestores municipais são os mais propensos às condutas ímprobas, geralmente pela proximidade da “máquina pública” com a população, que acaba influenciando a consecução de interesses particulares, pela ausência de conhecimento técnico suficiente ou de uma equipe qualificada para atuar na gestão.

O art. 37, *caput*, da CF/88, traz como princípios norteadores da Administração Pública a moralidade e a impessoalidade. O nepotismo, que consiste no favorecimento do parentesco para a concessão de cargos públicos, é vedado pelo ordenamento jurídico brasileiro justamente em razão desses princípios. Desse modo, o Prefeito que incide nessa prática poderá ser enquadrado como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa.

Dentre as penalidades aplicáveis, tem-se a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. Com o trânsito em julgado da sentença condenatória, estas devem ser efetivamente cumpridas, para que seja respeitada a autoridade da coisa julgada e a eficácia da decisão. Quando da efetividade da sanção de suspensão dos direitos políticos, o agente ímprobo ficará impossibilitado de votar e ser votado, logo, o detentor de mandato eletivo perde o pressuposto essencial ao exercício da sua função, qual seja, a qualidade de cidadão.

Como exemplo prático da configuração de nepotismo na esfera municipal, destaca-se o caso tratado na Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa n.º 0004535-15.2012.815.0371, movida contra Júlio César Queiroga de Araújo, à época, ex-prefeito do município de Aparecida-PB. O referido gestor foi condenado definitivamente à

suspensão dos direitos políticos pelo prazo de 03 (três) anos, e posteriormente teve seu mandato extinto pela Presidência da Câmara de Vereadores da cidade, a qual deu posse ao vice-prefeito.

Meses após o afastamento do prefeito eleito, o Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB) determinou o seu imediato retorno à chefia do Poder Executivo Municipal, tendo em vista o provimento ao Agravo de Instrumento n.º 0807715-08.2019.8.15.0000. Tal decisão reaviva o debate sobre a perda do mandato eletivo ser consequência lógica da suspensão dos direitos políticos, ou se é necessária a menção expressa dessa sanção na sentença condenatória.

A insegurança jurídica que decorre da falta de consenso na dosimetria das sanções acaba por alimentar a sensação de impunidade dos agentes ímprobos aos olhos da população. Assim, considerando que o mandato eletivo é conferido àqueles que estão em pleno gozo dos direitos políticos, indaga-se: é possível a manutenção do prefeito no cargo após condenação definitiva à suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa?

A presente pesquisa se justifica a partir da necessidade de se garantir a segurança jurídica e a estabilidade das decisões judiciais, princípios que, aparentemente, não estão sendo observados em razão das controvérsias que envolvem a imprevisibilidade dos efeitos das sanções previstas na LIA. Atualmente, o debate acerca das consequências da suspensão dos direitos políticos às pessoas que detêm mandato eletivo ultrapassa a esfera legal e judicial. Essa insegurança jurídica prejudica a gestão dos interesses locais e resulta na insegurança da população, atingindo diretamente a vida dos munícipes, os quais têm no Prefeito a representação mais próxima do Estado e o sujeito responsável pelos rumos da cidade.

Quanto ao município de Aparecida-PB, em especial, os anos de 2019 e 2020 foram marcados por trocas abruptas de posição de comando e pela incerteza dos habitantes, inclusive desta pesquisadora, quanto à ocupação da Chefia do Poder Executivo Municipal, sobretudo na época de calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19, período no qual exige-se maior atuação do poder público. Em virtude disso, esta pesquisa visa colaborar para os estudos atuais no âmbito administrativo e constitucional, e para o esclarecimento à população em geral sobre o caso.

Diante da ausência de uniformização sobre a aplicação das sanções aos agentes ímprobos, o presente trabalho busca analisar a fundamentação jurídica que possibilitou a continuidade do mandato eletivo do Prefeito de Aparecida-PB, após condenação definitiva à suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa.

Com vistas a isso, esta pesquisa tem como objetivos específicos identificar os elementos constitutivos do ato ímprobo e a aplicabilidade da LIA aos agentes políticos; compreender a prática de nepotismo na Administração Pública como ato de improbidade administrativa e a responsabilização do Prefeito municipal; e, por fim, estudar os posicionamentos dos Tribunais a respeito da possibilidade de manutenção do agente ímprobo no cargo, após decisão transitada em julgado, e seus pontos controvertidos.

Para tanto, utilizar-se-á o método de abordagem dedutivo, através de uma análise qualitativa, partindo de um estudo geral dos atos de improbidade administrativa até a aplicação das sanções nos casos concretos, em especial, de como o Judiciário paraibano se posicionou na Ação de Improbidade Administrativa n.º 0004535-15.2012.815.0371. A técnica de pesquisa classifica-se em exploratória, fundamentada na literatura bibliográfica e documentos legais. Quanto aos métodos de procedimento, foram utilizados o histórico-evolutivo, pelo estudo dos institutos através do tempo, e o exegético-jurídico, devido à análise da legislação e jurisprudência pertinentes ao tema.

Desta feita, o presente trabalho divide-se em três capítulos. No primeiro, buscar-se-á identificar o ato de improbidade administrativa, por meio do estudo de cada um dos seus elementos constitutivos. Nesse capítulo, será vista a evolução legislativa que culminou com o surgimento da LIA, com enfoque nas espécies de ato ímprobo.

O segundo capítulo abordará a figura do Prefeito como Chefe do Poder Executivo Municipal, estudando-se a investidura no cargo e as espécies de responsabilização a que estão sujeitos. Quanto às responsabilidades, serão vistos os aspectos concernentes à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal ao gestor municipal. O foco desse capítulo é compreender o nepotismo como ato de improbidade administrativa e as sanções aplicáveis nesse caso.

No terceiro capítulo, inicialmente, buscar-se-á entender a aplicação da LIA aos prefeitos, por meio da jurisprudência e dispositivos legais, bem como a suspensão dos direitos políticos do agente ímprobo. Posteriormente, se adentrará aos fundamentos jurídicos das decisões dos Tribunais para se entender a cassação do mandato eletivo, e, finalmente, analisar-se-á o Processo n.º 0004535-15.2012.8.15.0371, para entender o que possibilitou o exercício do mandato de prefeito após a suspensão dos direitos políticos.

2 DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

A improbidade administrativa é considerada um problema de alta gravidade, a qual acarreta a aplicação de sanções proporcionais ao ato danoso praticado pelo agente. Para a configuração do ato ímprobo, deverão ser analisados cada um dos seus elementos constitutivos e sua devida adequação à LIA.

Para compreender a aplicabilidade dessas penalidades, torna-se necessário estudar, inicialmente, o conceito de improbidade administrativa, o surgimento da LIA no ordenamento jurídico brasileiro, o bem jurídico tutelado, as pessoas sujeitas ao alcance dessa norma e os atos que se pretende regulamentar.

No decorrer deste capítulo, estudar-se-á também os avanços históricos e normativos do tema e a natureza jurídica da LIA, partindo-se para a compreensão dos elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa, quais sejam, o sujeito passivo (art. 1º), o sujeito ativo (arts. 1º e 3º), o elemento subjetivo (dolo ou culpa) e o ato danoso, que se divide em enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário, e violação aos princípios da Administração Pública.

2.1 Aporte conceitual e bem jurídico tutelado nos casos de Improbidade Administrativa

A compreensão a respeito da improbidade administrativa faz-se necessária em razão dos atos de corrupção, em sentido amplo, e dos demais atos de imoralidade administrativa, ainda tão presentes no setor público do País. Para que haja o efetivo entendimento a respeito dessa prática, deve-se, inicialmente, proceder à sua conceituação.

No tocante à improbidade, esta é a ação ou omissão que viola os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Segundo Guimarães (2006, p. 355), a palavra improbidade significa “desonestidade, falta de retidão, de honradez, na conduta da pessoa”.

A improbidade administrativa encontra-se prevista no art. 37, § 4º, da CF/88, o qual dispõe 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.” (BRASIL, 1988).

Como pode-se perceber, a norma constitucional não define o conceito de improbidade administrativa, bem como não disciplina quais os sujeitos que podem praticá-la. O artigo mencionado apresentou, tão somente, as sanções aplicáveis pela realização de atos ímprobos.

Dessa forma, entende-se que o § 4º do art. 37, da CF/88, se enquadra no que Lenza (2016) explica ser uma norma constitucional de eficácia limitada, que necessita de uma lei integrativa infraconstitucional para produzir todos os seus efeitos. Através da LIA aconteceu a sua devida regulamentação, mas também não se estabeleceu o conceito de improbidade administrativa.

Com isso, restou à doutrina o papel de esclarecer o que, afinal, é improbidade administrativa. De acordo com Silva (2005, p. 669):

A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer". O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem.

Sendo assim, destaca-se que o bem jurídico tutelado pela LIA é, fundamentalmente, o princípio da moralidade e probidade administrativas, além do patrimônio financeiro da Administração Pública. A doutrina busca entender se existe diferença entre a moralidade e a probidade, uma vez que ambas as expressões estão previstas constitucionalmente.

Alguns doutrinadores concordam pela distinção dos sentidos, de forma que a probidade seria uma espécie do princípio da moralidade, outros defendem que a probidade é mais abrangente do que a moralidade. Em sentido contrário, há quem afirme que a moralidade e a probidade se equivalem, pois a CF/88 trata a moralidade como princípio (art. 37, caput, CF/88) e a improbidade como ofensa a esse princípio (art. 37, § 4º, CF/88).

Sobre esse último entendimento, Carvalho Filho (2017, p. 599) identifica que:

De um lado, é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas; de outro, parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade.

A respeito dessa distinção, Di Pietro (2018, p. 1101) assevera que “como princípios, os da moralidade e probidade se confundem; como infração, a improbidade é mais ampla do

que a imoralidade, porque a lesão ao princípio da moralidade constitui uma das espécies de atos de improbidade definidos em lei.”

A proteção à probidade também se encontra prevista no art. 85, V, da CF/88, ao tratar como crime de responsabilidade o ato do Presidente da República que atenta contra a probidade na Administração, bem como o art 14, § 9º, segundo o qual “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa (...)” (BRASIL, 1988).

Como forma de melhor entender a esfera da improbidade administrativa no Brasil, faz-se importante explicar como se deu o surgimento da LIA no ordenamento jurídico brasileiro.

2.1.1 Do surgimento da Lei n.º 8.429/92 e sua natureza jurídica

A LIA dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos quando da prática dos atos de improbidade administrativa no exercício de cargo, mandato, emprego ou função na Administração Pública. Essa Lei integrativa surgiu para, dentre outras finalidades, regulamentar o art. 37, § 4º, da CF/88.

A LIA revogou as legislações anteriores, as Leis n.º 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e 3.502/58 (Lei Bilac Pinto). A Lei n.º 3.164, de 1º de junho de 1957, era bastante concisa, prevendo o sequestro e a perda dos bens do servidor público, contudo, “sem detalhar o que se deveria entender por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.” (GARCIA; ALVES, 2013, p. 344).

A Lei n.º 3.502, de 21 de dezembro de 1958, delimitou o conceito de servidor público e deu maior clareza ao sequestro e perdimento de bens, regulamentando tão somente os casos de enriquecimento ilícito. Nessa lei, se manteve a natureza civil da sanção, aplicável independentemente da responsabilização penal (SOUZA; MONTESCHIO, 2015).

Dessa forma, percebe-se que a LIA é mais ampla, abrangendo o gênero “atos de improbidade administrativa”, tendo como espécies o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao erário e os atos atentatórios aos princípios administrativos, enquanto as legislações anteriores se limitavam à apenas uma espécie desses atos, qual seja, o enriquecimento ilícito.

Segundo Garcia e Alves (2013), o então Presidente da República, Sr. Fernando Collor de Mello, enviou à Câmara dos Deputados, em agosto de 1991, a mensagem n. 406/1991, acompanhada de Projeto de Lei com treze artigos. Esses artigos abordavam exclusivamente a

vedação ao enriquecimento ilícito do agente público. Da mensagem presidencial originou-se o Projeto de Lei n.º 1.446/1991, sofrendo diversas emendas.

Entretanto, as discussões no Congresso Nacional culminaram com a ampliação do alcance do projeto originário, incluindo-se no texto outros dois tipos de atos ímprobos: os que causem prejuízo ao erário e os que atentem contra os princípios da Administração Pública. Em 2016, foi incluída pela Lei Complementar n.º 157 outra espécie: os atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (BRASIL, 1992).

A natureza das medidas previstas indica que a improbidade administrativa, mesmo que venha a ter consequências na área penal e administrativa, configura um ilícito de natureza civil (DI PIETRO, 2018). Segundo Carvalho (2017, p. 960), “tem natureza civil, não impedindo, contudo, a apuração de responsabilidades na esfera administrativa e na esfera penal.”

O artigo 37, § 4º, da CF/88, ao prever que a lei estabeleça a forma e gradação da sanção, não exige que lei federal o faça, o que faz surgir a busca por uma solução para definição da competência: será privativa da União ou concorrente da União, Estados e Distrito Federal?

Quanto aos direitos políticos, que se relacionam ao poder de votar e ser votado, estes não podem ser tratados por cada Estado ou Município. Isso porque, sendo matéria de direito eleitoral, a competência é privativa da União, conforme dispõe o art. 22, I, da CF/88 (BRASIL, 1988).

A indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário também são de competência privativa da União, por se referirem, respectivamente, a direito de propriedade e responsabilidade civil, logo, matérias de direito civil (art. 22, I e VII, CF/88). As normas do processo judicial de improbidade administrativa também são de competência privativa da União, uma vez que o art. 22, I, da CF/88, estabelece que cabe à União legislar sobre Direito Processual.

Em suma, de acordo com Carvalho (2017, p. 961), “entende-se que compete privativamente à União legislar acerca de improbidade administrativa e, dessa forma, a Lei n.º 8.429/92 tem abrangência nacional e não somente federal.”

Traçado o panorama histórico e jurídico a respeito do instituto da improbidade administrativa, passa-se à análise dos elementos constitutivos do ato ímprobo.

2.2 Dos sujeitos responsáveis por atos de improbidade administrativa

Os sujeitos da improbidade administrativa, mencionados pela LIA e envolvidos no ato ímprobo, podem ser tanto pessoa física quanto jurídica. Inicialmente, é essencial explicar que as figuras de sujeito passivo e ativo devem estar relacionadas. Sendo assim, para se caracterizar ato de improbidade administrativa, este deve ser realizado pelos sujeitos ativos contra os sujeitos passivos referidos na Lei.

Tem-se por sujeito passivo aquele que suporta as consequências do ato ímprobo, o qual está previsto no art. 1º, *caput*, segunda parte, e parágrafo único, da LIA:

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. (grifou-se).

Da leitura do artigo acima infere-se que as vítimas imediatas podem ser a Administração Pública e algumas entidades que, apesar de não integrá-la, guardam conexão com ela. Portanto, percebe-se que foi adotada uma visão ampla a respeito do polo passivo do ato de improbidade administrativa.

O *caput* do art. 1º da LIA elenca os chamados sujeitos passivos principais, que se dividem em três grupos. Carvalho Filho (2017, p. 600) os especifica da seguinte forma:

(1º) pessoas da administração direta: são as entidades componentes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios; (2º) pessoas da administração indireta: autarquias, fundações governamentais, empresas públicas e sociedades de economia mista; (3º) pessoa para cuja criação ou custeio o erário haja contribuído (criação) ou contribua (custeio) com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual. As pessoas de cooperação governamental (serviços sociais autônomos) são destinatárias de contribuições para-fiscais instituídas por lei.

O primeiro grupo de sujeitos passivos é formado pela Administração Pública Direta, que consiste no conjunto de órgãos que integram as pessoas políticas do Estado e exercem atividades administrativas de forma centralizada. A Administração Pública Indireta, a qual ocupa o segundo grupo, se refere às pessoas jurídicas vinculadas à Administração Direta, que

de forma descentralizada exercem atividades administrativas (ALEXANDRINO; PAULO, 2017).

As entidades que formam a Administração Pública Indireta encontram previsão legal no art. 4º, II, do Decreto-Lei n.º 200/1967, e no art. 37, XIX, da CF/88. São as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas (estatais). Conforme Oliveira (2017, p. 163), “as autarquias exercem poder de autoridade, as estatais prestam serviços públicos econômicos ou desempenham atividades econômicas e as fundações públicas prestam atividades sociais.”

Questão interessante a ser destacada é a referente ao último grupo. Em virtude da considerável contribuição do Poder Público para formação do seu patrimônio, entende-se que se trata de empresas que estão sob seu controle direto ou indireto. Di Pietro (2018) expõe que o Poder Público não iria auxiliar com uma parcela tão expressiva para deixar o controle da entidade entregue a um particular. Nessa situação, a natureza jurídica da entidade é irrelevante.

Por sua vez, o parágrafo único do art. 1º da LIA dispõe sobre os sujeitos passivos secundários, que se dividem em dois grupos de entidades que não fazem parte da Administração Pública direta ou indireta, e que também não são consideradas públicas.

O que esses dois grupos têm em comum é o fato de serem entidades privadas nas quais o Estado exerce função de fomento, ou seja, essas entidades “colaboram com o Estado no desempenho de atividades de interesse público, de natureza não lucrativa” (ALEXANDRINO; PAULO, 2017, p. 32).

Outro ponto em comum entre os sujeitos passivos secundários é o fato de que a sanção patrimonial está limitada ao prejuízo sobre a contribuição dos cofres públicos. Isso significa que, quando os prejuízos ultrapassarem o que foi repassado pelo Poder Público, essas entidades privadas buscarão o ressarcimento por outra via que não a ação de improbidade (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Analisados os sujeitos passivos do ato de improbidade administrativa, se faz necessário compreender quem poderá praticar tais atos e, conseqüentemente, ter aplicadas contra si as sanções previstas na LIA. Configura-se sujeito ativo a pessoa física ou jurídica que realiza uma conduta, nesse caso, o ato de improbidade administrativa, quem concorre para sua prática ou quem por meio dela aufere vantagens (BRASIL, 1992).

A LIA estabelece duas espécies de sujeitos ativos: os agentes públicos, previstos no art. 2º, e terceiros, de acordo com o art. 3º. Segundo Neves e Oliveira (2018), qualquer sujeito

que praticar atos de improbidade administrativa é legitimado passivo na ação judicial, figurando no polo passivo desta.

Primeiramente, o legislador buscou definir o que seria agente público para fins da LIA:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por **qualquer agente público, servidor ou não** [...]

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. (BRASIL, 1992, grifou-se)

O que se depreende desses dispositivos é que o agente público não será necessariamente servidor público com vínculo empregatício. Ainda que exerça o mandato, cargo, emprego ou função nos entes determinados, de forma provisória ou voluntária, será considerado agente público nos termos da LIA. Logo, vê-se a amplitude da figura do sujeito ativo, pois qualquer pessoa que esteja exercendo funções estatais será agente público.

Quanto ao conceito de agentes políticos, parte da doutrina adota uma definição ampla, na qual se inclui membros do Poder Judiciário e do Ministério Público. No entanto, a doutrina majoritária defende um conceito restritivo, em que são agentes políticos aqueles que desempenham função política de direção, no âmbito de determinado Poder, conferida por meio de eleição ou nomeação direta.

Sobre isso, Neves e Oliveira (2018, p. 70) evidenciam que:

A partir do conceito restritivo e das características principais dos agentes políticos, verifica-se que essa categoria de agentes abrange os Chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos), os seus auxiliares (Ministros, Secretários estaduais e Secretários municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados e vereadores), excluindo-se desse conceito, por exemplo, os membros do Poder Judiciário e os membros do Ministério Público.

Em razão disso, outro ponto controvertido é quanto à aplicação da LIA a determinados agentes políticos, que se submetem ao regime de crime de responsabilidade.

O art. 37, § 4º, da CF/88, enquadra como sujeito ativo qualquer agente público que afronte a probidade administrativa. Os crimes de responsabilidade, por sua vez, têm sua incidência mais restrita, ocorrendo em virtude de atos de improbidade praticados por determinados agentes políticos. Esses crimes encontram previsão no art. 52, I, no art. 85, V, e no art. 102, I, c, da CF/88, regulamentados pela Lei n.º 7.106/83, que se refere aos Governadores e Secretários Estaduais, pela Lei n.º 1.079/50, que define tais crimes e regula

seu processo e julgamento, e pelo Decreto-Lei n.º 201/67, sobre Prefeitos e Vereadores (BATISTI; PIMENTA, 2015).

Esse tema suscita debates tanto doutrinários quanto jurisprudenciais, e, a respeito dele, têm-se três posicionamentos. O primeiro defende que os agentes políticos submetidos à legislação especial dos crimes de responsabilidade não serão julgados segundo a LIA. O segundo entendimento é que se aplicam cumulativamente, sem caracterização de *bis in idem*, as sanções por improbidade administrativa e crime de responsabilidade. O terceiro entende ser admissível a aplicação das sanções de improbidade administrativa aos agentes políticos, salvo as de natureza política que dependem do devido processo por crime de responsabilidade (OLIVEIRA, 2017).

Complementa Carvalho Filho (2017, p. 603) que “será incabível formular na ação de improbidade pedido de aplicação de sanções de natureza política (perda do cargo, suspensão de direitos políticos), já que elas emanam naturalmente da ação penal de apuração de crime de responsabilidade.” Segundo o entendimento majoritário, o agente político pode ser responsabilizado com base na legislação de crimes de responsabilidade e de improbidade administrativa, pelo mesmo fato, ressalvadas as sanções de caráter político ao Presidente da República.

Dando continuidade à definição do sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, além dos previstos no art. 2º, também figuram os particulares, nas condições dispostas na lei. De acordo com o art. 3º da LIA, esta lei será aplicada, 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.” (BRASIL, 1992).

Frente a isso, resta claro que o terceiro que colaborar de alguma forma com o agente público para a prática do ato ímprobo, terá contra si aplicadas as sanções cabíveis na LIA. Analisando-se o artigo de forma fragmentada, é possível perceber que o terceiro poderá agir de três formas distintas.

Primeiramente, o particular poderá despertar no agente público o interesse à prática do ato ímprobo, ao passo que, se há apenas o estímulo de uma ideia preexistente, o terceiro não se submeterá à LIA. A segunda forma que este poderá agir é participando da conduta, ao prestar auxílio material ou compartilhar tarefas com o agente público. Por fim, o terceiro que, conhecendo a origem da vantagem, se beneficiar direta ou indiretamente do produto do ilícito, também estará passível de sofrer as sanções da referida lei (GARCIA; ALVES, 2013).

Ainda, se faz importante destacar que o terceiro, para fins da aplicação dessa lei, deverá estar sempre vinculado ao agente público, só podendo ser responsabilizado a título de dolo. Portanto, o particular jamais irá ocupar sozinho o polo passivo da ação de improbidade administrativa, sendo obrigatória a presença do agente público.

No que diz respeito à personalidade jurídica do terceiro, a doutrina diverge quanto à abrangência do art. 3º da LIA às pessoas jurídicas. Segundo Carvalho Filho (2017), as pessoas jurídicas não podem ser sujeitos ativos, pois os atos de induzir e concorrer são típicos de pessoas físicas. Em contrapartida, parte da doutrina defende que tanto pessoas físicas quanto jurídicas podem figurar como terceiros. É o que afirmam Garcia e Alves (2013, p. 427-428):

Também as pessoas jurídicas poderão figurar como terceiros na prática dos atos de improbidade, o que será normalmente verificado com a incorporação ao seu patrimônio dos bens públicos desviados pelo ímprobo. Contrariamente ao que ocorre com o agente público, sujeito ativo dos atos de improbidade é necessariamente uma pessoa física, **o art. 3º da Lei de Improbidade não faz qualquer distinção em relação aos terceiros**, [...] o que permite concluir que as pessoas jurídicas também estão incluídas sob tal epígrafe. [...] Verificando-se, *verbi gratia*, que determinado numerário de origem pública foi incorporado ao patrimônio de uma pessoa jurídica, estará ela sujeita às sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade e que sejam compatíveis com as suas peculiaridades. (grifou-se).

Segundo o disposto acima, admite-se a inserção da pessoa jurídica na qualificação de sujeito do ato de improbidade, uma vez que podem obter benefício direto ou indireto advindo do ato ímprobo. Portanto, apesar dos argumentos que restringem o art. 3º da LIA apenas às pessoas físicas, entende-se que as pessoas jurídicas também podem ser sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa.

2.3 Das espécies de Atos de Improbidade Administrativa

Dentre os elementos constitutivos da improbidade administrativa, encontra-se o ato danoso, que se perfaz justamente com a ocorrência de um dos atos dispostos nos artigos 9º, 10, 10-A e 11, da LIA. Para fins deste estudo, serão vistos os atos que importam enriquecimento ilícito, que causam prejuízo ao erário e que violam os princípios da Administração Pública.

Complementam Alexandrino e Paulo (2017, p. 1059) que “no texto originário da lei, eram três esses grupos, arrolados nos arts. 9º, 10 e 11. A Lei Complementar 157/2016 acrescentou à Lei 8.429/1992 o art. 10-A”. Esse artigo se refere à ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário de forma indevida, isto é,

contrária ao disposto no caput e § 1º, do art. 8º-A, da Lei Complementar n.º 116/2003 (BRASIL, 1992).

O rol de atos de improbidade administrativa previstos em lei não é taxativo, mas meramente exemplificativo. Conforme afirmado por Di Pietro (2018, p. 1116, grifo do autor), “nos três dispositivos, aparece a descrição da infração seguida da expressão **e notadamente**, a indicar a natureza exemplificativa dos incisos que se seguem.”

Nesse sentido, completam Alexandrino e Paulo (2017, p. 1060):

A técnica empregada nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992 foi a de apresentar, no caput de cada qual, uma descrição conceitual dos atos de improbidade administrativa que compõem a categoria a que o artigo se refere e, exemplificativamente, enumerar, em incisos, diversos atos ou condutas (comissivas e omissivas) nele enquadradas. Já o art. 10-A, acrescentado pela LC 157/2016, contém tão somente a descrição conceitual, mas não a enumeração exemplificativa - esse artigo não se desdobra em incisos.

Portanto, entende-se que, em relação aos atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, o rol é taxativo, uma vez que o art. 10-A não esmiúça um rol extenso de condutas, apenas estabelece de modo específico o que caracteriza o ato ímprobo.

Importante destacar que, além das condutas dispostas na LIA, também caracteriza ato de improbidade administrativa certas ações ou omissões referentes à ordem urbanística, sendo-lhe aplicadas as regras desta lei. É o que prevê o art. 52 do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), voltada unicamente aos Prefeitos (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Diante disso, estudar-se-á os três grupos de condutas que configuram as espécies de atos de improbidade administrativa: enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação aos princípios da Administração Pública.

2.3.1 Atos que importam Enriquecimento Ilícito

De acordo com o art. 9º da LIA, o enriquecimento ilícito como ato de improbidade administrativa constitui-se com a obtenção de “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 [...]”. (BRASIL, 1992).

O *caput* desse artigo traz uma previsão genérica, tendo sido elencadas em seus incisos uma série de condutas exemplificativas. Pela leitura dos referidos incisos, conclui-se que para se caracterizar o ato de improbidade administrativa na modalidade enriquecimento ilícito é

imprescindível a obtenção da vantagem indevida, tendo em vista a especificação dos verbos receber, perceber, utilizar, adquirir, aceitar, incorporar e usar.

Tais verbos sempre terão por objeto uma vantagem patrimonial não autorizada por lei. Por isso, o agente público que apenas solicita tal vantagem, não vindo a alcançar o seu propósito, poderá ter sua conduta enquadrada na tipologia do art. 11 da LIA, uma vez que não se consumou o enriquecimento ilícito (GARCIA; ALVES, 2013).

O art. 21, I, da LIA, preleciona que a aplicação das sanções previstas nessa lei independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, exceto quanto à pena de ressarcimento. Ocorre que essa dispensabilidade de dano deve ser interpretada com a devida atenção. O dano que a norma dispensa é ao patrimônio público em sentido estrito: patrimônio econômico.

Di Pietro (2018, p. 1118) esclarece que “o fato de uma pessoa enriquecer ilicitamente no exercício de função pública pode não acarretar necessariamente dano ao patrimônio econômico-financeiro”. Por exemplo, um agente público que, no desempenho da sua função, recebe propina para dispensar processo licitatório obrigatório, enriquece de forma ilícita mesmo que não cause prejuízo ao erário.

Nesse sentido, Figueiredo (1997, p. 101 *apud* DI PIETRO, 2018, p. 1118) ensina que “ausente qualquer tipo de prejuízo, mesmo moral, seria um verdadeiro ‘nonsense’ punir o agente.” Infere-se daí que a espécie de ato de improbidade administrativa “enriquecimento ilícito” pode se consumir sem que ocorra lesão aos cofres públicos, desde que tenha sido afetado o patrimônio moral do Estado.

Com relação ao elemento subjetivo do ato de enriquecimento ilícito, deve estar presente o dolo do agente público ou do particular. De acordo com Carvalho Filho (2017, p. 604), “não se pode conceber que algum servidor receba vantagem indevida por imprudência, imperícia e negligência”.

Discute-se na doutrina a possibilidade de o enriquecimento ilícito ser configurado pela conduta omissiva do agente ou terceiro. Alguns autores defendem que apenas condutas comissivas caracterizam o ato ímprobo. É o posicionamento de Carvalho Filho (2017) ao dizer que ninguém é omissor ao receber, aceitar, ou utilizar vantagens indevidas do patrimônio público.

Contudo, a doutrina majoritária entende pela possibilidade de enriquecimento ilícito tanto por ação quanto por omissão. Como exemplo dessa situação, Garcia e Alves (2013, pp. 466-467) destacam:

Basta pensarmos na situação do agente público que, tendo o dever jurídico de fiscalizar a realização de depósitos bancários realizados pela Administração Pública, omite-se dolosamente no seu munus, silenciando em relação a um erro, decorrente de pane do sistema de informática, que baralha os números das contas dos credores e acarreta o direcionamento de recursos para a sua conta pessoal.

Quanto às sanções aplicáveis ao ato que importa enriquecimento ilícito, encontram-se dispostas no art. 12, I, da LIA, a perda de bens e valores obtidos ilicitamente, o ressarcimento do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, a multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial, e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios pelo prazo de dez anos. Estas podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, conforme a gravidade do fato, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas (BRASIL, 1992).

Por fim, importante mencionar que, quando do falecimento do sujeito que enriqueceu ilicitamente ou lesionou o patrimônio público, os seus sucessores estarão passíveis às cominações previstas na LIA até o limite do valor da herança. (BRASIL, 1992, art. 8º). Nesses casos, apenas alcançará o sucessor a sanção de caráter patrimonial, excluídas, portanto, as de natureza extrapatrimonial e personalíssima.

2.3.2 Atos que causam Prejuízo ao Erário

O art. 10 da LIA considera como sendo ato de improbidade administrativa que causa prejuízo 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 [...]” (BRASIL, 1992) e, posteriormente, elenca vinte e um incisos de condutas exemplificativas e específicas de dano ao erário.

Nessa modalidade, a premissa central para tipificação do ato de improbidade é a lesão ao erário, independentemente do enriquecimento ilícito do agente público ou terceiro que com este concorra. Além disso, faz-se necessário o elemento subjetivo da conduta, que pode ocorrer a título de dolo ou culpa, bem como a presença do nexo de causalidade entre o dano e a ação ou omissão do sujeito ativo (DI PIETRO, 2018).

Importante destacar que o dano ou prejuízo ao erário só caracteriza improbidade administrativa quando a conduta que o originou tenha sido resultado do desrespeito aos princípios que regem os atos dos agentes públicos. Esse aspecto é relevante, principalmente,

quando da prática dos atos discricionários dos agentes políticos. Segundo Garcia e Alves (2013, p. 487):

[...] não haverá que se falar em improbidade se fatores externos concorrerem para a causação de dano ao erário, ou mesmo se a ocorrência deste transcendeu a esfera de previsibilidade do agente, o qual, apesar de ter valorado adequadamente todas as circunstâncias presentes por ocasião da prática do ato, não pode evitar o resultado danoso. Inexistindo dolo ou culpa, não haverá que se falar na incidência do art. 10 da Lei de Improbidade.

Com isso, entende-se que a culpa “leve” do agente ou terceiro não configura improbidade administrativa. A simples irregularidade administrativa admite sanção administrativa, mas não por improbidade. Deve-se considerar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na interpretação da LIA, tanto para classificação das condutas quanto na aplicação das penalidades (CAVALCANTE, 2017).

Dando continuidade à análise do prejuízo ao erário, para que haja uma correta interpretação e aplicação da lei, a doutrina registra a diferença entre “erário” e “patrimônio público”, de modo que essas expressões não se confundem.

Dessa forma, Neves e Oliveira (2018, p. 124) distinguem:

[...] “erário”, no caso, compreende os recursos financeiros provenientes dos cofres públicos da Administração Pública direta e indireta, bem como aqueles destinados pelo Estado às demais entidades mencionadas no art. 1.º da LIA. [...] “patrimônio público” possui conotação mais ampla e compreende não apenas os bens e interesses econômicos, mas também aqueles com conteúdo não econômico. O art. 1.º, § 1.º, da Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular) considera patrimônio público “os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico”.

A doutrina diverge quanto à necessidade ou não de constatação de prejuízo econômico-financeiro para fins de aplicação do art. 10, da LIA. Considerando que o referido artigo traz expressamente o termo “erário”, o qual, como visto, não é sinônimo de patrimônio público, entende-se que é indispensável a efetiva verificação da lesão aos cofres públicos. Assim, não se aplica o art. 10 da LIA àquele que violar o patrimônio não-econômico da Administração Pública.

A realização de atos de improbidade administrativa classificados nesse grupo submete o sujeito ativo às sanções previstas no art. 12, II, da LIA:

Art. 12. [...] 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;

Ainda, vale ressaltar que, em virtude da lesão ao erário, o art. 7º, parágrafo único, da LIA, admite a decretação de indisponibilidade de bens do indiciado que assegurem o integral ressarcimento do dano. Além disso, os sucessores daquele que causar prejuízo ao erário serão responsáveis até o limite do valor da herança recebida, conforme preceitua o art. 8º da referida lei.

2.2.3 Atos Atentatórios aos princípios da Administração Pública

Os atos atentatórios aos princípios da Administração Pública constituem a última modalidade de ato ímprobo prevista na LIA. Qualquer ação ou omissão que descumpra os deveres de honestidade, legalidade, imparcialidade e lealdade às instituições configura ato de improbidade administrativa que viola os princípios constitucionais, na forma do art. 11 da LIA. O *caput* desse artigo apresenta uma ação genérica, e os seus incisos, do I ao X, elencam as seguintes condutas específicas:

Art. 11. [...] 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.
VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.
X - transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.

O inciso IX foi acrescentado em 2015, através do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n.º 13.146/2015). Também foi inserido posteriormente o inciso X, pela Lei n.º 13.650/2018, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social, na área da saúde. Notoriamente, o rol de princípios citados no art. 11 da LIA é apenas

exemplificativo, uma vez que, além destes, devem ser observados todos os demais princípios norteadores da Administração Pública, explícitos ou implicitamente previstos na CF/88.

A proteção aos princípios também encontra amparo no art. 4º da LIA, segundo o qual “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.” (BRASIL, 1992).

De acordo com Garcia e Alves (2013), tendo em vista a amplitude da atuação do Estado e provável inviabilidade de produção de normas especificando cada caso de ilícitos possíveis, o legislador optou por incorporar ao art. 37, § 4º os preceitos que deverão ser observados para coibir atos contrários aos deveres dos agentes públicos. A partir disso, tem-se que os princípios funcionam como uma barreira de controle da prática de atos contrários à sua finalidade.

Sobre a importância dos princípios, Garcia e Alves (2013, p. 495) destacam que:

A desonestidade e a desídia, pejorativos ainda comuns entre alguns agentes públicos, ramificam-se em vertentes insuscetíveis de serem previamente identificadas. Soltas as rédeas da imaginação, é inigualável a criatividade humana, o que exige a elaboração de normas que se adaptem a tal peculiaridade e permitam a efetiva proteção do interesse tutelado, *in casu*, o interesse público. É este, em essência, o papel dos princípios.

A partir disso, infere-se que a violação aos princípios da Administração Pública, mesmo que eventualmente não cause dano ao erário ou enriquecimento ilícito, configura ato de improbidade administrativa. É o que explica Di Pietro (2018, p. 1118), ao escrever que embora não haja prejuízo ao patrimônio público, o ato de atentar contra os princípios “fere o patrimônio moral da instituição, que abrange as ideias de honestidade, boa-fé, lealdade, imparcialidade”.

A respeito do elemento subjetivo exigido pelo art. 11 da LIA, é fundamental a presença do dolo e da má-fé do agente público ou terceiro na realização da conduta. O dolo é a vontade do agente praticar o ato, e a má-fé é o objetivo almejado por ele. Assim, não se admite a figura culposa nessa espécie de ato de improbidade, o que o diferencia de uma mera irregularidade administrativa.

Sobre isso, Neves e Oliveira (2018, pp. 135-136) salientam:

A exigência do dolo ou da má-fé é salutar para evitar a aplicação indiscriminada e desproporcional das sanções de improbidade. Isto porque, qualquer deslize administrativo [...] poderia configurar violação ao princípio da legalidade, atraindo a incidência das sanções de improbidade, o que acarretaria insegurança jurídica para

os agentes públicos. Nesses casos, as sanções administrativas já seriam suficientes para punir os faltosos. Em suma: a improbidade não se confunde com ilegalidade, exigindo-se, ainda, a configuração da desonestidade do agente público.

Uma vez realizado o ato atentatório aos princípios descritos no art. 11 da LIA, conhecido pela doutrina como “norma de reserva”, o sujeito ativo estará sujeito às sanções do art. 12, III, desta mesma lei. Importante destacar que as sanções por improbidade administrativa, fundamentadas no art. 37, § 4º, da CF/88, apenas serão aplicadas com a devida sentença judicial.

No que se refere aos atos ímprobos em sentido amplo, Di Pietro (2018) acrescenta que é possível o mesmo ato se enquadrar em mais de uma das espécies de improbidade previstas em lei, bem como configurar ilícitos puníveis em âmbito administrativo e criminal. Nesse último caso, ocorrerá a denominada concomitância de instâncias, havendo a instauração simultânea dos processos sem configurar *bis in idem*.

Por fim, mediante o estudo das espécies de atos de improbidade administrativa, pode-se concluir que, para sua identificação, deverão ser observados a incompatibilidade entre a conduta e os princípios administrativos, o elemento subjetivo, a existência de outros efeitos que não a violação aos princípios, as características dos sujeitos ativo e passivo, bem como os princípios da proporcionalidade e razoabilidade.

3 PREFEITO MUNICIPAL E A PRÁTICA DE NEPOTISMO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A respeito dos atos de improbidade administrativa, observou-se que os agentes políticos podem se enquadrar como sujeitos ativos na forma da LIA, tendo em vista a proteção aos princípios e ao patrimônio da Administração Pública. A partir disso, compreendidas as condutas coibidas pela LIA e pela CF/88, passa-se ao estudo do Prefeito como Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Prefeito, espécie de agente político, é investido no cargo por meio de eleição, e, ao longo do seu mandato, tem o dever de zelar pelo interesse público. Nessa linha de raciocínio, serão abordadas a eletividade, a investidura, as condições de elegibilidade, as atribuições e a responsabilidade jurídica do Prefeito, seguindo-se ao estudo do nepotismo e suas respectivas sanções.

3.1 O Prefeito como Chefe do Poder Executivo Municipal

O Prefeito é o Chefe do Poder Executivo no âmbito municipal, investido no cargo por meio de eleição, e em cujo mandato deverá sempre prevalecer o interesse público. Em face disso, será estudado o percurso para que este seja considerado detentor do mandato, bem como as diversas atribuições, deveres e responsabilidades para com o Município que governa.

Quando do estudo dos sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa, constatou-se que os agentes políticos são titulares de cargos estruturais à organização política do Brasil. Segundo Meirelles (2016, p. 79), “esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias”. Estes exercem funções governamentais, dirigem os negócios públicos e não estão hierarquizados, encontrando-se sujeitos aos graus e limites constitucionais e legais (*ibidem*, p. 82).

De acordo com Mello (2010), o vínculo que esses agentes têm com o Estado é de natureza política, exercendo *munus* público, e seus deveres se originam diretamente da Constituição e das leis.

O Prefeito, lídimo agente político, terá seu ingresso no cargo por meio de eleição, a qual lhe confere o mandato eletivo pelo período de quatro anos. Consoante Meirelles (2008, p. 95), “a eletividade do prefeito, do vice-prefeito e dos vereadores é a regra constitucional

asseguradora da autonomia política do Município (CF, art. 29).” Com isso, a direção própria municipal inicia-se com a eleição dos seus representantes.

A eleição é o instrumento pelo qual o povo adere a uma política, consentindo e legitimando as autoridades governamentais. Nas democracias representativas e de sufrágio universal, é o meio conferido aos cidadãos para participarem da formação da vontade do governo (SILVA, 2005). Sobre a eleição para o cargo de Prefeito, o art. 29, I e II, da CF/88 prescreve:

Art. 29. [...] I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;
II - eleição do Prefeito e do Vice-Prefeito realizada no primeiro domingo de outubro do ano anterior ao término do mandato dos que devam suceder, aplicadas as regras do art. 77 no caso de Municípios com mais de duzentos mil eleitores; [...]

A investidura no cargo de Prefeito se dá após obter êxito no pleito eleitoral. Para a eleição de prefeito e vice-prefeito, o Direito Constitucional brasileiro adota o sistema majoritário, pelo qual vence o candidato que conquistar a maioria absoluta dos votos em relação aos demais. A Justiça Eleitoral irá finalizar sua participação nessa investidura através da diplomação dos vencedores (COSTA, 2014).

Posteriormente, a posse do prefeito eleito dar-se-á perante o Presidente da Câmara Municipal, no dia primeiro de janeiro do ano seguinte ao da eleição, em conformidade com o art. 29, III, da CF/88 (BRASIL, 1988).

Uma vez que o objetivo do presente estudo é analisar a possibilidade do exercício do mandato de Prefeitos cujos direitos políticos foram suspensos, faz-se importante mencionar que o que os qualifica para o cargo é, justamente, a condição de cidadãos. Segundo Silva (2005, p. 346), cidadão é “o indivíduo que seja titular dos direitos políticos de votar e ser votado e suas consequências.”

Para que a pessoa possa candidatar-se ao cargo de Prefeito, deverá ser alistável e elegível. A alistabilidade se refere à capacidade eleitoral ativa (ser eleitor) e a elegibilidade diz respeito à capacidade eleitoral passiva (ser eleito). Sobre esta última, Lenza (2016, p. 1369) discorre:

A capacidade eleitoral passiva nada mais é que a possibilidade de eleger-se, concorrendo a um mandato eletivo. O direito de ser votado, no entanto, só se torna absoluto se o eventual candidato **preencher todas as condições de elegibilidade** para o cargo ao qual se candidata e, ainda, **não incidir em nenhum dos impedimentos** constitucionalmente previstos, quais sejam, os direitos políticos negativos [...] (grifou-se).

O art. 14, § 3º, da CF/88, elenca como condições de elegibilidade a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima para cada cargo. No tocante ao cargo de Prefeito, exige-se a idade mínima de vinte e um anos, que deverá ser comprovada na data da sua posse (BRASIL, 1988).

Os impedimentos a que se referiu Lenza (2016, p. 1369) são as causas de inelegibilidade e as hipóteses de suspensão e perda dos direitos políticos. O pleno exercício dos direitos políticos se refere à inexistência de restrições ao exercício do voto.

Como Chefe do Poder Executivo Municipal, o prefeito é o representante legal e judicial do Município (art. 75, III, CPC/2015). É aquele que administra e governa, devendo respeitar o interesse público e representar a coletividade que o elegeu. Conforme Costa (2014, p. 152), do ponto de vista administrativo, “ninguém mais pode representar a municipalidade, a não ser ele próprio, nem sequer a Câmara Municipal.”

De acordo com Martins Júnior (2018, p. 175), as atribuições do chefe do Poder Executivo Municipal, em regra, “estão enumeradas na Lei Orgânica do Município, além daquelas consignadas na Constituição Federal ou dela decorrentes.” As atribuições do Prefeito são de caráter administrativo ou executivo, e governamental ou político.

As atribuições administrativas dizem respeito à realização de atividades executivas do Município, através de atos jurídicos controláveis pelo Poder Judiciário e, em alguns casos, pelo Legislativo local. Por sua vez, as governamentais são insuscetíveis de controle, e referem-se à direção dos negócios públicos e às escolhas de oportunidade e conveniência (MEIRELLES, 2008).

Segundo Costa (2014), as funções de governo dividem-se em políticas, legislativas e executivas. As funções políticas são a representação do Município, o comparecimento e informação à Câmara de Vereadores e sua convocação ordinária. As funções legislativas podem ser a propositura de projeto de lei, a elaboração de orçamento e a sanção, promulgação, publicação e veto de lei. As atribuições executivas são a expedição de decretos e atos, a execução de normas, e a organização, prestação de contas e relatório da administração.

Quanto às funções administrativas, estas dizem respeito à administração do patrimônio municipal, execução de orçamento, abertura de créditos, execução de obras e serviços,

arrecadação, guarda e aplicação da receita do município, organização e direção do funcionalismo, publicação de atos administrativos, dentre outros (COSTA, 2014).

Para melhor exercer suas funções, o cidadão investido no cargo de Prefeito gozará de algumas prerrogativas, como remuneração, férias, licenças e foro por prerrogativa de função. O art. 29, X, da CF/88, prevê o foro por prerrogativa de função aos Prefeitos, que serão processados e julgados originariamente perante o Tribunal de Justiça. Tal hipótese se observa apenas nas infrações penais comuns, não se aplicando nos casos da LIA (GARCIA; ALVES, 2013).

Acerca das atividades do governo, o povo não consegue controlar diretamente todas elas, necessitando, portanto, do intermédio dos seus representantes no Poder Legislativo. Com relação a esse controle, Meirelles (2008, p. 732) expõe:

O controle político-administrativo do exercício do cargo de prefeito - ou seja, a apreciação de sua conduta funcional e a solução das questões relativas à cassação do mandato, impedimentos ou incompatibilidades, licença, substituição, remuneração e julgamento de suas contas - **cabe ao Plenário da Câmara**, no desempenho legítimo e normal do seu poder de fiscalização, investigação e punição dos atos de governo, inerente a toda corporação legislativa. (grifou-se).

Dessa forma, a fiscalização do Município ocorre pelo controle interno do Poder Executivo municipal, e pelo controle externo, exercido pelo Poder Legislativo local, com o auxílio dos Tribunais de Contas (BRASIL, 1988, art. 31). Tendo em vista o princípio da transparência, o art. 31, § 3º, da CF/88, acrescenta que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação”.

O Tribunal competente emitirá parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, apenas sendo superado pelo voto de dois terços dos vereadores. (BRASIL, 1988, art. 31, § 2º). Com fundamento também na separação dos poderes, o julgamento das contas do prefeito pela Câmara de Vereadores é obrigatório, não sendo lícita a recusa dessa competência privativa (MARTINS JUNIOR, 2018).

Por meio do estudo das atribuições, funções e deveres, percebe-se a tamanha importância do Prefeito, eleito através da confiança dos cidadãos, para gestão e solução dos problemas do Município. Visto isso, passa-se ao estudo das espécies de responsabilidades às quais o chefe do Poder Executivo municipal pode submeter-se após a prática de condutas não permitidas pelo ordenamento jurídico brasileiro.

3.2 Da responsabilidade jurídica do Prefeito Municipal no exercício de suas funções

No exercício do mandato, o Prefeito municipal poderá incidir em algumas espécies de ilícitos, os quais dão ensejo à aplicação de sanções específicas. Nesse sentido, a responsabilidade do chefe do Poder Executivo será classificada de acordo com a natureza do ilícito praticado, cujo estudo se dará no decorrer deste trabalho.

Meirelles (2008) relembra que o prefeito é agente político encarregado da chefia do governo local, e não servidor público, na exata acepção do termo. Por isso, as normas estatutárias que orientam os servidores públicos não lhes são aplicáveis, sendo regidos por normas próprias e adequadas à complexidade do cargo.

Ainda, faz-se importante diferenciar a responsabilidade pessoal do prefeito das responsabilidades institucionais do Município. O art. 37, § 6º, da CF/88, dispõe que o Município, por se tratar de pessoa jurídica de direito público, responderá objetivamente pelos danos causados a terceiros por seus agentes, assegurado o direito de regresso contra estes nos casos de conduta dolosa ou culposa.

Quanto à responsabilidade do Prefeito, explica Meirelles (2008, p. 790):

[...] como chefe do Executivo e agente político, só responde pessoalmente por seus atos funcionais infringentes de normas penais específicas (crimes de responsabilidade e crimes funcionais comuns) ou de normas de conduta governamental sancionadoras do mandato (infrações político-administrativas), e sob o aspecto civil só é responsabilizado quando atua com dolo ou culpa manifesta. Pode também ser responsabilizado por infração administrativa contra as leis de finanças públicas (art. 5º da Lei 10.028, de 19.10.2000) e por atos de improbidade administrativa, nas hipóteses da Lei 8.429, de 2.6.1992).

Com isso, em regra, a responsabilidade do Município é objetiva, bastando configurar o ato, o dano e onexo causal, enquanto a responsabilidade do Prefeito dependerá da análise do ato realizado. Martins Junior (2018) elucida que essa responsabilidade poderá ser penal, político-administrativa e civil, conforme a natureza do ilícito.

Segundo Costa (2014), a responsabilidade penal do prefeito é consequência da prática de crime, que pode ser funcional, especial ou comum, ou de contravenção. Os crimes funcionais podem ser gerais, aplicáveis a todo agente público, previstos nos arts. 312 a 317, do Código Penal, ou específicos, de certas autoridades, como crime de responsabilidade (art. 1º do Decreto-lei nº 201/67) ou por abuso de autoridade (Lei n.º 13.869/2019).

A responsabilidade penal do prefeito é subjetiva, independentemente da espécie de infração. Sendo assim, para que o gestor municipal seja responsabilizado no âmbito penal, ele

deverá praticar ou, pelo menos, concorrer para a ação ou omissão. Nos delitos funcionais e de responsabilidade, a omissão do prefeito é punível quando lhe for atribuída por lei a obrigação de fazer ou agir (MEIRELLES, 2008).

O Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, traz no art. 1º as hipóteses de crimes de responsabilidade dos prefeitos, e no art. 4ª, as infrações político-administrativas. De acordo com Meirelles (2008, pp. 791-792),

O prefeito, como autoridade municipal, só poderá incidir nos crimes de responsabilidade expressamente previstos e tipificados no Decreto-lei 201 [...]; mas como agente público poderá também ser responsabilizado pelos crimes funcionais definidos no Código Penal que não estejam absorvidos pelos crimes de responsabilidade equivalentes, ou seja, pelos crimes funcionais não cogitados pela lei especial. Poderá, ainda, o prefeito praticar os crimes de abuso de autoridade [...], e, como qualquer pessoa, cometer crimes especiais, crimes comuns e contravenções penais.

Assim, percebe-se que o Decreto-lei n.º 201/67 adotou o termo “crime de responsabilidade”, no art. 1º, como sinônimo de crimes funcionais. Empregando rigor terminológico, as condutas do art. 1º são crimes funcionais, enquanto as do art. 4º são crimes de responsabilidade (político-administrativa). Sobre isso, Martins Junior (2018, p. 191) traz que:

Apesar de o Decreto-Lei nº 201/67 referir-se no art. 1º aos crimes de responsabilidade, na verdade, são crimes comuns, julgados pelo Poder Judiciário, independentemente de licença ou autorização do Parlamento, diferentemente das infrações político-administrativas do art. 4º que, em sua essência, são crimes de responsabilidade, julgados pela Câmara Municipal, constituindo aqueles, portanto, crimes funcionais.

Cumprindo observar que, no presente trabalho, será utilizada a terminologia adotada pelo Decreto-lei, tratando o art. 1º como crimes de responsabilidade.

Por meio do Decreto-Lei n.º 201/67, quanto aos crimes de responsabilidade, o Prefeito será processado e julgado pelo Poder Judiciário, perante o Tribunal de Justiça (art. 29, X, da CF/88), independentemente de autorização da Câmara Municipal.

Por sua vez, pela infração político-administrativa o prefeito será julgado pela Câmara de Vereadores, a qual poderá proceder à cassação do mandato conforme a lei orgânica municipal. Importante destacar que não se trata de *impeachment*, uma vez que a perda do cargo é sanção definitiva, que causa inelegibilidade nos oito anos seguintes ao fim do mandato (MEIRELLES, 2008).

Os crimes de responsabilidade, apesar de serem funcionais, não estão vinculados aos crimes contra a Administração Pública previstos no Código Penal, nos arts. 312 a 326. A respeito disso, Meirelles (2008, p. 794) explica que esses delitos são "figuras autônomas e específicas do prefeito e de seus substitutos, que são seus únicos sujeitos ativos".

Acrescenta o autor que o sujeito passivo é o Município, havendo violação aos seus bens e valores administrativos, e que, em razão disso, esses crimes são de ação pública (art. 1º, §1º). Vale salientar que, nos crimes de responsabilidade, o dolo é elemento indispensável para a punição, devendo o prefeito ter a intenção de praticar o ato contra as normas legais (MEIRELLES, 2008).

Nesse sentido, Costa (2014) acrescenta que o processo nos crimes de responsabilidade é similar ao do juízo criminal singular, disposto no Código de Processo Penal, diferenciando-se quanto à defesa prévia, ao recebimento da denúncia, ao afastamento do cargo ou prisão preventiva do acusado, alterações estas impostas pelo Decreto-Lei n.º 201/67.

Por fim, o término do mandato do prefeito não obsta a condenação com fundamento no Decreto-Lei n.º 201/67. Nesse sentido elucida a Súmula n.º 164 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e a Súmula n.º 703, do Supremo Tribunal Federal (STF), afirmando que o Prefeito Municipal, após a extinção do mandato, continua sujeito ao processo por crime previsto no art. 1º do Decreto-Lei n.º 201/67, por fatos praticados durante o mandato (MARTINS JUNIOR, 2018).

O Prefeito também incorre no denominado crime de abuso de autoridade, previsto na Lei n.º 13.869/2019. Esta Lei se aplica a qualquer agente público, que, no desempenho de suas funções ou em razão delas, abuse do poder que lhe fora conferido, visando prejudicar outrem, obter benefícios ou por mera vontade de assim agir. Nesses casos, aplica-se a sanção penal de inabilitação para o exercício do mandato, pelo período de um a cinco anos, e a sua perda, que são independentes das sanções de natureza ou administrativa (BRASIL, 2019).

A respeito das prerrogativas processuais conferidas aos prefeitos, Costa (2014, pp. 351-352) ainda esclarece que:

O Chefe do Executivo goza de certas prerrogativas, como a de ter direito a prisão especial, nos termos do art. 295, II, do Código de Processo Penal; o direito de ser inquirido, como testemunha, em local, dia e hora previamente ajustados com o juiz, de acordo com o art. 221 do mesmo diploma legal, e, finalmente, o direito de ser julgado apenas perante o Tribunal de Justiça, conforme o inciso X do art. 29 da Constituição Federal.

Sobre o foro por prerrogativa de função, faz-se importante mencionar que subsiste apenas enquanto o prefeito exercer o mandato, e lembrar que não se aplica à ação civil pública por ato de improbidade administrativa (MARTINS JUNIOR, 2018).

Como visto anteriormente, as infrações político-administrativas estão previstas no art. 4º, do Decreto-Lei n.º 201/67. Tais infrações serão julgadas pela Câmara Municipal, observando-se o rito estabelecido no art. 5º, na ausência de legislação estadual, para o processo de cassação do mandato do Prefeito (BRASIL, 1967).

A Emenda Constitucional nº 25/00 ampliou o rol de infrações político-administrativas do prefeito através do art. 29-A, §2º, da CF/88. Segundo esse artigo, considera-se infração político-administrativa do Prefeito as condutas de efetuar repasse ultrapassando os limites definidos em lei, não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês, e enviá-lo a menor em relação à proporção decidida na Lei Orçamentária (BRASIL, 1988).

Por fim, para a configuração da infração político-administrativa e sua responsabilização, Meirelles (2008) informa que é indispensável que os processados estejam no exercício do mandato, pois a cassação é a única sanção aplicável. Dessa forma, incidem nessa espécie de infração, além do prefeito, o vice-prefeito e o Presidente da Câmara que substituíram o primeiro, tornando-se inelegíveis nos oito anos seguintes ao fim do mandato.

A responsabilidade civil do Prefeito pode advir de conduta dolosa ou culposa no exercício do cargo, desde que venha a ocasionar danos materiais ou morais ao Município ou a terceiros. Essa é a regra geral, a qual todos os agentes públicos se sujeitam, segundo o art. 37, § 6º, da CF/88 (COSTA, 2014).

Conforme Meirelles (2008), embora a regra acima se estenda aos agentes políticos, só será aplicada a estes com as modificações exigidas pela natureza do cargo. No caso do Prefeito, na sua missão político-administrativa, este pode equivocar-se quanto à interpretação da lei ou à análise do mérito das medidas que deva decidir, admitindo-se uma margem para possíveis falhas. Por isso, para que haja responsabilização civil, tais atos deverão ter sido praticados com dolo, culpa manifesta, abuso ou desvio de poder (*ibidem*, p. 809).

Quando do estudo dos atos de improbidade administrativa, viu-se que os Prefeitos podem ter contra si aplicadas as sanções previstas no art. 12 da LIA. A referida ação, cuja análise neste trabalho se dará em capítulo posterior, será proposta pelo Ministério Público ou pessoa interessada, perante o juízo cível comum (BRASIL, 1992).

Tendo em vista a busca pelo bom funcionamento da gestão fiscal no Brasil e a preocupação com a desproporção entre as receitas e despesas públicas, foi publicada a Lei

Complementar nº 101, em 4 de maio de 2000, também denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa Lei, direcionada a todo administrador público, passou a definir um regime de gestão fiscal responsável, por meio de princípios e normas gerais de finanças públicas para conduzir a gestão do patrimônio, despesa, receita e endividamento. (BRASIL, 2000).

A LRF definiu parâmetros de gastos e meios de fiscalização que ensejam a responsabilidade dos administradores públicos de forma objetiva. No âmbito dos municípios, tem-se parâmetros específicos, contudo, é equiparado aos demais entes federativos, devendo seguir os padrões estabelecidos (PONTES; FARIA, 2012). Segundo Mattos (2018), essa Lei possibilita a transparência da gestão por meio do incentivo à participação popular e a realização de audiências públicas.

A LRF não estabeleceu uma nova espécie de responsabilidade, pois, uma vez descumprida, “além de ser reconhecida em alguns casos a nulidade do ato, a responsabilidade do agente haverá de ser aferida nas esferas cível, penal e administrativa” (GARCIA; ALVES, 2013, p. 677). Quanto aos atos de improbidade, o art. 73 da LRF dispõe que as infrações a esta lei serão punidas conforme a LIA e demais normas da legislação pertinente.

Além da LRF, outras leis preveem a responsabilização dos agentes políticos pela má condução e gestão da Administração Pública. Complementando as sanções previstas nessa lei, a Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, também chamada de Lei de Condutas Penais, deu tratamento penal para o descumprimento da LRF. Sobre isso, Meirelles (2008) assevera que os ilícitos administrativos sobre controle, aplicação e disponibilidade do erário são, agora, considerados crimes, atingindo os maus gestores do dinheiro público.

O art. 5º, da Lei n.º 10.028/2000, definiu as condutas que configuram infrações administrativas contra as leis de finanças públicas. Tais ações encontram-se no âmbito das atribuições do Prefeito, logo, este pode ser responsabilizado pelo cometimento dessas infrações perante o Tribunal de Contas competente para fiscalização financeira, contábil e orçamentária do Município (BRASIL, 2000).

Dado o exposto, entende-se que o ordenamento jurídico brasileiro busca combater a arbitrariedade do Chefe do Executivo municipal através da sua responsabilização pelos atos ilícitos praticados. Assim, vistos os aspectos concernentes à responsabilidade penal, político-administrativa e civil do Prefeito no exercício do mandato, segue-se ao estudo do nepotismo na Administração Pública e suas respectivas sanções.

3.3 O nepotismo na Administração Pública Municipal e sanções aplicáveis

O nepotismo, de modo genérico, consiste no favorecimento em razão do parentesco para a concessão de privilégios ou cargos públicos. Essa prática vai de encontro à isonomia, impessoalidade, moralidade e ao interesse público, por isso, uma vez violados os princípios da Administração Pública, poderá se configurar um ato de improbidade administrativa (BRASIL, 1988).

Sobre sua origem etimológica, alguns defendem que o termo “nepotismo” advém do nome do imperador romano Flávio Júlio Nepote. Outros afirmam que refere-se a uma espécie de escorpião, nepos, cujas crias devoram a própria mãe, como forma de insinuação ao parasitismo dos familiares sobre o Estado. Porém, o entendimento majoritário é de que origina-se da junção do radical “nepos” (sobrinho, descendente) com o sufixo “ismo” (prática de) (RODRIGUES, 2012).

Embora o costume nepotista tenha origens remotas, a utilização do termo nepotismo teve início nos séculos XV e XVI. A respeito disso, o Ministro Lewandowski dispôs, no bojo do Recurso Extraordinário 579.951-4/RN, que sua aplicação remete à época em que os sobrinhos e parentes dos Papas eram presenteados com cargos na estrutura organizacional da Igreja. Assim, atualmente, o nepotismo ganha o significado pejorativo de favoritismo de parentes por parte de alguém que exerce o poder no âmbito público ou privado.

Segundo Garcia e Alves (2013), o nepotismo significa, essencialmente, favorecimento familiar. Apenas os agentes que apresentam grande integridade e equilíbrio na conduta são capazes de conservar intacta a separação entre o público e o privado, evitando que interesses particulares interfiram e corrompam a atividade pública que exercem.

A CF/88 traz a vedação ao nepotismo, de forma implícita, tendo em vista que a contratação apoiada em vínculos de parentesco viola os princípios da impessoalidade e moralidade administrativas, dispostos no art. 37. Conforme Marinela (2017), a proibição para o nepotismo também já existia como regra expressa no art. 117, VIII, da Lei n. 8.112/90, concernente aos servidores públicos federais.

De acordo com o princípio da impessoalidade, o agente público deve atuar conforme os interesses da coletividade, de modo que não vise a prejudicar ou favorecer pessoas específicas. Dessa forma, esse princípio é pautado na atuação não discriminatória, que coíbe a priorização de interesses próprios ou alheios (CARVALHO, 2017).

Mello (2010, p. 114), sobre o princípio da isonomia, complementa ao explicar que “nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários [...]”. Logo, o administrador público deve atender à finalidade pública, concedendo tratamento impessoal e isonômico aos administrados em mesma situação jurídica.

Ainda, o nepotismo afronta o princípio da moralidade administrativa, que, segundo Marinela (2017, p. 84), “se relaciona com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.” Meirelles (2016) explica que esse princípio torna jurídico o dever de atuação ética do Prefeito, que além de observar o legal, o justo, o conveniente e o oportuno, deverá distinguir o honesto do desonesto.

Tem-se como segundo marco contra o nepotismo a Resolução n. 07/2005 do Conselho Nacional de Justiça, que consolidou de forma explícita e positivada o combate ao nepotismo no âmbito do Poder Judiciário. (CNJ, 2005). Esperava-se, contudo, que esse entendimento fosse destinado aos demais órgãos da Administração Pública, em virtude da ampla força normativa dos princípios.

Dessa forma, em 21 de agosto de 2008, o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula Vinculante nº 13 (SV 13), reforçando a vedação à prática do nepotismo nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. Eis o teor da referida Súmula:

A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. (BRASIL, STF, DJe, 162/2008).

Nota-se, pela leitura do verbete acima, a finalidade de pôr termo ao favorecimento de parentes de agentes públicos em todos os Poderes de todos os entes da Federação. Contudo, apesar de esclarecer as formas de manifestação do nepotismo, a súmula não faz menção à vedação aos agentes políticos, sendo esta uma das controvérsias sobre sua aplicabilidade.

Nessa esteira, a jurisprudência do próprio STF vem entendendo pela inaplicabilidade da SV 13 quando tratar-se de nomeação para cargos de natureza política. Nesse caso, a nomeação de parente ou cônjuge não é vedada, contanto que possua condições técnicas para o

exercício da função, sob o fundamento de que essa nomeação é ato político discricionário (CARVALHO, 2017).

Dessa forma, trazendo para o âmbito dos municípios, a nomeação de parentes ou cônjuge do Prefeito para ocupação de cargo de Secretário Municipal não encontra óbice, apesar das polêmicas que circundam tal ato.

A doutrina majoritária entende que essa nomeação é inadequada, pois, conforme Oliveira (2017, p. 117), “o princípio da moralidade é um princípio geral aplicável, indistintamente, a toda a Administração Pública, alcançando, inclusive, os cargos de natureza política”. Assim, os agentes políticos seriam os primeiros a se abster do nepotismo, como exemplo de ética e impessoalidade na sua gestão.

Além disso, o simples favoritismo, sem laços de parentesco, não configura nepotismo. É o caso das relações de namoro, amizade e noivado, que não se incluem na abrangência da SV 13. Ainda, o STF não limitou-se às definições do Código Civil, nos arts. 1.592 e 1.595, § 1º, que considera parentes até o quarto grau, abarcando na súmula o parentesco colateral e por afinidade até o terceiro grau.

A partir da leitura da Súmula Vinculante nº 13, percebe-se que sua redação reconhece duas espécies de nepotismo: o nepotismo direto e o nepotismo cruzado. No âmbito municipal, o nepotismo direto ou próprio acontece quando o Prefeito nomeia seu cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade até o terceiro grau, ou parentes de subordinados seus, para cargos de confiança, de comissão e de função gratificada no serviço público.

Dessa forma, são abrangidos pela vedação o filho(a), neto(a), bisneto(a), cunhado(a), nora, genro, irmã(o), sobrinho(a), sogro(a) ou tio(a), não incluindo-se os primos, que são parentes colaterais de quarto grau. A vedação também se aplica a ex-sogro e ex-sogra (e logicamente, ex-genro e ex-nora) já que o vínculo não se desfaz com a dissolução do casamento ou união estável (BRASIL, 2002).

O nepotismo cruzado, também denominado impróprio, dissimulado ou por reciprocidade, consiste em um mecanismo utilizado com o objetivo de fraudar a vedação ao nepotismo, pelo qual as autoridades, em conluio, nomeiam os parentes um do outro para a respectiva estrutura de poder (GARCIA; ALVES, 2013). Segundo a redação da Súmula Vinculante nº 13, configura violação à Constituição Federal o “ajuste mediante designações recíprocas”.

A respeito do nepotismo cruzado na esfera dos Municípios, Rodrigues (2012, p. 211) exemplifica que:

Se um vereador tem um parente de 2º grau nomeado em cargo comissionado numa determinada secretaria municipal, mas na Câmara Municipal não há nenhum parente do respectivo secretário municipal ou do prefeito, há que se falar em nepotismo? Não. Primeiro, não há nepotismo direto ou próprio, pois o servidor comissionado não é parente da autoridade nomeante (e sim de um vereador). Segundo, também não há nepotismo cruzado ou impróprio, pois não há designações recíprocas, ou seja, o vereador não se valeu de seu cargo para fazer nomear parente do prefeito ou secretário no quadro de servidores da Câmara Municipal ou, especificamente, em seu gabinete.

Assim sendo, há nepotismo cruzado quando, por exemplo, o Prefeito nomeia um parente do Presidente da Câmara e este, por seu turno, contrata um parente do Prefeito. Nesse caso, resta evidente a troca de favores entre estas autoridades, as quais têm interesse direto na atuação uma da outra, se beneficiando reciprocamente do desvio de finalidade dessas nomeações.

Insta salientar que não são todos os cargos abrangidos pela Súmula Vinculante nº 13. Esta veda a nomeação de parentes para cargos em comissão, de confiança e de função gratificada na Administração Pública. Segundo Oliveira (2017), os cargos comissionados e as funções de confiança estão relacionados às atribuições de direção, chefia e assessoramento, sendo de livre exoneração (*ad nutum*).

Os cargos em comissão, cuja contratação é provisória e excepcional, sujeitam-se ao regime de “livre” nomeação e exoneração pela autoridade competente, independentemente da aprovação em concurso público. Por sua vez, as funções de confiança são ocupadas exclusivamente por servidores estatutários, titulares de cargos efetivos (OLIVEIRA, 2017).

Visto a abrangência da Súmula Vinculante nº 13, cabe mencionar que, para que a prática de nepotismo seja vedada pelo ordenamento jurídico brasileiro, não se exige lei formal específica para tal. Essa proibição decorre diretamente dos princípios constitucionais dispostos no art. 37, caput, da CF/88 (MARINELA, 2017).

Nesse sentido, Garcia e Alves (2013, p. 724) salientam:

Identificada a ocorrência do nepotismo, prática de todo reprovável aos olhos da população, devem ser objeto de apuração as causas da nomeação, as aptidões do nomeado, a razoabilidade da remuneração recebida e a consecução do interesse público. A partir da aferição desses elementos, será possível identificar a possível prática de atos de improbidade.

No que se refere às sanções por ato de improbidade administrativa, o art. 37, § 4º, da CF/88, prevê a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, o ressarcimento ao erário e a indisponibilidade dos bens, nas condições e gradações da lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988).

Segundo Rodrigues (2012, p. 221), “o Ministério Público dispõe de alguns mecanismos para coibir a prática do nepotismo: ação civil pública, recomendações e reclamação perante o STF para garantir o cumprimento da SV 13.”

O Prefeito que incide na prática de nepotismo poderá se enquadrar como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, violando, em regra, o art. 11 da LIA, e acarretando as seguintes sanções:

Art. 12. (...)

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 (BRASIL, 1992).

Através da leitura do inciso acima, percebe-se que as sanções pela violação dos princípios são mais brandas que as do enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário, cujas penalidades estão previstas no mesmo artigo. Vale ressaltar que tais sanções podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, conforme a gravidade do fato, e independentemente das sanções penais, civis e administrativas (BRASIL, 1992).

A prática do nepotismo no âmbito da administração municipal traz como consequências ao serviço público, por exemplo, o entrave à profissionalização da gestão, a prevalência do interesse particular ao público, a restrição ao acesso às funções públicas em posição de igualdade, a queda da eficiência e produtividade, a perturbação da disciplina administrativa devido à parcialidade do superior para exercer seu poder de mando aos servidores vinculados familiarmente, dentre outros (RODRIGUES, 2012).

Dessa forma, vislumbra-se que o Prefeito municipal deverá observar não apenas as disposições literais da lei, como também o poder-dever de probidade, moralidade, os bons costumes, de modo que sua administração resguarde a confiança que o povo nele depositou. Visto isso, analisar-se-á a aplicação da LIA nos casos concretos, bem como as controvérsias que circundam a extensão das suas sanções.

4 DA CONTINUIDADE NO MANDATO DE PREFEITO APÓS CONDENAÇÃO TRANSITADA EM JULGADO

Neste capítulo, será analisada a aplicação da LIA nos casos concretos, especificamente aos Prefeitos municipais, esmiuçando os aspectos concernentes à ação civil de improbidade e às decisões dos órgãos do Poder Judiciário. Primeiramente, será vista a aplicabilidade da LIA aos prefeitos, as peculiaridades do procedimento administrativo e judicial, e a aplicação das “sanções genuínas”, com foco na suspensão dos direitos políticos.

Posteriormente, segue-se à observação das controvérsias que envolvem a extensão e aplicação das sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos. Quanto a isto, será estudado o posicionamento doutrinário e jurisprudencial, por meio da análise das decisões dos Tribunais de Justiça pátrios e da Suprema Corte. Por fim, será realizada a análise do Processo n.º 0004535-15.2012.8.15.0371, a fim de compreender o retorno do Sr. Júlio César Queiroga de Araújo ao comando da Prefeitura, após a sentença condenatória transitada em julgado.

4.1 Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos prefeitos nos casos concretos e a suspensão dos direitos políticos

Desde o início da vigência da LIA, existem controvérsias quanto à sua aplicação aos agentes políticos. No julgamento da Reclamação 2.138/DF, que tratava dos Ministros de Estado, entendeu-se que os agentes públicos estariam sujeitos ao art. 37, § 4º, da CF/88, regulamentado pela LIA, enquanto agentes políticos se submeteriam às regras específicas do crime de responsabilidade (STF, Rcl 2138/DF).

Posteriormente, foram interpostos recursos extraordinários discutindo a aplicabilidade ou não da LIA aos Prefeitos Municipais, lídimos agentes políticos. A respeito dessa questão, tem-se o Recurso Extraordinário n.º 976.566, com o respectivo Tema 576, cujo objeto versa sobre o processamento e julgamento de prefeitos, com base na LIA, por atos de improbidade administrativa.

O STF, ao apreciar o mérito da questão constitucional suscitada no RE n.º 976.566/PA, em 13/09/2019, fixou a seguinte tese de repercussão geral:

O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade

administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias. (STF - RE: 976566 PA - PARÁ 0000158-17.2006.4.01.3901, Relator: Min. ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 13/09/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-210 26-09-2019).

Conforme a ementa do referido acórdão, a CF/88 inovou no campo civil para punir, de modo mais severo, o Prefeito que se utiliza do cargo para violar a moralidade administrativa. Por isso, apesar de algumas condutas estarem previstas no Decreto-Lei n.º 201/67, a responsabilidade por ato de improbidade é autônoma, devendo ser apurada em instância diversa.

A partir desse entendimento, não se configura *bis in idem* a responsabilização do Prefeito municipal nas esferas civil, penal ou político-administrativa, simultaneamente, tendo em vista a consagração da autonomia de instâncias.

Para a aplicação da LIA nos casos concretos, o seu Capítulo V trata dos processos administrativo e judicial, cada um seguindo seu procedimento específico. Segundo Carvalho Filho (2019), o processo administrativo visa a apuração da existência do ato de improbidade e os seus autores, e, apesar de constituir fundamento para a ação de improbidade administrativa, não é condição necessária para sua instauração.

É através do processo judicial que a investigação da improbidade se desenvolve e conclui-se perante os órgãos jurisdicionais, sendo requisito para a aplicação das sanções a devida sentença judicial. Com isso, torna-se crucial entender como se desenrola o momento processual e os aspectos relevantes da Ação Civil de Improbidade Administrativa.

A LIA trouxe em seu art. 23, I, que a ação por improbidade pode ser proposta na Justiça Comum até cinco anos após o término do exercício do mandato. Nos casos em que o Prefeito é reeleito para o mesmo cargo, a contagem do prazo prescricional inicia-se a partir do fim do segundo mandato. Nesse sentido decidiu o STJ, no julgamento do Recurso Especial n.º 1.153.079/BA:

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. (STJ - REsp: 1153079 BA 2009/0159612-1, Relator: Ministro HAMILTON CARVALHIDO, Data de Julgamento: 13/04/2010, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/04/2010).

A contagem do prazo prescricional a partir do fim do vínculo com o Estado é um mecanismo para se evitar a impunidade dos Prefeitos, tendo em vista uma dificuldade maior em conhecer a conduta ímproba enquanto o agente puder utilizar-se da sua função para acobertá-la.

Como exceção, o art. 37, § 5º, da CF/88, estabelece ser imprescritível a ação de ressarcimento ao erário, considerando que o patrimônio público merece proteção permanente. Desse modo já decidiu o STJ, definindo que, havendo decretação de prescrição de um dos pedidos, a demanda irá prosseguir em relação à pretensão ressarcitória (STJ, REsp 1089492/RO).

De acordo com Neves e Oliveira (2018), o direito difuso tutelado pela LIA pode ser objeto de ação popular, ação civil pública e ação de improbidade administrativa. O entendimento consagrado no STJ é que a Ação de Improbidade Administrativa é uma espécie de Ação Civil Pública, observadas as particularidades do procedimento, principalmente a legitimação ativa limitada, a defesa prévia, e a aplicação das “genuínas penas” do art. 12 da LIA (*ibidem*, p. 191).

Segundo o art. 17, *caput*, da LIA, têm legitimidade ativa para propor a ação de improbidade, que seguirá o rito ordinário, o Ministério Público e a pessoa jurídica interessada. Um dos principais aspectos do rito processual desta ação é a defesa prévia, pois antes de ser recebida a petição inicial, o juiz ordenará a notificação do requerido para manifestar-se por escrito no prazo de quinze dias, o que poderá levar ao indeferimento da petição (BRASIL, 1992).

Após o recebimento da manifestação, a ação será rejeitada pelo juiz, em decisão fundamentada, quando estiver convencido da inexistência do ato ímprobo, da inadequação da via eleita, e da improcedência da ação. (BRASIL, 1992, art. 17, §8º). Dessa forma, quando houver indícios suficientes da ilegalidade, a demanda deverá prosseguir com a devida produção probatória.

A pretensão de aplicação das “sanções genuínas”, previstas no art. 12 da LIA, quais sejam, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos, a multa civil, a proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos, apenas será formulada na ação civil por improbidade administrativa. Sendo assim, os pedidos na petição inicial irão distinguir a ação de improbidade das demais espécies de ação coletiva (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

O art. 12 da LIA dispõe que as sanções por improbidade administrativa podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, a depender da gravidade do fato, sendo que, para sua fixação, o juiz considerará a extensão do dano e o proveito patrimonial auferido. Além disso, deve-se observar os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade na imposição das penalidades (BRASIL, 1992).

De acordo com Garcia e Alves (2013), na individualização das sanções deverá analisar-se, além do elemento volitivo do agente, a consecução do interesse público. Exemplificando, seria desproporcional a aplicação da suspensão dos direitos políticos e da perda do mandato eletivo ao agente que, culposamente, dispensou procedimento licitatório, bem como no caso em que atingiu-se parcialmente o interesse público (*ibidem*, p. 877).

Nessa esteira, o STJ já decidiu que a aplicabilidade da sanção de suspensão dos direitos políticos levará em consideração a gravidade do caso, e não as funções do acusado. A jurisprudência desta Corte tem mitigado a imposição dessa espécie de sanção, por ser a mais drástica das penalidades estabelecidas no art. 12 da LIA (STJ, REsp 1228749/PR). Portanto, se tratando da suspensão dos direitos políticos, o ato ímprobo deve ser tão grave quanto esta sanção.

Os direitos políticos garantem ao cidadão a participação na vida política do Estado, compreendendo o direito de votar e ser votado, de iniciativa das leis nos casos previstos, de ajuizar ação popular, de integrar partidos políticos, de ocupar certos cargos etc. (GARCIA; ALVES, 2013). Por se tratar de direitos fundamentais, a restrição dos direitos políticos depende de expressa previsão constitucional.

Assim, o art. 15, da CF/88, veda a cassação dos direitos políticos, permitindo sua suspensão em determinadas hipóteses, dentre elas, a condenação por improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. Nesse caso, essa sanção terá natureza civil, e não criminal, possuindo durações distintas para cada espécie de ato de improbidade administrativa, conforme exposto nos três incisos do art. 12 da LIA.

Nos casos de enriquecimento ilícito, a suspensão dos direitos políticos poderá ser de oito a dez anos; já nas hipóteses de prejuízo ao erário, terá duração de cinco a oito anos; e, por fim, será de três a cinco anos quando se tratar de ato atentatório aos princípios constitucionais. (BRASIL, 1992). Percebe-se que, apesar dessa sanção ser considerada grave, a lei regula o lapso temporal de sua aplicação de modo que a penalidade mais branda se refira à violação aos princípios.

Conforme explicam Garcia e Alves (2013), a suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa, diferentemente da resultante de condenação criminal, não é efeito imediato da sentença. O que restará configurado, no entanto, é a causa de inelegibilidade disposta no art. 1º, II, h, da LC n. 64/1990. Dessa forma, para que seja aplicada a sanção de suspensão dos direitos políticos, deverá constar expressamente na sentença sua incidência no caso.

Após o trânsito em julgado da sentença condenatória, a efetividade da sanção de suspensão dos direitos políticos dependerá do cancelamento da inscrição eleitoral do Prefeito ímprobo junto à Zona Eleitoral na qual é inscrito. Uma vez determinada sua exclusão do cadastro de eleitores, não poderá exercer a sua cidadania durante o tempo fixado (*ibidem*, p. 853).

A cidadania contempla a prática de certos direitos e deveres, dentre eles o de votar e ser votado. Como viu-se anteriormente, para que o cidadão seja elegível ao cargo de Prefeito, ele deve estar em pleno gozo dos direitos políticos e não incorrer em um dos impedimentos previstos em lei, como ter os direitos políticos suspensos. Analisando-se teoricamente, uma vez suspensos os direitos políticos, o agente perderia o requisito necessário para o exercício da sua função.

Na prática, contudo, ainda se discute sobre a possibilidade da suspensão dos direitos políticos ocasionar automaticamente a perda do mandato. Em virtude disso, será analisado o posicionamento dos Tribunais e os fundamentos jurídicos utilizados para a permanência ou não do Prefeito Municipal no cargo, após a suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa.

4.2 Controvérsias jurisprudenciais sobre a aplicação das sanções de suspensão dos Direitos Políticos e perda do mandato eletivo

A aplicação das sanções por ato de improbidade administrativa, com base no art. 37, §4º, da CF/88, se dá com a devida sentença judicial. Ocorre que, em alguns casos, a perda da função pública não se encontra expressa na sentença condenatória, apesar de constar a suspensão dos direitos políticos. A partir disso, surge a seguinte questão: a perda do mandato eletivo é consequência automática da suspensão dos direitos políticos ou esta sanção deve estar expressamente imposta na sentença?

A doutrina majoritária defende que, por se tratar de um requisito essencial para a investidura no cargo, o pleno gozo dos direitos políticos é exigido também como condição para a manutenção do agente político no mandato. Nesse sentido, Di Pietro (2018, p. 1107) explica que:

A perda da função pública, no caso, pela gravidade do ato de improbidade, é inerente à própria suspensão dos direitos políticos. Se uma pessoa tem os direitos políticos suspensos por determinado período, ela deve perder concomitantemente o direito de exercer uma função de natureza pública.

Em consonância com esse entendimento, Mello (2010) destaca que o vínculo de tais agentes com o Estado tem natureza política, pois a qualidade de cidadãos é que os qualifica para o exercício de suas funções, e não a habilitação profissional ou aptidão técnica. Os seus direitos e deveres, por advirem da CF/88 e das leis, são por elas modificáveis, não cabendo oposição às alterações posteriores sob o fundamento de que vigoravam outras condições na época da investidura (*ibidem*, p. 248).

Reforçando esse posicionamento doutrinário, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), no julgamento do Agravo de Instrumento n.º 0628326-15.2019.8.06.0000, decidiu que é necessário aos titulares de mandato eletivo o pleno gozo dos direitos políticos não só para investir-se no cargo, mas para nele permanecer, de forma que a sanção imposta alcançará a função eventualmente ocupada no momento da decisão condenatória.

No caso em análise, o Agravo de Instrumento fora interposto por Carlisson Emerson Araújo da Assunção, o então prefeito do município de Poranga-CE, em face de decisão interlocutória proferida em sede de execução de sentença em Ação de Improbidade Administrativa. Tal decisão determinou ao Presidente da Câmara de Vereadores da referida cidade que declarasse a perda do mandato do gestor municipal, na forma do art. 6º, I, do Decreto-lei n.º 201/67, dando posse ao vice-prefeito eleito.

Ocorre que o ex-Prefeito foi condenado em ação de improbidade administrativa, cuja decisão transitou em julgado, por praticar conduta prevista no art. 11 da LIA, punível conforme o art. 12, III, da mesma lei. Nesse caso, houve violação aos princípios da Administração Pública em virtude de ter informado ao Cartório Eleitoral números de telefones de repartições públicas para contatos destinados à Coligação partidária, ou seja, se valeu de bens públicos para fins vedados em Lei.

O ex-gestor alegou que a decisão objeto do recurso teria imposto sanção não prevista na decisão transitada em julgado, uma vez que não houve condenação à perda da função pública, apenas à suspensão, por 03 (três) anos, dos direitos políticos. Suscitou, ainda, que tais

sanções não se confundem, não sendo possível sua aplicação sem menção expressa na sentença.

Além disso, o Prefeito condenado mencionou que seria inaplicável ao chefe do Poder Executivo municipal a perda da função pública em virtude da suspensão dos direitos políticos, pois se tratando de restrição a direito fundamental, não se admitiria interpretações ampliativas. Apontou também a inadmissibilidade do uso da analogia quanto aos representantes do Poder Legislativo em relação ao Executivo, e a necessidade da aplicação da sanção de perda da função pública para que esta ocorresse.

Nos termos do voto proferido, o Desembargador Paulo Francisco Banhos Ponte ressaltou os precedentes do STF, do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais de Justiça pátrios, e, por unanimidade, foi negado provimento ao recurso. Segundo o relator, a pena de suspensão dos direitos políticos aplicada aos servidores públicos (*lato sensu*) não enseja, necessariamente, a perda do cargo ocupado, cujo vínculo é de natureza profissional, sendo indispensável a menção expressa desta sanção na sentença condenatória.

Em sentido diverso, se tratando de agente político, o desembargador destacou que a suspensão dos direitos políticos acarreta automaticamente a perda do cargo público, ainda que ausente a condenação expressa a esta última, pois é indispensável o atendimento das condições de elegibilidade durante o exercício do mandato. Em seu voto o relator citou que a jurisprudência do STF corrobora com este entendimento, no sentido que a perda do mandato decorre de preceito fundamental que impõe a suspensão dos direitos políticos, como verifica-se abaixo:

QUESTÃO DE ORDEM NA **ACÇÃO PENAL**. CONSTITUCIONAL. PERDA DE MANDATO PARLAMENTAR. SUSPENSÃO E PERDA DOS DIREITOS POLÍTICOS. 1. A perda do mandato parlamentar, no caso em pauta, deriva do preceito constitucional que impõe a suspensão ou a cassação dos direitos políticos. 2. Questão de ordem resolvida no sentido de que, **determinada a suspensão dos direitos políticos, a suspensão ou a perda do cargo são medidas decorrentes do julgado e imediatamente exequíveis após o trânsito em julgado da condenação criminal [...]** (AP 396 QO, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 26/06/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO Dje-196 DIVULG 03-10-2013 PUBLIC 04-10-2013, grifou-se).

Considerando o entendimento da Excelsa Corte, o relator mencionou que o TSE também entende que a perda do mandato eletivo é resultado inerente à suspensão dos direitos políticos, como se depreende da leitura do seguinte julgado:

ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. RECURSO CONTRA EXPEDIÇÃO DE DIPLOMA. VEREADOR. CASSAÇÃO.

CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO ANTES DA DIPLOMAÇÃO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. ART. 15 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AUTOAPLICABILIDADE.

4. É autoaplicável o art. 15, III, da Constituição Federal, que impõe a suspensão dos direitos políticos aos condenados em ação criminal transitada em julgado enquanto durarem seus efeitos. Precedentes. 5. Este Tribunal já decidiu que **a superveniente suspensão de direitos políticos configura situação de incompatibilidade, a que se refere o art. 262, I, do Código Eleitoral, visto que não há como alguém que não esteja na plenitude desses direitos exercer mandato eletivo** (REspe 357-09, Rel. Min. Arnaldo Versiani, julgado em 29.4.2010). (TSE - AGRG/AI: 7044720166130142, Relator: ADMAR GONZAGA, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 18/03/2019, grifou-se).

Conseqüentemente, a decisão do desembargador também considerou a jurisprudência dos Tribunais de Justiça pátrios, o qual citou o aresto transcrito abaixo:

APELAÇÃO CÍVEL. CONSTITUCIONAL. MANDADO DE SEGURANÇA. PERDA DO MANDATO ELETIVO EM RAZÃO DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. ATO DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIA. SENTENÇA TRANSITADA EM JULGADO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREVISÃO NA LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. APELAÇÃO CONHECIDA E IMPROVIDA. 1. **É consequência lógica da suspensão dos direitos políticos a automática cessação do exercício do mandato eletivo, pois não se pode admitir que alguém privado dos direitos políticos, que sequer pode votar, possa participar da estrutura governamental estatal.** (art. 15,V, art. 37, §4ª, ambos da Constituição Federal e art. 20 da Lei de Improbidade Administrativa). (TJPI - APL/RN: 201600010127056, Relator: OTON MÁRIO JOSÉ LUSTOSA TORRES, QUARTA CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, Data de Publicação: 14/12/2017, grifou-se).

Dessa forma, negado provimento ao recurso, se entendeu necessária a declaração da perda do mandato do Prefeito de Poranga-CE pela falta de uma das condições de elegibilidade, qual seja, o pleno gozo dos direitos políticos. Irresignado, o Sr. Carlisson Emerson interpôs os recursos especial e extraordinário, sendo concedido efeito suspensivo pelo TJCE, fazendo com que o ex-prefeito retornasse à Prefeitura. Com isso, Carlos Antônio Rodrigues Pereira, vice-prefeito do município, manejou pedido de tutela provisória de urgência a fim de cessar o efeito suspensivo do recurso.

Na apreciação do pedido de tutela de urgência, o relator, Ministro Og Fernandes, apontou que a tese adotada pelo TJCE para justificar a concessão do efeito suspensivo não estava, na época, pacificada no âmbito do STJ. O TJCE utilizou o fundamento de que a perda da função pública estaria atrelada ao cargo que serviu de instrumento para o ato ímprobo, entendendo existir perigo de dano por ser impossível voltar no tempo para garantir o exercício completo do mandato do prefeito afastado (STJ, TP nº 2935/CE).

O relator expôs que já havia precedentes do STJ no sentido de que a suspensão dos direitos políticos abrange qualquer função exercida ao tempo da condenação, considerando o

objetivo da LIA de extirpar da Administração Pública os agentes ímprobos, e que seria “descabido restringir a aludida suspensão ao mandato que serviu de instrumento para a prática da conduta ilícita.” (STJ, AgInt no Resp 1.701.967/RS *apud* STJ, TP n° 2935/CE).

Em virtude disso, o relator deferiu o pedido da tutela provisória a fim de cessar o efeito suspensivo do recurso especial e determinar que fosse mantida a eficácia da decisão de cumprimento de sentença da Ação de Improbidade Administrativa n.º 0001814-32.2012.8.06.0148. Na análise da medida cautelar na suspensão de liminar (SL n.º 1368/CE) ajuizada pelo vice-prefeito, o STF entendeu que:

[...] ao autorizar o exercício da chefia do Poder Executivo do Município de Poranga por pessoa cujos direitos políticos estão suspensos por decisão judicial transitada em julgado, constitui **grave risco à ordem jurídico-constitucional, bem como à conformação administrativa local, tendo em vista a consequentes trocas abruptas de posição de comando, com natural repercussão na gestão pública municipal**, resultado que não pode ser desprezado nesse momento inquietante do cenário público decorrente da pandemia do novo coronavírus. (STF, Medida Cautelar na SL n.º 1.368/CE, Min. Dias Toffoli, 09/09/2020, fl. 64, grifou-se).

Dessa forma, foi deferido o pedido de contracautela, com o intuito de suspender os efeitos da decisão do TJCE que havia permitido o retorno do ex-gestor condenado à Prefeitura. Contudo, tendo em vista que o mandato do Prefeito cujo afastamento era objeto do processo se encerrou em 31 de dezembro de 2020, não sendo o caso de reeleição, foi extinto sem julgamento de mérito o pedido de suspensão da liminar (STF, SL n. 1368/CE, Min. Luiz Fux, 2021).

Portanto, nesse caso, viu-se que a extinção do mandato do Prefeito decorreu automaticamente da suspensão dos direitos políticos, apesar do ato ímprobo praticado guardar relação, unicamente, com os princípios da Administração Pública pelos quais lhe cabia zelar. Ao tempo do presente caso não estava pacificada na Primeira e Segunda Turmas do STJ se a perda da função pública alcançaria apenas o cargo no qual o agente praticou o ato ímprobo ou, também, o que o sujeito estivesse ocupando no momento do trânsito em julgado da decisão.

Essa controvérsia foi dirimida no julgamento dos Embargos de Divergência em ERESp n.º 1701967/RS, em 9 de setembro de 2020, de relatoria para o acórdão do Ministro Francisco Falcão. O entendimento firmado foi ao encontro da posição da Segunda Turma, a qual considera que a perda do cargo se aplica à função exercida pelo agente ao tempo do trânsito em julgado, uma vez que a improbidade não está vinculada ao cargo em si, mas à atuação perante a Administração Pública.

O Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (TJPB) também já decidiu que, se o Prefeito tiver seus direitos políticos suspensos, perderá a condição de exercer o cargo, sendo seu mandato cassado e assumido pelo vice-prefeito. No caso julgado pelo TJPB, o prefeito do município de Uiraúna-PB teve extinto o mandato em cumprimento da sentença por ato de improbidade administrativa e, contra isso, foi interposto agravo de instrumento, desprovido nos termos do seguinte acórdão:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS POR TRÊS ANOS. VÍNCULO POLÍTICO COM A ADMINISTRAÇÃO. INCOMPATIBILIDADE. PERDA DO MANDATO. MANUTENÇÃO DA DECISÃO AGRAVADA. DESPROVIMENTO.

– (...) Este Supremo Tribunal Federal já decidiu que **a suspensão dos direitos políticos, salvo a hipótese do § 2º do art. 55 da Constituição Federal, acarreta a perda do mandato eletivo** (RE 225.019 – Rel. Min Nelson Jobim: Re 418.876 – Rel. Min. Sepúlveda Pertence (...)) (STF – SL 570 AGR /RS AgReg na Suspensão de Liminar – Rel. Joaquim Barbosa – 03/02/2014). TJPB – Agravo de Instrumento nº 0800325-26.2015.8.15.0000 – Comarca de Uiraúna – 3ª Câmara Cível – rel. Des. Saulo Henriques Sá e Benevides – j. 17.12.2015, grifou-se).

Anteriormente, contudo, o Desembargador Saulo Henriques Sá e Benevides havia deferido o pedido de efeito suspensivo do referido agravo, de modo que fosse restabelecido o mandato de João Bosco Nonato Fernandes, o então Prefeito de Uiraúna-PB, até o julgamento do recurso. Segundo o relator, analisando-se o caso detidamente, assistia razão ao gestor, pois este foi condenado à suspensão dos direitos políticos por violação aos princípios da Administração Pública, considerando que nomeou e manteve em cargos públicos parentes de autoridades municipais, e não à perda da função pública.

Contudo, nos termos do acórdão supracitado, o entendimento foi conforme a doutrina majoritária, no sentido de que seria contraditório exigir o pleno gozo dos direitos políticos para investir-se no cargo eletivo e não o exigir no curso do mandato. Assim, com a sentença transitada em julgado, os seus efeitos não seriam compreendidos para o futuro, em uma possível reeleição, sendo o caso de afastamento do cargo ocupado. Esses foram os fundamentos jurídicos utilizados no presente caso, que culminaram no desprovido ao agravo de instrumento e na manutenção da decisão que determinou a extinção do mandato do Prefeito de Uiraúna-PB.

Vistos os entendimentos majoritariamente adotados, cabe evidenciar que parte da doutrina e jurisprudência advoga que a sanção de suspensão dos direitos políticos, uma vez aplicada, não acarretará automaticamente a perda da função pública. Assim, serão analisadas

as motivações utilizadas pelo Poder Judiciário para permitir a manutenção do Prefeito Municipal de Aparecida-PB no cargo, após condenação transitada em julgado em Ação de Improbidade Administrativa.

4.3 Caso concreto: A permanência do Prefeito Constitucional do município de Aparecida-PB após condenação por Improbidade Administrativa

A prática de nepotismo na Administração Pública dá ensejo à possibilidade de instauração de ação de improbidade administrativa. A legitimidade para a sua propositura é do Ministério Público, nos termos do art. 129, III, da CF/88, e do art. 17 da LIA, atuando obrigatoriamente como fiscal da lei caso não venha a intervir no processo como parte (BRASIL, 1992).

Fundamentado nisso, em 14 de agosto de 2012, o Ministério Público do Estado da Paraíba (MPPB) propôs Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa em face de Júlio César Queiroga de Araújo, chefe do Poder Executivo municipal nos períodos de 2001 a 2004, 2005 a 2008, 2013 a 2016, e de 2017 a 2020. Na petição inicial consta que, durante a gestão de 2005 a 2008, o ex-Prefeito nomeou familiares para o exercício de cargos comissionados de primeiro escalão, e parentes de vários auxiliares seus.

Ocorre que, em 17 de abril de 2007, havia sido instaurado pelo órgão ministerial o Inquérito Civil Público n.º 06/2007, com o desiderato de obter informações sobre a situação dos municípios após a decisão do STF na Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 12, que ratificou a Resolução n.º 07 do CNJ sobre o nepotismo. Dessa forma, foi requisitada aos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Aparecida-PB a prestação de informações acerca da relação dos cargos, funções e contratações temporárias, com a devida individualização, descrição e grau de parentesco dos ocupantes destes.

Com base nesse procedimento administrativo, instaurado a fim de averiguar possíveis irregularidades nas nomeações, e conforme a Recomendação n.º 09/2007 encaminhada pelo MPPB, foi solicitada a comprovação da exoneração de tais funcionários da Administração Pública municipal. Na ocasião, o gestor exonerou apenas seu cônjuge, a servidora Maria Gerlane da Silva, Secretária de Saúde, argumentando que apenas esta carregava linha de parentesco em grau de subordinação hierárquica com os ocupantes de cargos comissionados e funções gratificadas.

A respeito dessa alegação, o MPPB aduziu que,

Nesse sentido, para o promovido, só haveria nepotismo se houvesse relação de subordinação entre os servidores, **requisito este, obviamente, inexistente**, mantendo, de forma recalcitrante, nos quadros do Município, inúmeros servidores com laço de parentesco uns com os outros em cargos comissionados e funções gratificadas. (TJPB, Comarca de Sousa, Juízo de Direito da 4ª Vara, Processo n.º 0004535-15.2012.815.0371. 14 de agosto de 2012, fl. 3, grifou-se).

Segundo o *Parquet*, o ex-prefeito de Aparecida-PB, ao contratar diversos parentes para cargos comissionados e funções gratificadas da Administração Pública Municipal, cometeu indiscutível ato de improbidade administrativa descrito no art. 11 da LIA, sobretudo pelo fato de que, mesmo após a recomendação ministerial para exonerar os servidores que se enquadrassem na situação de nepotismo, se manteve inerte.

De acordo com o MPPB, a imposição das sanções deve ser adequada, sensata, coerente em relação ao ato ímprobo cometido pelo agente e suas circunstâncias, e proporcional, ou seja, compatível com a gravidade e a extensão do dano causado por ele. Ainda, destacou que o julgador pode aplicar, frente ao caso concreto, todas as sanções cumulativamente ou não, pinçando aquelas mais adequadas para a situação fática concreta. Logo, considerando os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, o órgão ministerial manifestou-se pela aplicação da sanção de pagamento de multa civil no valor de cem vezes a remuneração recebida pelo então prefeito.

Em manifestação escrita, o ex-gestor alegou que o dolo seria indispensável e que inexistia, no caso, prova alguma no sentido de que ele teria agido de má-fé, pois a LIA não busca punir a mera irregularidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público voltada à corrupção. Assim, a defesa argumentou que a lei alcança o administrador desonesto, não o inábil, e que teria exonerado apenas uma servidora pois seguiu o entendimento adotado por inúmeros órgãos, à época.

O MPPB apresentou impugnação à manifestação preliminar apresentada, alegando que o ex-gestor municipal visou exclusivamente o apadrinhamento, ou seja, o favorecimento dos parentes daqueles que já compunham a administração. O Juízo da 4ª Vara da Comarca de Sousa-PB recebeu a petição inicial considerando o preceito do “in dubio pro societate”, tendo em vista a presença de indícios da prática de nepotismo.

Posteriormente, formulada a contestação, a defesa do então prefeito justificou que, naquele período, a discussão centrava-se na Resolução nº 07/2005 do CNJ, existindo um cenário de incertezas e turbulências interpretativas sobre a configuração do nepotismo. Argumentou, ainda, que não exonerou os demais funcionários pois se aliou à corrente que

entendia necessária a subordinação hierárquica para caracterizar nepotismo, atentando que a Súmula Vinculante n.º 13 foi publicada seis meses após a distribuição do feito.

Na sentença proferida em 17 de julho de 2014, o Juízo de Direito da 4ª Vara de Sousa-PB resolveu que, diante das particularidades e condições da referida ação, não restou caracterizada a prática dolosa de improbidade administrativa. Decidiu, portanto, pela improcedência da ação sob os fundamentos abaixo transcritos:

No período entre 2005-2008, gestão cujos atos estão sendo ora inquinados de improbidade, **não havia a certeza** de que a nomeação de parentes para cargos públicos comissionados seria prática prosrita pelo ordenamento jurídico - em sentido amplo - e, por conseguinte, não se poderia previamente calcular os efeitos desta prática. Tanto assim foi que o promovido, na época, solicitou o exame da conduta por parte de sua assessoria jurídica, a qual, dada as condições interpretativas e aplicativas do princípio da moralidade, deu sentido diverso daquela que entendia o Parquet. Apenas após a edição da Súmula Vinculante n.º 13 é que se pode concluir que as nomeações - ou a manutenção de nomeações pretéritas - são nitidamente atos de improbidade administrativa por violação ao princípio da moralidade (e da impessoalidade). E, **se não há intenção (dolo), não há se falar em ato de improbidade que viole princípio da administração pública** (art. 11, da Lei n.º 8429/92). (TJPB, Comarca de Sousa, Juízo de Direito da 4ª Vara, Processo n.º 0004535-15.2012.815.0371, j. 17 de julho de 2014, fl. 327).

O MPPB, inconformado com a decisão, interpôs o recurso de apelação requerendo a reforma da sentença. A Terceira Câmara Cível do TJPB considerou caracterizado o dolo genérico exigido no art. 11 da LIA, ditando que a Súmula Vinculante n.º 13 não é o marco inicial da vedação do nepotismo. Nesse sentido, condenou o Prefeito à suspensão dos direitos políticos por três anos; ao pagamento de multa civil equivalente a cinco salários recebidos à época; e à proibição de contratar com o poder público durante três anos. Tais sanções foram fundamentadas, com exceção da primeira.

Nota-se que as penalidades foram aplicadas de forma branda, salvo a suspensão dos direitos políticos, apesar do prazo mínimo previsto na LIA ser de três anos, não sendo cominada expressamente a perda da função pública. Seguidamente, o Sr. Júlio César interpôs embargos de declaração com efeitos infringentes, questionando a irretroatividade da súmula vinculante e o julgamento *extra petita*, pois o MPPB pugnou unicamente pela pena de multa civil, entendendo pela pouca gravidade do ato ímprobo.

Posteriormente, o MPPB apresentou contrarrazões, e em 25 de agosto de 2015, o TJPB rejeitou os embargos declaratórios, considerando o entendimento pacífico da jurisprudência pela possibilidade de alteração da capitulação indicada na exordial. Irresignado, o então prefeito interpôs os recursos especial e extraordinário, admitidos e

remetidos, respectivamente, ao STJ e STF. Não havendo reforma da decisão, operou-se o trânsito em julgado em 30 de maio de 2019, perante a Suprema Corte.

Como o objetivo desta pesquisa consiste na análise da permanência do referido prefeito no cargo após suspensão dos seus direitos políticos, não serão vistos minuciosamente cada um dos recursos interpostos, apenas os que versarem acerca do objeto deste estudo, mais precisamente, o Agravo de Instrumento nº 0807715-08.2019.8.15.0000.

Em 14 de junho de 2019, a Câmara Municipal de Aparecida-PB tomou a iniciativa de dar posse ao vice-prefeito, mesmo na ausência de qualquer notificação judicial e antes de iniciado o cumprimento da sentença. No dia 18 do mesmo mês, o relator do Agravo de Instrumento interposto pelo Sr. Júlio César concedeu efeito suspensivo ao recurso, determinando seu retorno imediato até a apreciação do mérito, nestes termos:

Nesse cenário, em juízo de cognição sumária, **a decisão encampada não prevê a perda do cargo**, tendo, inclusive, o ato sido **realizado em outra gestão do agravante**, que se encontra em seu quarto mandato. Outrossim, observa-se que **não se iniciou, ainda, o cumprimento de sentença**, tendo sido a decisão da Câmara Municipal tomada ao arredo do Poder Judiciário. Desse modo, **o ato do Parlamento Mirim demonstrou-se excessivamente precipitado**, posto que devem ser analisados os efeitos da decisão, já que o processo encontra-se em Segunda Instância para o início do cumprimento de sentença. Em relação ao perigo de dano, este é evidente e requer uma prestação jurisdicional célere, eis que manter a situação hodierna acarretará risco a toda a população do Município de Aparecida. (TJPB, Agravo de Instrumento nº 0806949-52.2019.8.15.0000, 3ª Câmara Cível, Rel.: Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque, 18.06.2019, grifou-se).

Nota-se a instabilidade vivenciada pelos munícipes nessa época, considerando a diferença de apenas quatro dias entre as mudanças no comando da Prefeitura.

O juízo *a quo* determinou, em três de outubro de 2019, que fosse cumprida integralmente a decisão, oficiando à Câmara de Vereadores do Município de Aparecida-PB para que tivesse ciência do trânsito em julgado e desse total cumprimento aos dispositivos, contudo, o Agravo de Instrumento nº 0807715-08.2019.8.15.0000 possuía liminar que suspendeu o curso dessa demanda.

Posteriormente, caindo por terra a liminar que impedia a efetivação da condenação do gestor municipal, o Juízo de 1º grau determinou seu cumprimento, e em 25 de janeiro de 2020, foi empossado o Sr. Valdemir Teixeira de Oliveira como novo Prefeito Constitucional do Município de Aparecida-PB.

O referido agravo discutia outras questões além da execução da sentença por parte ilegítima, como por exemplo o possível desrespeito à coisa julgada, já que a Ação de Improbidade não determinou a perda da função pública, mas somente a suspensão de direitos

políticos. Desse modo, segue-se à análise da decisão do Agravo Interno e Agravo de Instrumento n.º 0807715-08.2019.8.15.0000, proferida na 15ª Sessão Ordinária da Terceira Câmara Cível do TJPB, em 16 de julho de 2020.

Inicialmente, o relator, Desembargador Marcos Cavalcanti, explicou que, na verdade, o julgamento do agravo interno já se referia ao próprio mérito do agravo de instrumento. Após o relatório, o advogado do então agravante destacou algumas decisões no sentido de que a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública são sanções autônomas, assim como as demais insculpidas no art. 37, § 4º, da CF/88 e no art. 12 da LIA, requerendo o provimento ao agravo.

Por sua vez, o representante do MPPB ressaltou que, quando se é decretada a suspensão dos direitos políticos, a seu ver, a sanção mais gravosa prevista na LIA, não se poderá exercer nenhuma função pública ou mandato durante o período determinado, limitando, inclusive, alguns aspectos da vida social. Ainda, trouxe como exemplo a decisão da própria Terceira Câmara Cível no caso do Prefeito de Uiraúna, da relatoria do Desembargador Saulo Benevides, presente na sessão ordinária, analisada neste trabalho no tópico anterior.

Antes de adentrar ao voto em si, o relator entendeu ser crucial compreender as peculiaridades pertinentes ao caso, uma vez que se trata de uma questão com certa complexidade. Primeiramente, rememorou o fato de que o Juízo de primeiro grau julgou improcedente a ação de improbidade, bem como que o ato realizado consistiu em, única e exclusivamente, nepotismo, sem desvio ou qualquer espécie de apropriação de dinheiro público. Reportou que, dias antes, o mesmo Juízo havia absolvido o Prefeito da cidade de Nazarezinho-PB, em caso quase idêntico ao analisado.

O relator salientou que o ato ímprobo cuja extensão das sanções estava sendo discutida, foi praticado durante o mandato de 2005 a 2008, ocasião na qual a questão do nepotismo se encontrava em fase embrionária. Ainda, teceu comentários acerca da conturbada questão processual, mencionando que, apesar de tramitar em todas as instâncias, o caso não foi julgado por desembargadores naquele Tribunal, mas por três juízes convocados durante as férias coletivas, sendo que o desembargador presidiu o julgamento sem voto.

Além disso, destacou que o prefeito afastado foi eleito várias vezes após a prática de nepotismo, tratando-se, pois, de um mandato novo. Também, foi com base na Súmula Vinculante nº 13, posterior às nomeações, que os juízes alteraram a sentença do Juízo *a quo*, e que, inclusive, se encontra em tramitação uma Ação Rescisória contra essa decisão. Logo, a

celeuma está na interpretação da suspensão dos direitos políticos, na aplicação desta em mandato diverso, e na ausência de menção à perda do mandato eletivo na sentença.

No agravo de instrumento foi alegado “desrespeito à coisa julgada, posto que não houve condenação de perda da função pública na ação civil pública.” Quanto a isso, o relator enfatizou que o art. 37, § 4º, da CF/88, ao prever as punições por ato de improbidade administrativa, o fez separadamente, utilizando o termo “na forma e gradação previstas em lei”. Segundo o desembargador-relator, a LIA dispõe sobre tal gradação ao dizer que serão aplicadas isolada ou cumulativamente, a depender da gravidade do fato.

Em decorrência disso, foi afirmado pelo relator que é necessário que o Juiz ou Tribunal, nos dispositivos dos seus acórdãos e sentenças, ataquem com veemência no que se está condenando, devendo fixar as sanções especificamente, apesar das posições contrárias. Em suma, na imposição das penalidades deve-se observar sua individualização e a fundamentação das decisões judiciais. O Desembargador Marcos Cavalcanti questionou, com a devida vênia, se os juízes convocados teriam considerado a simplicidade do fato e as circunstâncias, não tão claras, de quinze anos atrás. Destaca-se do voto do relator:

Assim, observa-se que **não houve condenação do ora insurreto na perda de função pública**, mas sim, na suspensão dos direitos políticos. Penalidades estas que **não se confundem**. Desta feita, **o magistrado não poderá, em cumprimento de sentença, inovar quanto à condenação** e determinar a perda da função pública, quando esta não constou do “decisum”. (TJPB. Agravo de Instrumento nº 0807715-08.2019.8.15.0000 – Comarca de Sousa – 3ª Câmara Cível, Relator: Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Data de Julgamento: 16/07/2020, grifou-se).

Dessa forma, visto que o acórdão que reformou a sentença absolutória em momento algum citou a perda do mandato eletivo, entende-se que o Juiz de 1º grau não poderia aplicar tal sanção. Acompanhando o voto do relator, o Desembargador Saulo Henriques de Sá e Benevides ressaltou as peculiaridades de ordem processual, e explicou algumas diferenças entre o caso analisado e o do ex-Prefeito de Uiraúna-PB.

Conforme o Desembargador Saulo Benevides, o MPPB poderia ter recorrido da decisão para questionar e se especificar a perda do mandato eletivo, contudo, não o fez. Destaca-se, nesse caso, o princípio da não surpresa na execução, segundo o qual o juiz não poderá decidir com base em fundamento não discutido pelas partes, pois sequer foi questionado antes do trânsito em julgado a possibilidade de afastamento do Prefeito do cargo e o fato de ser um mandato eletivo diverso. Logo, apesar da matéria ser muito discutida, na sentença posta não houve decretação da perda da função pública.

No caso do Prefeito de Uiraúna-PB, também decidido pela Terceira Câmara Cível do TJPB, a diferença consiste no fato de ter havido recurso para o Tribunal questionando a amplitude da suspensão dos direitos políticos, e o próprio Tribunal entendeu pela perda da função pública. Ou seja, o Juízo *a quo* não inovou na efetivação das sanções. Além disso, o ato ímprobo aconteceu durante o mandato exercido na época da condenação, não havendo uma prolongação no tempo tão extensa para o trânsito em julgado.

De acordo com o desembargador, uma questão relevante a ser mencionada é a soberania popular, apesar de relativizada, pois no momento em que o povo foi chamado a votar, se escolheu, majoritariamente, Júlio César Queiroga de Araújo, que gozava de todas as condições de elegibilidade. O desembargador-presidente também explica que a extensão da sanção deve levar em consideração determinadas circunstâncias, como a alta gravidade do ato ímprobo, não sendo esse o caso, pois verifica-se a baixa lesividade da conduta do gestor.

Ressalta-se que o entendimento adotado nesse julgamento se encontra conforme a posição do STJ no REsp nº 1618000, afirmando o relator que se trata de um caso raríssimo, similar ao analisado. O referido recurso foi interposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça desse mesmo Estado, questionando a efetivação da sanção de suspensão dos direitos políticos na hipótese em que não é aplicada a perda da função pública.

Faz-se importante destacar alguns trechos da ementa da decisão do REsp nº 1618000, precedente citado no acórdão ora analisado:

[...] 7. A pretensão do recorrente vai de encontro a julgado adveniente desta Corte Superior de que 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** (REsp. 993.658/SC, Rel. p/Acórdão Min. LUIZ FUX, DJe 18.12.2009). 8. No caso em tela, houve a peculiaridade de o então Alcaide do Município de Rafael Godeiro/RN ter sido condenado à sanção de suspensão de direitos políticos, mas não à de perda da função pública, o que, por percepções equivocadas acerca das feições e das consequências de ambas as sanções, poderia gerar dúvidas acerca dos procedimentos necessários e suficientes à efetivação do decreto condenatório, respeitados os seus estritos limites sancionadores. 8. Nesse sentido, a Corte Potiguar, ao afirmar que **a suspensão dos direitos políticos implica em inelegibilidade posterior, após procedimento específico no âmbito da Justiça Eleitoral, mas não decorre imediatamente na perda da função pública exercida pelo recorrente, ainda mais em virtude do fato de que a referida pena, autônoma, não foi determinada no dispositivo já alcançado pela coisa julgada** (...), nega-se seguimento ao Apelo Raro do Órgão Acusador. 11. Publique-se. 12. Intimações necessárias. Brasília (DF), 19 de abril de 2018. NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO MINISTRO RELATOR (Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, 03/05/2018) (TJPB. Agravo de Instrumento

nº 0807715-08.2019.8.15.0000 – Comarca de Sousa – 3ª Câmara Cível, Relator: Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque. DJ: 16/07/2020, grifou-se).

A partir da leitura da ementa acima, infere-se que a interpretação dada à suspensão dos direitos políticos foi no sentido de impedir uma possível candidatura durante o tempo fixado na sentença, não significando a perda do mandato eletivo já ocupado. Assim, se cada sanção produz uma consequência jurídica específica, a intenção do julgador, nesse caso, foi impossibilitar a prática de futuros atos cujo requisito é o exercício dos direitos políticos.

Com isso, a Terceira Câmara Cível do TJPB deu provimento, por unanimidade, ao Agravo Interno e Agravo de Instrumento n.º 0807715-08.2019.8.15.0000, decidindo pela manutenção de Júlio César Queiroga de Araújo no cargo de Prefeito Constitucional do município de Aparecida-PB.

Quanto às circunstâncias consideradas nessa decisão, em suma, tem-se a baixa lesividade da conduta ímproba, o cenário incerto antes do surgimento da Súmula Vinculante n.º 13 e o fato do gestor municipal estar ocupando um mandato diverso, quinze anos após o ato ímprobo. No que se refere aos aspectos jurídicos, entendeu-se pela prevalência da soberania popular, pela necessidade da individualização das penas e da fundamentação das decisões judiciais, e pela impossibilidade de decisão surpresa em sede de execução.

Irresignado quanto à fundamentação do acórdão que manteve o gestor municipal no cargo, o MPPB interpôs Embargos de Declaração, apontando contradições na decisão em relação ao entendimento da jurisprudência majoritária do país e do próprio TJPB. Esse recurso foi rejeitado, considerando que o acórdão atacado não carregava qualquer vício, e que, segundo o relator, o insurgente lançou mão dos declaratórios de modo infundado por não se conformar com a fundamentação contrária às suas pretensões.

Percebe-se que os fundamentos utilizados no julgamento do Agravo de Instrumento n.º 0807715-08.2019.8.15.0000 não se limitaram ao cumprimento de sentença, mas consideraram todo o contexto fático e processual desse caso, inicialmente simples, mas que se tornou complexo e peculiar, com reflexos no cenário político e social do município de Aparecida-PB.

Comparando esse caso com os anteriormente analisados, nota-se que as mesmas questões foram decididas de modo totalmente diverso. O entendimento majoritário considera o pleno gozo dos direitos políticos como condição para permanência no cargo, contudo, utiliza para sua argumentação casos em que a suspensão dos direitos políticos se deu em razão de condenação criminal, o que não se confunde com a sanção da LIA, que tem natureza civil.

Já na apreciação deste agravo de instrumento, o Judiciário paraibano entendeu que as sanções são autônomas, podendo o julgador deixar de aplicá-las. Nesse caso, em específico, mostra-se desproporcional a perda do mandato, sobretudo diante da ausência dessa sanção na sentença.

O tempo despendido na análise dos recursos questionando essa mesma matéria permite que o gestor condenado continue no comando da Prefeitura, muitas vezes concluindo o mandato através da concessão de liminares. Essa imprevisibilidade acaba por alimentar a normalização da impunidade aos olhos da população, pois mesmo após a decisão transitada em julgado, os agentes ímprobos continuam governando os municípios. Portanto, mostra-se necessária uma uniformização sobre o alcance da sanção de suspensão dos direitos políticos prevista na LIA, para que o julgador a aplique conforme a intenção da lei.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente ainda se vê presente os reflexos do costume nepotista instaurado há séculos, cujo termo se difundiu ao designar o favoritismo entre os parentes dos papas. Essa preferência pelo vínculo familiar na concessão de cargos públicos encontra óbice nos princípios da moralidade e impessoalidade, insculpidos no art. 37, *caput*, da CF/88. Ademais, a vedação ao nepotismo é reforçada pela Súmula Vinculante n.º 13 e pelo art. 11 da LIA, com vistas a impedir que a gestão pública se torne um “negócio de família”.

O Prefeito que incide nessa prática pode ter aplicadas contra si as sanções do art. 12, III, da LIA, de forma isolada ou cumulativa. Dentre elas, está a suspensão dos direitos políticos, que resulta na exclusão do agente do cadastro de eleitores, ficando impossibilitado de votar e ser votado. Como o pleno gozo dos direitos políticos é uma condição de elegibilidade, esta pesquisa partiu da possível contradição em se exigir esse requisito para investidura no mandato eletivo e não a sua manutenção ao longo deste.

Diante disso, o presente trabalho buscou compreender o que possibilitou o exercício do mandato eletivo após a suspensão dos direitos políticos, através da análise dos fundamentos jurídicos utilizados pelo Judiciário paraibano no caso do Prefeito do município de Aparecida-PB, condenado em virtude da prática de nepotismo. Constatou-se, pois, que esse objetivo foi alcançado mediante o estudo dos autos do Processo n.º 0004535-15.2012.8.15.0371 e do Agravo de Instrumento n.º 0807715-08.2019.8.15.0000.

Para tanto, discorreu-se a respeito dos elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa, onde se observou que os atos ímprobos são exemplificativos e com diferentes gravidades. Nesse ensejo, foi realizada uma explanação sobre os sujeitos, constatando-se que foi adotado um conceito amplo para uma maior proteção ao patrimônio moral e econômico do Estado, e que, por isso, o Prefeito também se submete à LIA.

Por meio do estudo sobre o cargo do Prefeito Municipal, identificou-se que este poderá ser responsabilizado nas esferas penal, político-administrativa e civil. Além disso, pôde-se notar a importância do exercício dos direitos políticos para o cidadão concorrer ao mandato eletivo. Apesar da SV 13 esmiuçar as situações nepóticas, sua vedação decorre diretamente dos princípios constitucionais, configurando ato de improbidade quando presentes dolo e má-fé.

Através do estudo dos posicionamentos dos Tribunais quanto ao tema, infere-se que estes vêm entendendo pela impossibilidade da manutenção do Prefeito no cargo após a

suspensão dos direitos políticos, interpretando esta sanção como a mais severa a ser aplicada. Segundo a jurisprudência majoritária, é necessário o pleno gozo dos direitos políticos durante o exercício do mandato, sendo que a ausência dessa condição de elegibilidade resulta automaticamente na perda da função pública, ainda que ausente sua especificação na decisão.

Na análise dos casos dos Prefeitos de Poranga-CE e Uiraúna-PB, observa-se que as decisões foram convergentes, sendo estes afastados após a suspensão dos direitos políticos. A defesa de ambos alegava que as sanções da LIA não se confundem, pois podem ser aplicadas isoladamente. Contudo, os recursos interpostos foram negados, levando em conta que a qualidade de cidadãos é o que os qualifica para o cargo político.

Ao comparar esses casos com o do Prefeito de Aparecida-PB, vislumbra-se que há diferentes interpretações quanto aos efeitos da suspensão dos direitos políticos. Com base no estudo desse caso, pôde-se perceber que o mesmo é dotado de peculiaridades que o torna uma exceção à regra, e que os fundamentos utilizados no julgamento do agravo de instrumento que permitiu a manutenção do gestor no cargo, não se limitaram ao cumprimento de sentença.

A partir da análise do Processo n.º 0004535-15.2012.815.0371, observou-se que o então prefeito praticou nepotismo antes do surgimento da SV 13, e que no momento da condenação ocupava um mandato diferente, quinze anos após o ato ímprobo. Ainda, viu-se que o MPPB se manifestou apenas pela pena de multa, entendendo pela baixa lesividade da conduta, e que o juízo de 1º grau julgou improcedente a ação. A decisão condenatória não especificou a perda da função pública, e em nenhum momento antes do trânsito em julgado foi questionada a possibilidade de aplicação desta sanção.

Com base nessas questões, o julgamento do agravo de instrumento definiu que o magistrado não poderá inovar em relação à condenação, na execução da sentença, para determinar a perda do mandato eletivo quando esta não constar na decisão. Depreende-se, portanto, que o julgador poderá fixar as mais adequadas ao caso concreto, a depender da gravidade do ato e, observando a individualização das sanções e fundamentação das decisões judiciais, deverá aplicá-las especificamente, uma vez que são penas autônomas e distintas.

Ao analisar-se de modo pormenorizado o processo, percebe-se a baixa gravidade do ato ímprobo praticado pelo Prefeito do município de Aparecida-PB, uma vez que não houve dano ao erário ou desvio de dinheiro público, e que atendeu-se parcialmente o interesse público, pois os funcionários que se encontravam na situação de nepotismo efetivamente trabalhavam.

Desse ponto de vista, e com a devida vênia, se o objetivo da suspensão dos direitos políticos é extirpar da Administração Pública o agente ímprobo, entende-se que não deveria ter sido imposta tal sanção ao ex-prefeito de Aparecida-PB, tendo em vista a desproporcionalidade entre a baixa lesividade do ato e a gravidade da suspensão dos direitos políticos, que implica, segundo o posicionamento atual, na perda do mandato eletivo, e não na inelegibilidade para futuros pleitos.

Essa falta de consenso na dosimetria das sanções da LIA resulta na interposição de recursos, quase via de regra, com idêntica argumentação. O efeito suspensivo geralmente concedido aos recursos contra o cumprimento de decisão acaba postergando a efetividade das penas, tornando a sentença inócua em razão do término do mandato do agente condenado. Justamente pela insegurança jurídica decorrente dessas interpretações divergentes, faz-se necessária uma uniformização sobre o correto alcance das sanções por ato de improbidade administrativa.

Por todo o exposto, vê-se que a aplicação das sanções da LIA aos casos concretos, apesar de quase três décadas da sua publicação, ainda é dotada de pontos controvertidos. O presente trabalho, ao analisar a possibilidade do prefeito ímprobo permanecer no cargo, buscou colaborar para os estudos no âmbito administrativo e constitucional, trazendo as decisões judiciais atuais sobre o tema. Além disso, pretende-se contribuir para o esclarecimento à sociedade quanto aos principais aspectos dos casos analisados, em especial, aos cidadãos do município de Aparecida-PB, dentre os quais inclui-se esta pesquisadora.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 25 ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

PIMENTA, Júlia Acioli; BATISTI, Nelia Edna Miranda. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. **Revista do Direito Público**, v. 10, n. 3, p. 119-140, 2015. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/23910>>. Acesso em: 03 mar. 2021.

BRASIL, Superior Tribunal de Justiça. **Tutela Provisória nº 2935-CE**. Requerente: Carlos Antônio Rodrigues Pereira. Requerido: Carlisson Emerson Araújo da Assunção. Relator: Min. Og Fernandes. Brasília, DF, 8 de setembro de 2020. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/923020923/pedido-de-tutela-provisoria-tp-2935-ce-2020-0219902-8/decisao-monocratica-923020943?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 7, de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/187/>>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 26 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília, DF, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 12 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.028, de 19 de outubro de 2000**. Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Brasília, DF, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110028.htm>. Acesso em: 17 mar. 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm>. Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil Brasileiro. Brasília, DF: Senado, 2015. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 05 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.869, de 05 de setembro de 2019.** Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; e dá outras providências. Brasília, DF, 05 de setembro de 2019. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm> . Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm> Acesso em: 27 fev. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **EDv em EREsp n.º 1701967/RS.** Embargado: Ministério Público Federal. Embargante: Celso Azoury Telles de Aguiar. Interessado: Tiago Borem Sfredo. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Relator para o acórdão: Min. Francisco Falcão. Brasília, DF, 9 de setembro de 2020. Disponível em:

<<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&termo=EREsp%201701967>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1089492/RO.** Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Pedro Pereira de Oliveira. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 4 de novembro de 2010. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200801977139&dt_publicacao=18/11/2010>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1228749/PR.** Recorrente: Ministério Público do Estado do Paraná. Recorrido: Plínio Pereira de Araújo Júnior. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, DF, 3 de abril de 2014. Disponível em:

<https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201002179260&dt_publicacao=29/04/2014>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp. n.º 1.153.079/BA.** Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Antônio Cosme Silva. Relator: Ministro Hamilton Carvalhido. Brasília, DF, 13 de junho de 2010. Disponível em:

<https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&num_registro=200901596121>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida cautelar na SL n.º 1.368 (274).** Requerente: Carlos Antônio Rodrigues Pereira. Requerido: Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Ceará. Relator: Min. Dias Toffoli. Brasília, 4 de setembro de 2021. Disponível em:

<<http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDiarioProcesso.asp?numDj=223&dataPublicacaoDj=09/09/2020&incidente=5982589&codCapitulo=6&numMateria=149&codMateria=7>>.

Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE n. 579.951/RN.** Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte. Recorrido: Município de Água Nova e outros. Relator: Min.

Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 20 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE579951.pdf>> Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE n. 976.566**. Recorrente: Domiciano Bezerra Soares. Recorrido: Ministério Público Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 set. 2019. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4997876&numeroProcesso=976566&classeProcesso=RE&numeroTema=576#>> Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação n.º 2138/DF**. Relator: Nelson Jobim. Brasília, DF, 13 de junho de 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/rcl2138JB.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **SL n.º 1.368 (274)**. Requerente: Carlos Antônio Rodrigues Pereira. Requerido: Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Ceará. Relator: Min. Luiz Fux, Presidente. Brasília, 2 de fevereiro de 2021. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/1110884648/stf-04-02-2021-pg-123>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n. 13**. A nomeação de parentes consanguíneos ou por afinidade para cargos em comissão ou função gratificada na administração pública direta e indireta, viola a Constituição Federal. Diário da Justiça Eletrônico, n. 162, Brasília, DF, 29 ago. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=1227>> . Acesso em: 21 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Tema 576**. <http://portal.stf.jus.br/>. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4997876&numeroProcesso=976566&classeProcesso=RE&numeroTema=576>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 0004535-15.2012.8.15.0371**. Ministério Público do Estado da Paraíba. Júlio César Queiroga de Araújo. Juízo de Direito da 4ª Vara Mista da Comarca de Sousa. Sousa, 2012.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Agravo de Instrumento nº 0800325-26.2015.8.15.0000**. Agravante: João Bosco Nonato Fernandes. Agravado: Ministério Público Estadual. Relator: Des. Saulo Henriques Sá e Benevides. João Pessoa, PB, 17 de dezembro de 2015. Disponível em: <<https://app.tjpb.jus.br/consulta-processual/sistemas/4/processos/08003252620158150000>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. **Agravo de Instrumento nº 0807715-08.2019.8.15.0000**. Agravante: Júlio César Queiroga de Araújo. Agravados: Promotoria de Justiça Cumulativa de Sousa e Câmara Municipal de Aparecida. Relator: Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque. Terceira Câmara Cível do TJPB, João Pessoa, PB, 16 de julho de 2020.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Agravo de Instrumento n. 0628326-15.2019.8.06.0000**. Agravante: Carlisson Emerson Araújo da Assunção. Agravado: Ministério Público do Estado do Ceará. Relator: Paulo Francisco Banhos Ponte. CE, 15/04/2020. Disponível em: <<https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=3285358&cdForo=0>>. Acesso em: 09 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Improbidade administrativa: prescrição e outros prazos extintivos**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4.ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

CAVALCANTE, M. **A aplicabilidade das sanções cominadas na Lei de Improbidade Administrativa**. Monografia - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 71 fls., 2017.

COSTA, Nelson Nery. **Direito municipal brasileiro**. 6.a ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31.ed. rev. atual e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 7. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 8. ed. São Paulo: Rideel, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. São Paulo: Editora Saraiva, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 11.ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Poder Executivo Municipal. Prefeito e vice-prefeito. Atribuições. Responsabilidade penal, político-administrativa e civil**. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 165-195.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Municípios na Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: NASCIMENTO, Carlos Valder do; DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; MENDES, Gilmar Ferreira (Coord.). Tratado de Direito Municipal. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 301-315.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. São Paulo : Malheiros, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2017.

PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo Vargas de. **Direito municipal e urbanístico**. ed. rev. Curitiba, PR : IESDE, 2012.

RODRIGUES, João Gaspar. Nepotismo no serviço público brasileiro e a SV 13. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 260, p. 203-229, jan. 2012. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/496591>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOUZA. Chayane Kuss de e MONTESCHIO, Horácio. Da Ação de Improbidade Administrativa: Apontamentos sobre Dolo e Culpa. **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET** – Caderno de produção do corpo Docente e Discente. Curitiba PR - Brasil. nº 13, jan-jun/2015. Disponível em: <<https://www.opet.com.br/faculdade/revista-anima/pdf/anima13/15-Anima13-COPET-impobidade-Souza-Monteschio.pdf>>. Acesso em: 08 mar. 2021.