

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA - UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS**

BÁRBARA MELO DELGADO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIMES DE RESPONSABILIDADE:
APLICABILIDADE DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI N.º 8.429/92 AOS
AGENTES POLÍTICOS**

**JOÃO PESSOA
2015**

BÁRBARA MELO DELGADO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIMES DE RESPONSABILIDADE:
APLICABILIDADE DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI N.º 8.429/92 AOS
AGENTES POLÍTICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Doutor Gustavo Barbosa de Mesquita Batista

JOÃO PESSOA

2015

Delgado, Bárbara Melo.

D 352i Improbidade Administrativa e Crimes de Responsabilidade:
Aplicabilidade das Sanções previstas na Lei n.º 8.429/92 aos
Agentes Políticos / Bárbara Melo Delgado – João Pessoa, 2015.
60 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade
Federal da Paraíba. Centro de Ciências Jurídicas, 2015.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista.

1. Improbidade Administrativa. 2. Crimes de Responsabilidade.
3. Agentes Políticos. 4. Foro Privilegiado. I. Batista, Gustavo Barbosa
de Mesquita. II. Título.

BÁRBARA MELO DELGADO

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIMES DE RESPONSABILIDADE:
APLICABILIDADE DAS SANÇÕES PREVISTAS NA LEI N.º 8.429/92 AOS
AGENTES POLÍTICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista

Áreas de concentração: Direito Administrativo e Constitucional

Banca Examinadora:

Data da aprovação: _____

Prof. Dr. Gustavo Barbosa de Mesquita Batista
(Orientador)

Membro da Banca Examinadora

Membro da Banca Examinadora

A Deus, por todas as graças
derramadas em minha vida, e aos
meus amados pais, por tudo que
representam para mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que, por Sua imensa graça, sempre me concede mais do que mereço.

Aos meus amados pais, Wolmir e Sandra, pelo amor incondicional, por nunca pouparem esforços para me proporcionar uma boa educação e por nunca duvidarem da minha capacidade de vencer; aos meus irmãos, Caio e Lucas, meus companheiros de todos os dias, amigos fiéis.

Aos meus avós, Clóvis, Ivone e Dide, pelo exemplo de amor e união.

Aos tios e primos, verdadeiros pais e irmãos, por sempre me apoiarem, vibrando nos acertos e me sustentando nos erros.

A Francisco, meu companheiro de todas as horas, melhor amigo, meu amor, com quem compartilhei as dificuldades e vitórias durante o curso, pessoa que acredita em mim mais do que eu mesma e que me incentiva a lutar mais e mais.

A todos os amigos e colegas do curso, em especial a Luciana, Flávia, Mabel, Marcella, Vanine, Andressa, Paulo, Hugo, Talles, os quais, de alguma forma, contribuíram para a conclusão dessa importante etapa de minha vida.

A todos os professores da graduação e funcionários da Universidade Federal da Paraíba, em especial a meu orientador, professor Gustavo Batista, pelos ensinamentos ofertados na elaboração desta monografia.

Aos servidores da 1º Vara Federal/PB e do 5º Ofício da Procuradoria da República na Paraíba, peças fundamentais para meu amadurecimento profissional, pela maravilhosa experiência prática que me proporcionaram na área jurídica.

A todas aquelas pessoas que, de alguma maneira, estiveram presentes e/ou contribuíram para a elaboração deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho volta-se ao estudo feito acerca da possibilidade de aplicação das sanções previstas na Lei.^o 8.429/92, através da respectiva Ação de Improbidade Administrativa, aos agentes políticos, considerando que parte desta categoria de agentes públicos está sujeita a regras próprias (Lei n.^o 1.079/50) que preveem as sanções de perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública quando do cometimento de crime de responsabilidade, regime este que também tutela a probidade na Administração. Tal problemática surgiu quando o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Reclamação n.^o 2.138-6/DF, decidiu, por uma maioria mínima, afastar a incidência da Lei de Improbidade Administrativa sobre tais sujeitos, sob o argumento de que a Lei de Crimes de Responsabilidade é mais específica em face da Lei de Improbidade, configurando *bis in idem* a aplicação concomitante de tais regimes de responsabilização. Afora isso, entendendo que os atos de improbidade administrativa configuram crimes de responsabilidade e que no julgamento destes a competência é do foro por prerrogativa de função, aduziu a Suprema Corte que haveria usurpação da competência do STF naquele caso *sub judice*. Assim, os objetivos específicos deste trabalho consistem em realizar uma abordagem histórica acerca da tutela da probidade administrativa no ordenamento jurídico pátrio, promover uma análise sobre os mencionados regimes de responsabilização, bem como sobre os argumentos utilizados nos votos proferidos na referida decisão, e em abordar os reflexos do entendimento prevalente no STF sobre a jurisprudência dos tribunais superiores. Em vista da exposição feita, a pesquisa contribui para mostrar que o total afastamento da Lei n.^o 8.429/92 em relação aos agentes políticos sujeitos às sanções por crimes de responsabilidade não representa a melhor alternativa para cumprir a intenção do constituinte de dar ampla proteção à probidade administrativa.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Crimes de Responsabilidade. Agentes Políticos. Foro Privilegiado.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 BREVE ANÁLISE DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO CENÁRIO BRASILEIRO	9
2.1 DA PROIBIDADE E OS PRINCÍPIOS REGENTES DA ATIVIDADE ESTATAL.....	9
2.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS ACERCA DA TUTELA DA PROIBIDADE	13
2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA...	18
2.4 DA NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE E DAS RESPECTIVAS SANÇÕES.....	22
3 DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS	27
3.1 CRIMES DE RESPONSABILIDADE: CONCEITO E SUJEITOS ATIVOS.....	27
3.2 NATUREZA JURÍDICA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: CRIME OU INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA.....	30
3.3 FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO PARA O JULGAMENTO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	34
3.3.1 Processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República	36
4 APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS: ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL	39
4.1 RECLAMAÇÃO N.º 2.138-6/DF: BREVE RELATO DO CASO.....	39
4.2 DA (IM)POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DOS REGIMES DE RESPONSABILIZAÇÃO.....	41
4.3 DO ALCANCE DA DECISÃO PROFERIDA NA RECLAMAÇÃO n.º 2.138-6/DF E SEU REFLEXO NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES.....	48
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

O uso da coisa pública de maneira distorcida e dissociada do interesse público é fenômeno que infelizmente, há muito tempo, está presente no cenário político nacional, muito embora, há muito também, a legislação tenha demonstrado preocupação no sentido de combater esse tipo de conduta.

Além da previsão de princípios dotados de elevada carga axiológica, a Constituição Federal de 1988 e algumas leis ordinárias preveem inúmeros instrumentos de controle da atuação dos agentes públicos, colocados à disposição tanto da população como de legitimados específicos.

Entre esses meios de controle repressivo, encontra-se a Lei n.º 8.429 de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, a qual, desde a sua edição, foi alvo de vários elogios e críticas. Inegável, todavia, sua importância no combate à corrupção e na reparação dos danos causados por condutas ímprobas.

No entanto, paralelamente a suas disposições, existe na Constituição e na Lei n.º 1.079 de 10 de abril de 1950 a previsão de outras hipóteses de responsabilização para os agentes políticos e determinadas autoridades públicas pela prática de atos contrários à probidade na Administração Pública. Trata-se dos chamados crimes de responsabilidade.

Diante da existência desses dois regimes de responsabilização (Lei de Improbidade e Lei de Crimes de Responsabilidade), o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação n. 2.138-6/DF, em 2007, colocou em discussão a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, tendo em vista a norma especial que trata de crimes de responsabilidade, bem como a questão da prerrogativa de foro garantida pela Constituição aos agentes políticos.

Dessa forma, a temática deste trabalho cinge-se à análise da possibilidade de coexistência dos mencionados regimes de responsabilização, partindo-se dos fundamentos jurídicos presentes naquela reclamação, assim como na doutrina e na jurisprudência, sobre a viabilidade de os agentes políticos responderem por seus atos ímprobos via ação de improbidade administrativa.

Objetiva-se, assim, verificar se a tese vencedora no julgamento em questão é a que melhor atende a proteção buscada pela Constituição da República à moralidade e à probidade administrativas.

Assim, num primeiro momento, fazem-se necessárias a identificação da probidade administrativa no ordenamento jurídico pátrio e a análise das legislações que antecederam a Lei n.º 8.429/92, bem como o estudo acerca da natureza dos atos sancionados por esta lei.

Posteriormente, afigura-se imprescindível que este trabalho se debruce sobre as características da responsabilização específica dos agentes políticos, apontando sua natureza jurídica, seu alcance subjetivo, assim como a competência para seu processo e julgamento.

Em relação à metodologia a ser empregada para a concretização deste trabalho, realizar-se-á uma investigação de natureza dogmático-instrumental, uma vez que será baseada em pesquisas doutrinárias, legislativas e jurisprudenciais. No que concerne ao método de abordagem, utilizar-se-á o dedutivo, pois se partirá do geral para o específico.

Quanto ao procedimento, será aplicado o método interpretativo, no intuito de analisar o conteúdo das normas e princípios correlatos ao tema, conferindo enfoque aos princípios constitucionais, em especial à probidade administrativa; além dos métodos histórico e comparativo, a fim de estudar a evolução da tutela à probidade administrativa, visando a compreensão do papel que a Lei de Improbidade desempenha hoje no combate à corrupção, e verificar semelhanças e explicar divergências em relação ao tema em estudo.

Em relação às técnicas de pesquisa, serão promovidas buscas documentais e bibliográficas em livros, leis e periódicos. Além disso, far-se-á uso de decisões judiciais, pois, por meio destas, observar-se-á como o judiciário tem tratado a matéria.

O tema é dotado de grande relevância acadêmica, visto que se trata de questão em aberto na jurisprudência e não pacificada na doutrina. No mais, o estudo tem importância para o pesquisador, que, neste último ano, esteve em contato com a matéria em seu dia a dia, durante o estágio no Ministério Público Federal, o qual lhe proporcionou aprofundamento nos conhecimentos sobre a ação de improbidade administrativa e as problemáticas que a envolvem.

Por fim, os achados e comentários finais estarão sintetizados nas considerações finais que serão apresentadas como arremate do trabalho.

2 BREVE ANÁLISE DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NO CENÁRIO BRASILEIRO

Para a compreensão da presente temática, é salutar que sejam dedicadas algumas linhas à definição de moralidade administrativa, bem como que sejam feitas algumas considerações acerca de sua previsão no ordenamento jurídico pátrio.

É bem verdade que a conceituação de moralidade administrativa ganhou maior importância após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), que a elevou à categoria de princípio constitucional de observância obrigatória para toda a administração pública. No entanto, não é de hoje a preocupação com uma administração pública proba, honesta, pautada no bem comum, nem, por conseguinte, a possibilidade de aplicação de cominações em face daqueles que atuam de forma contrária aos princípios que regem a atividade estatal como um todo.

Dessa forma, torna-se indispensável, outrossim, a análise da evolução legislativa no combate à improbidade administrativa.

2.1 DA PROIBIDADE E OS PRINCÍPIOS REGENTES DA ATIVIDADE ESTATAL

Os princípios regentes da atividade estatal têm sua base estrutural na Constituição Federal. Assim, a prévia análise dos princípios constitucionais é tida como um imperativo para a identificação da validade e da legitimidade dos atos do poder público.

A CF/88, no *caput* do seu art. 37, prevê, expressamente, os cinco princípios norteadores da Administração Pública, nos seguintes termos: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Como se vê, o princípio da moralidade administrativa, de maior importância para o presente trabalho, goza, no ordenamento jurídico brasileiro, de condição privilegiada. Contudo, há autores que, ainda hoje, não aceitam a existência desse princípio, argumentando parte deles que o conceito de moral administrativa acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade.

Não se pode negar que, embora seu conteúdo seja diverso do da legalidade, é tanto que o citado dispositivo faz referência às duas, a moralidade administrativa

encontra-se normalmente atrelada a esta, pois, em muitas ocasiões, a imoralidade consiste na ofensa direta à lei, violando, destarte, o princípio da legalidade.

Entretanto, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a ideia comum de honestidade, estará configurada a ofensa ao princípio da moralidade administrativa (DI PIETRO, 2013, p. 79).

Assim, a moralidade não pode ser restringida ao aspecto da legalidade, sendo a observância à lei apenas uma de suas facetas.

Antes de conceituar a moralidade administrativa, cumpre salientar, ainda, o caráter normativo dos princípios, característica que significa dizer que eles não são apenas instrumentos de interpretação e integração, como geralmente são concebidos sob a égide do positivismo jurídico.

Nesse sentido, Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2011, p. 47) afirmam:

Os princípios, a exemplo das regras, carregam consigo acentuado grau de imperatividade, exigindo a necessária conformação de qualquer conduta aos seus ditames, o que denota o seu caráter normativo (dever ser). Sendo cogente a observância dos princípios, qualquer ato que deles destoe será inválido, consequência esta que representa a sanção para a inobservância de um padrão normativo cuja reverência é obrigatória.

A par disso, conclui-se que os atos dos agentes públicos devem ser valorados em conformidade com as regras e, igualmente, com os princípios que os informam, principalmente em virtude do tratamento equânime que a dogmática constitucional atribui a eles.

A moralidade está relacionada à ideia de honestidade, ética, lealdade, de bom administrador. Diferencia-se, por outro lado, da moral comum, que, segundo Hauriou (1926 *apud* LOPES, 2012, p. 90), é imposta ao homem para sua conduta externa; enquanto que a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, de acordo com as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação, qual seja, o bem comum.

Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2011, p. 89), no mesmo sentido, afirmam que “enquanto a moral comum consubstancia o conjunto de valores

ordinários entre os membros de determinada coletividade, possuindo maior generalidade e abstração, a moral administrativa toma como parâmetro os valores subjacentes à atividade estatal”.

De acordo com Denise Luz (2014, p. 30), “enquanto a moral comum é orientada por uma distinção puramente ética, entre o que representa o bem e o mal, a moral administrativa é norteada por uma diferença prática entre boa e má administração”.

A CF/88, por muitas vezes, utiliza-se dos termos “moralidade” e “probidade” com sentidos semelhantes. No entanto, é possível verificar a intenção do constituinte em diferenciá-los em alguns momentos.

A doutrina busca, então, fazer distinções entre as noções de moralidade e probidade, visto que ambas expressões são citadas pela Constituição Federal. Alguns doutrinadores advogam a ideia de que elas possuem sentidos distintos, entendendo que a probidade é um subprincípio da moralidade. Já outros defendem que a probidade é conceito mais amplo do que o da moralidade, na medida em que aquela não abarca apenas elementos morais.

Por outro lado, há os que sustentam que as expressões se equivalem, afirmando que a moralidade é considerada princípio exposto na Constituição, enquanto que a improbidade seria a lesão a esse princípio. Esse é o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 1.059), o qual destaca ainda o seguinte:

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.

Com efeito, o termo “probidade” advém do latim *probus*, que define aquilo que brota, de boa qualidade. No seu sentido figurado, o verbete é constantemente utilizado para qualificar o indivíduo honrado, honesto, virtuoso. Assim, tal palavra assumiu o sentido de integridade, honradez e de retidão de conduta.

Improbidade, sua antítese, reflete justamente a transgressão a esses valores, de forma que passou a ser sinônimo de corrupção ou de subversão das finalidades administrativas através do mau uso do poder público.

A Constituição Federal de 1988, embora tenha trazido a previsão de punição para aqueles que praticarem atos de improbidade, estabelecendo, inclusive, as

sanções cabíveis ao agente ímprobo e àqueles que se beneficiam deste ato, não a conceituou, cabendo tal missão à doutrina.

Marino Pazzaglini Filho (*apud* BERTONCINI, 2007, p. 59) afirma que, numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de favores e privilégios ilícitos.

Maria Sylvia Di Pietro (2013, p. 885) entende que as expressões “moralidade” e “probidade” significam a mesma coisa enquanto princípios, pois ambas estariam relacionadas com a ideia de honestidade na Administração Pública. Segundo a autora, quando se exige probidade ou moralidade administrativa, além da atuação administrativa em consonância com a lei, é necessária a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Enquanto ato ilícito, isto é, infração sancionada pelo ordenamento jurídico, de acordo com a mesma autora, há uma distinção, pois a expressão improbidade tem um sentido bem mais amplo e preciso, uma vez que abrange, além dos atos desonestos ou imorais, os atos ilegais.

Vale ainda acrescentar os ensinamentos de Marcelo Figueiredo (*apud* DECOMAIN, 2014, p. 23-24), que, considerando o princípio da moralidade de alcance maior, afirma que a probidade corresponde a uma moralidade administrativa qualificada, na medida em que se volta a um dos aspectos da moralidade administrativa, qual seja, aquele relacionado com os denominados tipos legais.

Diante do exposto, percebe-se que não há uma posição doutrinária firme, capaz de estabelecer um conceito único e uniforme para a probidade administrativa. Entretanto, verifica-se, ao longo desse estudo, que seu conteúdo relaciona-se com a observância aos princípios da Administração Pública, em especial a moralidade, sem, contudo, atribuir-lhes identidade de conceito.

Ou seja, embora a observância ao princípio da moralidade seja um elemento de vital importância para a aferição da probidade, não é ele o único. Todos os atos

dos agentes públicos devem observar a normatização existente, incluindo toda a ordem de princípios, e não apenas a moralidade (GARCIA; ALVES, 2011, p. 55).

Nesse diapasão, pode-se dizer que não basta que o agente seja honesto, exigem-se também dele competência e resultados compatíveis com o melhor interesse público, sempre em conformidade com os princípios insculpidos no art. 37 da CF/88: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No mesmo sentido, lembra Pedro Roberto Decomain (2014, p. 24-25) que até mesmo o princípio da eficiência, posteriormente introduzido pela Emenda Constitucional n.º 19/98, baliza a atuação da administração pública e que sua inobservância também pode caracterizar a improbidade administrativa, ressaltando que é dispensável a existência de prejuízo econômico para que seja concretizada a conduta.

Embora a improbidade administrativa tenha um alcance mais amplo, por vezes, ao longo desse estudo, tratar-se-á da moralidade querendo se referir à probidade administrativa. Todavia, deve-se ter em mente que aquela se trata de apenas um dos aspectos desta.

2.2 ANTECEDENTES LEGISLATIVOS ACERCA DA TUTELA DA PROBIDADE

Como visto anteriormente, o princípio da moralidade administrativa ganhou maior importância com a CF/88, assim como sua tutela tornou-se verdadeiramente eficaz com a Lei n.º 8.429/92, mais adiante tratada. Assim, pode-se dizer que, embora antiga a previsão normativa acerca da probidade administrativa, tinha-se quase que uma total ineficácia dos diplomas legais que antecederam a Lei de Improbidade (Lei n.º 8.429/92).

A improbidade administrativa, como ato ilícito, vem sendo prevista para os agentes políticos no direito positivo pátrio desde muito tempo, enquadrando-se como crime de responsabilidade. Para os servidores públicos em geral, a legislação não falava em improbidade, mas já demonstrava preocupação com o combate à corrupção, ao falar em enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função, que sujeitava o agente ao sequestro e perda de bens em favor da Fazenda Pública, embora seja verdade que esse combate só tenha ganhado força após a inclusão do princípio da moralidade administrativa, como princípio autônomo, na CF/88.

Nesse ponto, cabe destacar os ensinamentos de Maria Sylvia Di Pietro (2013, p.886):

A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade no setor público. Até então, a improbidade administrativa constituía infração prevista e definida apenas para os agentes políticos. Para os demais, punia-se apenas o enriquecimento ilícito no exercício do cargo. Com a inserção do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de moralidade estendeu-se a toda a Administração Pública, e a improbidade ganhou abrangência maior, porque passou a ser prevista e sancionada com rigor para todas as categorias de servidores públicos e a abranger infrações outras que não apenas o enriquecimento ilícito.

Portanto, no âmbito infraconstitucional, antes mesmo da instituição do regime republicano, os legisladores já tomavam providências no sentido de defender o patrimônio público através da incriminação de condutas que o atingissem e que violassem outros valores a serem observados e preservados, a exemplo do que se dispunha nas Ordenações das Filipinas.

Assim, anteriormente à edição de comandos normativos específicos relacionados aos atos de improbidade perpetrados pelos agentes públicos, a prática de crimes funcionais e de abuso de autoridade já acarretava, como mencionado alhures, o sequestro e o perdimento de bens (GARCIA; ALVES, 2011, p. 200).¹

O tratamento jurídico contido nessas primeiras normas era de caráter eminentemente penal e repressivo, sem cogitações de cunho moral ou ético. Ou seja, o instituto da improbidade administrativa surgiu no direito penal e depois expandiu-se gradativamente para uma configuração extrapenal, penetrando em outras áreas do direito.

Nesse sentido, o Decreto-lei n.º 3.420/1941 dispunha sobre o sequestro de bens de pessoas indiciadas por crimes de que resultasse prejuízo para a Fazenda Pública. Destaque-se que o mencionado sequestro não excluía o direito, para a Fazenda Pública, de pleitear a reparação do dano conforme a lei civil.

Anos depois, inaugurando o sistema repressivo de controle administrativo da probidade e moralidade administrativa no âmbito civil, foi promulgada a Lei n.º 1.164/1957, também denominada Lei Pitombo-Godói Ilha, com o escopo de

¹ Todo o histórico da legislação infraconstitucional foi feito com base nas informações contidas na obra desses autores.

regulamentar o art. 141, § 3º, da Constituição de 1946, que previa a possibilidade de sequestro e perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica.

No entanto, referida lei não cumpriu bem o seu papel, pois era extremamente lacônica, deixando de relevante apenas a atribuição de legitimidade ao Ministério Público e a qualquer do povo para o ajuizamento das medidas judiciais cabíveis em face do servidor público que tivesse se enriquecido ilicitamente e a obrigatoriedade de registro público dos valores e bens pertencentes aos servidores públicos.

Posteriormente, veio a Lei n.º 3.502/58, também denominada Lei Bilac Pinto, que, sem revogar a anterior, regulou o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função. O Ministério Público permaneceu com legitimidade ativa para a propositura da ação, contudo, a irrestrita legitimidade atribuída a qualquer do povo não persistiu, cedendo lugar à legitimidade exclusiva do cidadão, que, por sua vez, somente poderia entrar em juízo diante da inércia da entidade interessada.

Na vigência da Constituição de 1967, que, em seu art. 153, § 11, a exemplo da Constituição de 1946, estabeleceu a previsão de regulamentação legal sobre o confisco e perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício de função pública, foi editado o Ato Institucional nº 5/68. Este dispunha, por seu turno, que o Presidente da República poderia decretar o confisco dos bens daqueles que tivessem enriquecido ilicitamente no exercício de cargo ou função pública, além de suspender direitos políticos de qualquer cidadão pelo prazo de dez anos e cassar mandatos políticos.

Evidente o caráter autoritário da medida, que, aliás, tinha como peculiaridade a imunidade do decreto presidencial à apreciação do Poder Judiciário, diferentemente das medidas relativas às Leis n.º 3.164/57 e n.º 3.502/58, as quais só poderiam ser decretadas judicialmente.

O afastamento da apreciação judicial contrariava a própria Constituição vigente e, com o advento da Emenda Constitucional n.º 11/78, foi revogado. Tal emenda também previu lei que dispusesse sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário, ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública.

Contudo, essa regulamentação não veio, aplicando-se, assim, as leis Pitombo-Godói Ilha e Bilac Pinto, que foram recepcionadas pela Constituição de 1988 até o

advento da Lei 8.429/92, a conhecida Lei de Improbidade Administrativa, que, em seu art. 25, as revogou expressamente.

A Lei n.º 8.429/92, promulgada com o escopo de regulamentar o art. 37, § 4º, da CF/88², não encerra a evolução legislativa na tutela da probidade administrativa através da imposição de sanções, havendo previsões esparsas em legislação posterior definindo ações ou omissões específicas como ato de improbidade administrativa ou aplicando-lhes as mesmas penas, a exemplo da Lei de Eleições (Lei n.º 9.504/97), do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01) e da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n.º 101/00).

Denise Luz (2014, p. 68), em face disso, faz uma observação:

O fato de existirem previsões de novos tipos de improbidade administrativa em leis esparsas posteriores à Lei 8.429/92, como o caso da Lei Complementar 101/00 e Lei Ordinária 10.257/01, permite inferir o seu caráter de lei geral, tanto que as demais fazem referência.

Não se pode olvidar também da importância da Lei n.º 4.717/1965, a conhecida Lei de Ação Popular. Por meio desta, é possível a anulação ou a declaração de nulidade dos atos lesivos patrimônio público e à moralidade administrativa, muito embora a lei não estabeleça sanções diretas ao agente, mas apenas a obrigação de recompor o patrimônio público no *status quo*. E, o mais importante, a legitimidade para propô-la é de qualquer cidadão.

Outra lei que desempenha relevante papel no controle da atividade administrativa e no combate à corrupção é a Lei n.º 7.347/1985, denominada Lei de Ação Civil Pública. Através dessa ação, inúmeros maus administradores foram obrigados a devolver valores e bens indevidamente desviados.

No âmbito constitucional, todas as constituições brasileiras, exceto a Carta de 1824, que consagrou a irresponsabilidade do Imperador, previram a responsabilização do Chefe de Estado por infração à probidade da administração, embora nem sempre tenha tratado o tema com essa nomenclatura.

Assim, a lesão à probidade administrativa pelo Presidente da República sempre foi prevista como crime de responsabilidade, desde a primeira Constituição da

² Art. 37. [...] § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

República de 1891, sendo mantida nas Constituições de 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988, como, inclusive, já foi mencionado no início deste tópico.

Atualmente, ainda se encontra em vigor a Lei n.º 1.079 de 1950, que define os crimes de responsabilidade, regula o respectivo processo de julgamento e prevê as sanções de perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública por oito anos. Ela atinge o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal (STF), o Procurador-Geral da República, os Governadores e Secretários dos Estados.

A Lei n.º 1.079/50, embora anterior à Constituição Federal de 1988, foi por ela recepcionada, conclusão esta que pode ser extraída da disposição contida no art. 85 da CF/88³.

No referido diploma normativo, existem atos considerados como crimes de responsabilidade que também podem enquadrar-se como ato de improbidade administrativa previsto na Lei n.º 8.429/92, havendo também identidade de sanções entre eles.

Diante disso, não obstante a certeza de que se trata de ato de improbidade, surgem dúvidas acerca de qual norma jurídica deve incidir, pois, nesses casos, o ato de improbidade confunde-se com o crime de responsabilidade. Essa questão é o cerne deste trabalho e será melhor discutida adiante.

Cumprir destacar, outrossim, que um ato de improbidade previsto na Lei n.º 8.429/92, além de enquadrar-se como crime de responsabilidade, pode configurar delito previsto no Código Penal ou em lei penal extravagante, bem como pode corresponder, de forma mais ampla, a uma infração disciplinar administrativa, o que demonstra a ampla tutela da probidade pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Em face da importância da Lei n.º 8.429/92, suas previsões serão analisadas ao longo de todo esse estudo, assim como os preceitos constitucionais vigentes relacionados à matéria.

³ Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...]

V - a probidade na administração;

VI - a lei orçamentária;

VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

2.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A Constituição vigente, em vários dispositivos, tratou da proteção direcionada à probidade administrativa, prevendo, também, instrumentos de controle, seja popular ou de legitimados específicos da coisa pública, tais como: a ação popular (art. 5º, LXXI, CF/88), a ação civil pública (art. 129, III, CF/88) e a ação civil de improbidade administrativa (art. 37, § 4º, CF/88), já citadas anteriormente.

Em face da inserção em diversos dispositivos do texto constitucional de mecanismos destinados à proteção da moralidade na Administração, percebe-se que o constituinte originário intentou emprestar à probidade administrativa uma observância obrigatória por parte dos agentes públicos. Isso se confirma, inclusive, quando se analisa a interpretação histórica das Constituições anteriores, uma vez que a CF/88 destinou à coisa pública uma proteção muito maior que aquelas.

Mateus Bertoni (2007, p.24) afirma que isso se deve ao fato de o constituinte ter estabelecido como uma das metas da República Federativa do Brasil o “controle e combate incessante da improbidade administrativa”, tendo em vista que o enfrentamento da corrupção constitui-se em necessidade imprescindível do Estado e da sociedade brasileira para que se possa construir, gradativamente, uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e para promover o bem de todos (art. 3º da CF/88).

Dentre as previsões constitucionais de proteção da probidade administrativa, a mais significativa encontra-se no capítulo concernente à Administração Pública, no art. 37 da CF/88, que, conforme já mencionado, prevê, em seu *caput*, os princípios basilares da Administração Pública, de observância imprescindível, entre os quais se tem o princípio da moralidade administrativa.

Inovando no ordenamento jurídico pátrio, o § 4º do art. 37 da CF/88 impôs ao legislador infraconstitucional a previsão de sanções tanto de natureza política, como de natureza civil, no caso de ocorrência de atos de improbidade.

Assim, regulamentando referido dispositivo, foi publicada, em 03 de junho de 1992, a Lei n.º 8.429/92, denominada Lei de Improbidade Administrativa, que, além de prever regras de direito material, estabeleceu regras de direito processual em matéria de improbidade administrativa.

Com ela, nasceu a expectativa de mudança na realidade nacional, que, infelizmente, há muito é marcada pela cultura da improbidade na atuação dos agentes públicos.

Não obstante a Lei n.º 8.429/92 tenha sido clara quanto à intenção do legislador de cumprir a pretensão constitucional de preservação da probidade, sua efetivação muitas vezes é inviabilizada. Isto porque, além de merecer a atenção do legislador, tanto o preceito constitucional quanto a Lei de Improbidade dependem da correta exegese e aplicação dos julgadores, quando em contato com os casos concretos (DUTRA; LIQUER, 2012, p. 193).

Dentre as tentativas de retirar a efetividade da lei, pode ser destacada a interpretação que restringe seu alcance, afastando de sua incidência os agentes políticos, sob o argumento de que estes estariam sujeitos a disciplinamento específico.

Aqui, cabe um parêntese a fim de esclarecer quem são tais sujeitos.

Os agentes políticos nada mais são que espécie do gênero agentes públicos, conforme se depreende de conceituação doutrinária:

A expressão *agentes públicos* tem sentido amplo. Significa o conjunto de pessoas que, a qualquer título, exercem uma função pública como pressupostos do Estado. Essa função, é mister que se diga, pode ser remunerada ou gratuita, definitiva ou transitória, política ou jurídica. O que é certo é que, quando atuam no mundo jurídico, tais agentes estão de alguma forma vinculados ao Poder Público. (CARVALHO FILHO, 2012, p. 583, grifo do autor)

A abrangência da expressão “agente público” fica evidente no conteúdo do art. 2º da Lei n.º 8.429/92, *in verbis*:

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 forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Assim, tendo em vista que o artigo anterior faz referência a todos os agentes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, de qualquer de seus Poderes, constata-se a amplitude da expressão.

Em face dessa abrangência, os agentes públicos dividem-se em algumas categorias. Segundo Carvalho Filho (2012, p. 584-586), eles se classificam em agentes políticos, servidores públicos em sentido amplo (inclusive os militares, após

a Emenda Constitucional n.º 18/1998) e particulares em colaboração com o Poder Público.

Segundo o mesmo autor (CARVALHO FILHO, 2012, p. 584), os agentes políticos, categoria que interessa à presente temática, podem ser entendidos como:

aqueles aos quais incumbe a execução das diretrizes traçadas pelo Poder Público. São estes agentes que desenham os destinos fundamentais do Estado e que criam as estratégias políticas por eles consideradas necessárias e convenientes para que o Estado atinja os seus fins.

Eles formam uma categoria própria prevista na Constituição Federal. Não possuem ligação de natureza profissional ou de emprego com o Estado, mas uma ligação decorrente de sua condição cívica, isto é, da plenitude de seus direitos políticos (MELLO, 2010 *apud* SIMÃO, 2014, p. 179).

Cabe salientar que não existe um pensamento uniforme entre os doutrinadores acerca da conceituação e abrangência da expressão “agentes políticos”. Hely Lopes Meirelles (2012, p. 79) adota um conceito amplo, incluindo nesta categoria tanto os Chefes do Poder Executivo federal, estadual e municipal, e seus auxiliares diretos, os membros do Poder Legislativo, como também os da Magistratura, Ministério Público, Tribunais de Contas, representantes diplomáticos e “demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho das atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do funcionalismo estatutário”.

Em que pese a amplitude do conceito atribuído pelo mencionado autor, convém deixar registrado que há quem adote um conceito mais restrito, a exemplo de Maria Sylvia Di Pietro e Celso Antônio Bandeira de Mello. Conforme este último (2013, p. 251), “agentes políticos são os titulares dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado e, portanto, o esquema fundamental do poder. Sua função é a de formadores da vontade superior do Estado”.

Desse modo, conclui o referido autor que estão abrangidos por essa conceituação o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos e respectivos auxiliares imediatos, os Senadores, os Deputados e os Vereadores, os quais realizam típicas atividades de governo e exercem mandato.

O conceito defendido por Bandeira de Mello parece contraditório, uma vez que, no arcabouço constitucional do Estado, dentre os ocupantes dos poderes estatais constituintes, também se incluem os magistrados, já que integram o Poder Judiciário.

No entanto, defende o autor que o que caracteriza o agente político não é só o fato de serem mencionados na Constituição, mas sim o de exercerem efetivamente, e não eventualmente, função política, de governo e administração, de comando e, sobretudo, de fixação de estratégias de ação.

Esse é também o entendimento de José dos Santos Carvalho Filho (2012, p. 585), que, ressaltando a importância do papel que os demais desempenham no cenário nacional, afirma que apenas os “verdadeiros” agentes políticos interferem diretamente nos objetivos políticos. Assim, entende que é mais apropriado inserir os magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas como servidores especiais dentro da categoria genérica de servidores públicos.

Aos agentes políticos são outorgadas especiais prerrogativas, que, segundo Hely Lopes Meirelles (2012, p. 79), decorrem da necessidade de se assegurar o completo e desprendido exercício da função pública, ou seja, “são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias”. Por isso, ao lado de prerrogativas especiais, os agentes políticos são, também, dotados de responsabilidades diferenciadas.

Embora essas classificações sejam de suma importância para a delimitação do tema, o fato é que todos os agentes públicos, não importando em que categoria se encontrem, devem guardar a mais estrita observância aos princípios norteadores da atividade estatal, sendo todos eles, em potencial, sujeitos ativos dos atos de improbidade.

A Lei de Improbidade Administrativa foi bastante clara ao estabelecer a abrangência da expressão, consoante redação do seu art. 2º, supratranscrito. A lei foi ainda mais além ao prever que o particular também pode incorrer nas mesmas sanções, caso “induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (art. 3º da Lei n.º 8.429/92).

A partir da leitura de dispositivos da lei, não restam dúvidas quanto à intenção do legislador em abarcar todas as categorias de agentes públicos, pois sequer foi feita ressalva alguma.

Contudo, tendo em vista que existem leis específicas direcionadas aos agentes políticos, cujo bem jurídico tutelado também é a probidade administrativa, utilizando-se do termo “crimes de responsabilidade”, surgem discussões acerca da plena aplicabilidade da Lei n.º 8.429/92 a esta categoria de agentes públicos.

Feitas essas considerações preliminares, cumpre esclarecer a natureza dos atos de improbidade administrativa.

2.4 DA NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE E DAS RESPECTIVAS SANÇÕES

De início, cumpre destacar que os atos de improbidade administrativa encontram-se previstos nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei n.º 8.429/92, os quais disciplinam, respectivamente, condutas que ocasionam enriquecimento ilícito, que geram lesão ao erário e atos que acarretam lesão aos princípios da Administração Pública.

No entanto, há que se ressaltar o caráter não taxativo desse rol, consoante majoritário entendimento da doutrina e jurisprudência. Isso fica bastante evidente com a inserção da expressão “notadamente” ao final de cada um dos dispositivos em que são descritas as condutas tipificadoras.

O art. 37, § 4º, da CF/88 prescreve 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”.

Em razão da ressalva feita pelo dispositivo supracitado quanto à ação penal, infere-se, desde logo, a natureza extrapenal das sanções por ato de improbidade, embora algumas delas, como a suspensão dos direitos políticos, também possam ser aplicadas em resposta a um ilícito criminal. Essa ressalva, importante destacar, apenas reafirma e consagra o princípio da independência das instâncias.

De fato, as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa podem ser tão severas quanto algumas sanções penais, razão pela qual alguns autores, a exemplo de Arnaldo Wald e Rodrigo Garcia da Fonseca (*apud* LOBO, p. 286), afirmam que “tais características fazem da ação de improbidade administrativa uma ação civil de forte conteúdo penal, e com inegáveis aspectos políticos”. É justamente esse caráter punitivo da ação de improbidade administrativa que “traz sérios questionamentos quanto à competência para julgamento em determinadas situações”.

Ademais, ainda que se afirme que os atos de improbidade não são ilícitos criminais, isso não quer dizer que tais atos sejam, obrigatoriamente, penalmente atípicos. Assim, é possível que um ato de improbidade administrativa também

corresponda a uma infração penal, mas, para que haja a responsabilização criminal, é necessária a observância à lei penal tipificadora e às regras processuais penais.

Gustavo Senna Miranda (2007 *apud* SILVA JÚNIOR, 2010, p. 40) sintetiza os motivos pelos quais não se pode atribuir aos atos de improbidade administrativa, em si, natureza jurídica criminal:

Em primeiro lugar, deve ser lembrado, como destacado acima, que para a tipificação dos atos de improbidade administrativa o legislador se valeu da técnica do conceito jurídico indeterminado, o que é perfeitamente possível, levando-se em conta que a prática de muitos atos de improbidade administrativa configura violação de princípios, e estes, como se sabe, ostentam um conceito jurídico indeterminado, o que os diferencia das regras jurídicas. Aliás, é importante observar que as regras da Lei 8.429/92 que tipificam os atos considerados de improbidade se traduzem em proibições com finalidade autônoma, que em muitos casos vedam ações do agente público não por serem lesivas a um bem, mas quando possam dificultar o atingimento de determinado objetivo do Estado Democrático (e Social) de Direito.

[...]

Em segundo lugar, a própria Constituição Federal, no art. 37, § 4º, deixa claro que as punições pelos atos de improbidade administrativa serão aplicadas 'sem prejuízo da ação penal cabível' [...]. De igual forma, a lei de Improbidade Administrativa, em seu art. 12, ressalva a aplicação de sanções penais para os agentes que vierem a praticar atos de improbidade administrativa.

[...]

Por fim, para arrematar, outro argumento de ordem jurídica para afastar a natureza penal dos atos de improbidade é a previsão do art. 8º da Lei 8.429/92. Com efeito, sendo possível que algumas sanções por atos de improbidade administrativa alcancem os herdeiros, é inexorável se concluir mais uma vez pela natureza não-penal de tais atos, do contrário, estar-se-ia violando o princípio da intranscendência previsto no art. 5º, XLV, da CF, pelo qual 'nenhuma pena passará da pessoa do condenado'.

Portanto, a responsabilização nos termos da Lei n.º 8.429/92, de natureza **eminentemente civil**⁴, não impede que o agente responda criminalmente pela mesma conduta, se esta também estiver tipificada em alguma norma penal.

Nesse sentido também são as conclusões de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 892):

⁴ Conforme Mateus Bertoni (2007, p. 239-240), "não é possível afirmar que uma dada sanção é estritamente civil, administrativa ou política, e aplicável somente por meio do respectivo processo de natureza civil, administrativa ou política". Para ele, deve-se observar o regime jurídico a que se subordina a sanção, para então afirmar tratar-se de tal ou qual modalidade de responsabilidade.

(a) o ato de improbidade, em si, não constitui crime, mas pode corresponder também a um crime definido em lei; (b) as sanções indicadas no art. 37, § 4º, da Constituição não têm a natureza de sanções penais, porque, se tivessem, não se justificaria a ressalva contida na parte final do dispositivo, quando admite a aplicação das medidas sancionatórias nele indicadas 'sem prejuízo da ação penal cabível'; (c) se o ato de improbidade corresponder também a um crime, a apuração da improbidade pela ação cabível será concomitante com o processo criminal.

Nesse contexto, pode-se dizer que, embora algumas condutas descritas na Lei n.º 8.429/92 como improbidade administrativa possam encontrar correspondência nos tipos penais, sobretudo nos crimes praticados por funcionário público contra a Administração Pública (arts. 312 a 326 do Código Penal) e naqueles cometidos por prefeitos (Decreto-Lei n.º 201/67), o fato é que a apuração daquelas se dá independentemente da responsabilização penal.

Outro não é o entendimento do STF, que, em 15 de setembro de 2005, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) n.º 2797-2, julgou inconstitucional a Lei n.º 10.628/02 que acrescentou os parágrafos primeiro e segundo ao art. 84 do Código de Processo Penal. Este último estabelecia que a ação de improbidade administrativa deveria ser proposta perante o mesmo tribunal competente para processar e julgar, originariamente, o funcionário ou autoridade com prerrogativa de foro para processos criminais.

Percebe-se que não houve disposição do STF em admitir a equiparação do ilícito de improbidade ou de suas sanções ao ilícito penal e suas penas, nem para aplicar-lhes garantias do processo penal (LUZ, 2014, p. 142).

A Lei n.º 8.429/92, regulando a norma constitucional, estabeleceu genericamente, em seu art. 12, as seguintes sanções: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público, proibição de receber benefícios fiscais ou creditícios.

Destaque-se que as referidas sanções podem ser aplicadas cumulativamente, desde que observados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, além dos parâmetros legais estabelecidos para cada tipo de ato ímprobo.

Verifica-se que a lei estabeleceu sanções não previstas na norma constitucional. Todavia, convém registrar que não há que se falar em inconstitucionalidade do art. 12 da lei, uma vez que o legislador estava autorizado pela própria Constituição a fixar as condutas ímprobas e as sanções correspondentes.

Ademais, o que realmente se exige é o atendimento do princípio da reserva de lei (BERTONCINI, 2007, p. 238).

Não só o dispositivo constitucional, mas também o art. 12 da Lei n.º 8.429/92 destacou que suas medidas são aplicáveis “independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica”, deixando claro que o tipo de responsabilidade de que trata a referida lei não é penal, nem administrativa ou civil⁵.

Segundo Mateus Bertoncini (2007, p. 239), não existe distinção ontológica entre o ato de improbidade administrativa e o ilícito penal, civil, administrativo e político, visto que as sanções da Lei de Improbidade serão aplicadas mediante a configuração de ato de improbidade, independentemente das demais modalidades de responsabilidade. Para ele, o regime jurídico a que se sujeita essa nova modalidade de ilícito é o fator que o diferencia das demais infrações, cada uma subordinada ao seu regime jurídico específico.

A professora Denise Luz (2014, p. 79), por sua vez, explica o seguinte:

A opção entre punir o ilícito com uma sanção penal, civil ou administrativa é exclusiva do legislador pautada por escolhas de política geral punitiva, já que todas podem proteger os mesmos bens jurídicos. Não há limites ao legislador que, em tese, pode escolher como tratar o ilícito com a ressalva que somente os penais podem ser sancionados com pena privativa ou restritiva de liberdade, salvo exceções constitucionais como no caso das infrações militares.

Cabe acrescentar, ainda, os ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2013, p. 952), os quais afirmam que, no que tange ao art. 12, denota-se que a Lei de Improbidade “estabelece sanções de natureza administrativa (perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público), civil (indisponibilidade dos bens, ressarcimento ao erário, multa civil) e política (suspensão dos direitos políticos)”.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 893), por seu turno, sustenta apenas a natureza civil e política das sanções previstas para a improbidade:

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a

⁵ A ressalva quanto às sanções civis diz respeito, principalmente, à busca pelo ressarcimento ao erário, pois, tendo em vista que a ação de ressarcimento é imprescritível (art. 37, § 5º, da CF/88), ela é possível ainda que tenha havido prescrição para o ajuizamento da ação de improbidade administrativa (art. 23 da Lei n.º 8.429/92).

perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Por fim, o STF, no julgamento da ADIn n.º 2797-2, reconheceu tratar-se de ilícito administrativo ou político-administrativo, mas processado e julgado pela via do processo cível.

Diante disso, pondera-se que as penalidades previstas na Lei n.º 8.429/92 são independentes de outras sanções previstas em outros diplomas legais e que, em face da **autonomia das esferas**, não há objeção à instauração de processos nas quatro vias: civil, administrativa, criminal e política.

Compreendida a natureza cível do processo de responsabilização pelos atos de improbidade e definidos os agentes políticos, passa-se à análise do regime específico de responsabilização a que estes estão submetidos.

3 DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS

Na medida em que restam esclarecidos os pontos conceituais da matéria, principalmente no que tange ao princípio da probidade e à categoria dos agentes políticos, interessa aclarar o regime de responsabilização a que está submetida esta categoria de agentes públicos, especificamente no que se refere à prática dos crimes de responsabilidade previstos na Constituição Federal, estabelecendo, por conseguinte, a natureza jurídica dessas infrações.

Busca-se, a partir disso, garantir o fundamento para o capítulo que se segue, com a efetiva constatação da possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade a todos os agentes públicos, inclusive, e principalmente, em relação aos agentes políticos, com algumas ressalvas apenas.

Antes de expor o entendimento doutrinário e jurisprudencial acerca da aplicação simultânea ou não desses dois regimes, convém também definir o que se entende por crimes de responsabilidade, já que a imprecisão conceitual, como se verá, é a marca que há muito caracteriza tal expressão.

3.1 CRIMES DE RESPONSABILIDADE: CONCEITO E SUJEITOS ATIVOS

Na definição de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2012, p. 643, grifo nosso), “os crimes de responsabilidade são **infrações político-administrativas**, definidas em lei especial federal, que poderão ser cometidas no desempenho da função pública e que poderão resultar no impedimento para o exercício da função pública (*impeachment*)”.

Segundo José Afonso da Silva (2005, p. 550), os chamados crimes de responsabilidade decorrem do regime democrático, havendo nítida vinculação à ideia de que não há regime democrático que se preze diante da irresponsabilidade de seu governante.

Em face disso, no sistema presidencialista adotado no Brasil, o próprio Presidente deve ser responsabilizado por seus atos, de modo que, constatada a ocorrência de crimes de responsabilidade, fica sujeito a sanções de perda do cargo e inabilitação para exercer qualquer função pública por oito anos.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 85, preceitua que os crimes de responsabilidade serão aqueles que atentarem contra a Constituição Federal e

especialmente a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do país, **a probidade da administração**, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e decisões judiciais.

O art. 52 da CF/88, por sua vez, prevê a competência do **Senado Federal** para processar e julgar crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República e pelo Vice-Presidente da República, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles e, ainda, para processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.

Cabe ao STF, no entanto, julgar os crimes de responsabilidade, bem como as infrações penais comuns, dos Ministros de Estado, dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, quando não conexos com os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República e pelo Vice-Presidente da República, e os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 102, I, c, CF/88).

É também no art. 52 da CF/88, em seu parágrafo único, que há previsão das duas **sanções autônomas e cumulativas** a serem aplicadas na hipótese de condenação por crime de responsabilidade: **perda do cargo e inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública**.

Todavia, a Constituição Federal aponta apenas genericamente aquelas condutas que poderão configurar a prática de crimes de responsabilidade pelo Presidente da República, deixando a cargo de lei especial a competência para defini-los e estabelecer as respectivas normas de processo e julgamento (art. 85, parágrafo único, CF/88).

Assim, em sede infraconstitucional, a disciplina dos crimes de responsabilidade é dada pela Lei n.º 1.079 de 10 de abril de 1950, recepcionada pela CF/88, com exceção dos artigos 68 e 81. Essa questão da recepção ou não pela CF/88 foi enfrentada, vale mencionar, na época do *impeachment* do ex-Presidente Fernando Collor de Mello, em 1992, tendo ficado consolidado pelo STF o entendimento de que a Lei n.º 1.079/50 fora recepcionada pelas ordens constitucionais posteriores, a exceção dos artigos já destacados, tendo em vista que a CF/88 previu quórum de dois

terços para a procedência da acusação (maioria absoluta de acordo com a lei) e o limite de oito anos para inabilitação (cinco anos de acordo com a lei) (LOCH, 2008, p. 44-45).

Tal diploma normativo abrange, conforme mencionado no início deste estudo, os seguintes sujeitos: Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF, Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários de Estado.

A Lei n.º 1.079/50 também prevê a possibilidade de aplicação das sanções ao Advogado Geral da União, bem como aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições (art. 40-A, I e II, da Lei n.º 1.079/50)⁶. No entanto, isso ocorre apenas quando estes praticarem as condutas do art. 10 da lei, condutas estas que dizem respeito aos crimes contra a lei orçamentária.

Importante destacar que não há previsão na Constituição Federal de que os Governadores e Secretários dos Estados venham a responder por crimes de responsabilidade. Entretanto, a doutrina entende que, tendo sido a Lei n.º 1.079/50 recepcionada pela CF/88, a incidência da referida lei é possível quando os mesmos praticarem algumas das condutas típicas (MIRANDA, 2007a, p. 336).

Por outro lado, questão delicada surge quando a Constituição Federal traz a possibilidade de o agente ser processado pelos crimes de responsabilidade, porém não há previsão na Lei de Crimes de Responsabilidade, como ocorre, por exemplo, com os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público. Assim, tendo em vista que a Constituição se limita a dizer que eles

⁶ Art. 40-A. Constituem, também, crimes de responsabilidade do Procurador-Geral da República, ou de seu substituto quando no exercício da chefia do Ministério Público da União, as condutas previstas no art. 10 desta Lei, quando por eles ordenadas ou praticadas. (Incluído pela Lei nº 10.028, de .2000)

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se: (Incluído pela Lei nº 10.028, de .2000)

I – ao Advogado-Geral da União; (Incluído pela Lei nº 10.028, de .2000)

II – aos Procuradores-Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, aos Procuradores-Gerais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, e aos membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia-Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando no exercício de função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições. (Incluído pela Lei nº 10.028, de .2000)

serão julgados pelos referidos crimes perante o Senado Federal⁷, não especificando as condutas que caracterizam crimes de responsabilidade, a responsabilização dos aludidos agentes, bem como daqueles que estejam na mesma situação, resta impossibilitada.

Outra observação que deve ser feita diz respeito aos parlamentares (senadores, deputados federais e estaduais e vereadores): também não há previsão na Constituição de que eles possam praticar crime de responsabilidade. Sendo assim, tais agentes também não estão sujeitos ao processo de *impeachment*. Por outro lado, podem os membros ser cassados e inabilitados para funções públicas por quebra de decoro parlamentar (art. 56 da CF/88 e art. 7º do Decreto-lei n.º 201/67).

Em relação ao Governador do Distrito Federal e seus Secretários, a lei que dispõe sobre os crimes de responsabilidade é a n.º 7.106/83.

Finalmente, quanto aos prefeitos municipais, cumpre destacar que os crimes de responsabilidade são disciplinados pelo Decreto-lei n.º 201 de 21 de fevereiro de 1967, sob a denominação “infrações político-administrativas”, cujo processo e julgamento caberá à respectiva Câmara Municipal. O art. 7º⁸ do referido decreto-lei traz também previsão de cassação do mandato de vereador, cujo processo ocorrerá, no que couber, nos moldes estabelecidos para os prefeitos.

3.2 NATUREZA JURÍDICA DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: CRIME OU INFRAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Tendo em vista que a ação penal é ressalvada tanto pela CF/88 como pela Lei de Improbidade Administrativa, forçoso seria concluir pela aplicação concomitante desta lei e da legislação que prevê crimes de responsabilidade.

⁷ Conforme o art. 52, II, da CF/88, *in verbis*: Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: [...] II processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

⁸ Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;

II - Fixar residência fora do Município;

III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

§ 1º O processo de cassação de mandato de Vereador é, no que couber, o estabelecido no art. 5º deste decreto-lei.

Ocorre que, desde sua primeira utilização, a locução “crimes de responsabilidade” encerra muita ambiguidade, ora sendo utilizada no sentido penal, ora (mais comum) destituída de tal natureza.

Não obstante referida expressão ser **carente de um sentido técnico**, já que nem sempre é usada para expressar conteúdo de Direito Penal, isto é, querendo significar que se está diante de um crime e tendo por consequência para aqueles que praticarem a conduta descrita a aplicação de uma pena privativa de liberdade, poucos autores destacaram a impropriedade da locução.

Aqui vale ressaltar que alguns autores chamam a atenção para a existência de um Direito Penal Secundário, que abrange novos âmbitos de criminalização e refoge à pena de privação da liberdade. Ele se caracteriza, segundo Jorge de Figueiredo Dias (2001 *apud* FLORES, 2013, p. 32), pelo conjunto de normas de repressivo valor criminal, contidas em leis penais extravagantes, com o objetivo precípuo de sancionar o descumprimento de mandamentos emanados de ordenações de caráter administrativo. Nesse sentido, incumbe a esse novo ramo a tutela dos bens jurídicos de caráter supraindividual, enquanto que ao Direito Penal tradicional a ocupação eminente são os bens jurídicos individuais clássicos.

Considerando o direito penal clássico, Hely Lopes Meirelles (1998 *apud* BIANCHINI; GOMES, 2013), autor do projeto que originou o Decreto-lei n.º 201/67, melhor tratado adiante, entende que a expressão “crime de responsabilidade”, quando usada no sentido penal, albergaria somente aquelas condutas tipificadas em norma legal própria que, no caso de atos praticados pelo Chefe do Executivo Municipal, estão previstos no Decreto-lei n.º 201/67, em seu art. 1º. Quando, no entanto, usado fora do sentido penal, nada mais representariam que infrações político-administrativas, a exemplo do art. 4º do referido decreto-lei e da Lei n.º 1.079/50.

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

Nesse sentido, “a disciplina referente aos crimes de responsabilidade destina-se a apurar a responsabilização de **natureza eminentemente política**” (DUTRA; LIQUER, 2012, p. 201, grifo nosso).

De fato, Eugênio Pacelli de Oliveira (2011, p. 208-209), além de atentar para a inexistência de sanção característica da infração penal, pontua que os crimes de responsabilidade não possuem a dimensão coletiva e difusa própria dos interesses do Direito Penal e assevera que tais crimes “têm muito de responsabilidade e nada de crime”. Lembra, ainda, que:

[...] mesmo quando a Constituição atribui a órgãos do Judiciário a competência para o julgamento de crimes de responsabilidade (art. 105, I, a, por exemplo), não se estará exercendo outro tipo de jurisdição que não seja a de natureza *política*, diante da natureza igualmente política das infrações. (OLIVEIRA, 2011, p. 208-209, grifo do autor)

Segundo o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa (BRASIL, 2007b, p. 335), nos crimes de responsabilidade, o objetivo constitucional é mais elevado, constituindo mais um dentre os inúmeros mecanismos de *checks and balances* – freios e contrapesos – típicos das relações entre os poderes do Estado no regime presidencial de governo.

Portanto, objetivando a destituição do cargo daquele que por más condutas decaiu da confiança do povo, e não a sua condenação propriamente dita, a maior parte da doutrina entende ser o *impeachment* um **instituto de natureza política**, uma vez que visa principalmente, conforme já dito, afastar o acusado do poder e não a sua condenação. Contudo, há opiniões controversas sobre o tema.

Nesse sentido, Paulo Brossard (*apud* LOCH, 2008, p. 39) aduz que a definição do *impeachment* vem dando origem a diversas divergências, isso porque já “[...] foi tido como instituto penal, encarado como medida política, indicado como providência administrativa, apontado como ato disciplinar, concebido como processo misto, quando não heteróclito; e, é claro, como instituição *sui generis*”.

Alexandre de Moraes (2013, p. 497), discorrendo sobre o tema, informa que, entre as opiniões contrárias à natureza política, encontra-se a de Pontes de Miranda, para quem o *impeachment* possui natureza penal. Em uma posição intermediária, tem-se José Frederico Marques, o qual afirma ser o *impeachment* de natureza mista.

Celso Ribeiro Bastos (2000 *apud* LOCH, 2008, p. 39-40), por sua vez, não admitindo a natureza penal do *impeachment*, salienta o seguinte:

Pode-se dizer que os objetivos do *impeachment* são diversos dos da lei penal. Esta visa sobretudo à aplicação de uma medida punitiva, como instrumento a serviço de repressão ao crime. O processo de impedimento almeja antes de tudo a cessação de uma situação afrontosa à Constituição e às leis. A permanência de altos funcionários em cargos cujas competências, se mal exercidas, podem colocar em risco os princípios constitucionais e a própria estabilidade das instituições e a segurança da nação, dá nascimento à necessidade de uma medida também destinada a apeá-los do poder.

Acrescenta ainda:

A doutrina controverte acerca da exata natureza do julgamento em decorrência da prática de atos descritos como crimes de responsabilidade. Com efeito, não se identificam estes por inteiro com o julgamento devido ao cometimento de ilícitos penais. Assim é que, mesmo tendo sido sancionado com a destituição do cargo, pode, ainda, o incurso em crime de responsabilidade vir a ser objeto de condenação no juízo criminal, bastando para isso que o ato ensejador do *impeachment* seja também descrito pelas leis penais como antecedente de uma sanção. Em outras palavras, a condenação ao impedimento não elide os castigos próprios da lei criminal. Ademais, como já visto, a deposição do cargo por qualquer razão antes do julgamento torna este impossível por perda de seu objeto.

É que “aos impropriamente chamados *crimes de responsabilidade*, cuja sanção é política, contrapõe-se, na linguagem constitucional, a expressão *crime comum*, consoante pronunciamento reiterado do STF” (CASTRO *apud* BIANCHINI; GOMES, 2013, grifo do autor).

Há de esclarecer, outrossim, que, existindo crime de responsabilidade e crime comum, dois são os processos que poderão surgir: um no âmbito político e outro no judicial, respectivamente.

Desse modo, é mister reconhecer que o crime de responsabilidade **não “[...] é um delito propriamente dito**, mas uma infração de caráter político-administrativo. Logo, sua configuração não viceja a existência de tipicidade e antijuridicidade, mas sim um juízo congressional de oportunidade e conveniência” (ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2005 *apud* LOCH, 2008, p. 41, grifo nosso)

Situação peculiar é a do Decreto-lei n.º 201/67, o qual estabelece normativas dirigidas às duas categorias: crimes de responsabilidade (aqui efetivamente com conteúdo penal – art. 1º) e infrações político-administrativas (art. 4º).

Os primeiros são de competência do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores. A ação penal é pública e são puníveis

com pena privativa de liberdade. O processo é o comum do juiz singular, com as alterações previstas no seu art. 2º.

Por outro lado, em relação às infrações político-administrativas, seu processo e julgamento ocorrem distantes da esfera judicial.

Nesse contexto, cabe destacar os ensinamentos de Fabio Medina Osório (2013, p. 89):

Denúncias de corrupção e má gestão da coisa pública, num contexto político, podem produzir a necessidade de demissões ou distintas respostas punitivas, independentemente da cabal comprovação dos fatos tidos como ilícitos. Essa é a típica responsabilidade política, que envolve sumários juízos de valor, calcados, sobretudo, nas aparências e reações da opinião pública, além dos sentimentos e percepções no meio político e institucional. Os juízos valorativos preliminares dispensam, rigorosamente, em numerosas situações, direitos formais de defesa ou contraditório. Se existem previsões legais, estatutárias ou administrativas, tais direitos serão exercidos no devido processo legal apropriado ao contexto puramente político, com direitos de defesa bastante limitados e restritos.

Nesse diapasão, os crimes de responsabilidade tipificados para os prefeitos municipais mostram-se bem diferentes daqueles previstos para os demais agentes políticos na Constituição Federal e na Lei n.º 1.079/50. Por outro lado, as infrações político-administrativas deles se aproximam, o que confirma, mais uma vez a natureza política daqueles.

Por derradeiro, uma vez constatada a natureza política dos crimes de responsabilidade, registra-se que, ao final, analisar-se-á a problemática que envolve a sobreposição dessas legislações, que tratam de infrações político-administrativas, em relação à Lei de Improbidade Administrativa.

3.3 FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO PARA O JULGAMENTO DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Determinadas pessoas, em razão da alta relevância da função que desempenham, têm direito a julgamento por órgão de maior graduação. Ou seja, em situações excepcionais, é suprimida a competência dos órgãos inferiores para julgar determinadas causas, ainda que tenham, em tese, competência territorial e material, como ocorre no denominado foro por prerrogativa da função, regra de determinação

de competência que leva em conta o cargo ou a função pública desempenhada pelo agente.

O foro privilegiado está diluído principalmente na Constituição Federal e nas Constituições Estaduais. Como estas regras constitucionais foram instituídas em razão do interesse público, prevalece o entendimento de que a prerrogativa de foro em razão da função não viola o princípio do juiz natural (TÁVORA; ALENCAR, 2013, p. 275).

Saliente-se que o foro por prerrogativa de função, excepcionando as ações constitucionais de mandado de segurança e *habeas data*, é instituto pertencente ao direito processual penal⁹ e, segundo a visão considerável da doutrina, não se trata de um privilégio, eis que não decorre de benefício à pessoa propriamente dita, e sim do cargo ou função.

Portanto, o foro especial por prerrogativa de função é “instituído em decorrência da relevância e magnitude das funções desempenhadas e exercidas por determinados agentes políticos, visando a lei, assim, a dignidade do cargo exercido e não do indivíduo que o exerce” (MIRANDA, 2007a, p. 279).

Como justificativa à instituição do foro por prerrogativa de função, tem-se o fundamento da maior isenção para o julgamento, pois, em tese, além de estarem os órgãos superiores mais afastados de eventuais pressões externas, são integrados por profissionais dotados de maior experiência judicante, o que os credenciaria para o julgamento dos referidos agentes.

Tal prerrogativa é aplicável tanto para as infrações penais comuns, como para os crimes de responsabilidade. Em relação à competência para o processo e julgamento dos denominados crimes de responsabilidade, caberá ao Legislativo ou ao Judiciário, tudo a depender do sujeito ativo. Com efeito, sendo os agentes os Chefes dos Executivos federal, estaduais e municipais, tem-se uma exceção ao monopólio do Poder Judiciário, uma vez que o julgamento caberá ao respectivo legislativo.

Assim, conforme destacado em tópico anterior, sendo o agente o Presidente ou seu Vice, o julgamento dos crimes de responsabilidade caberá ao Senado Federal

⁹ É tanto que, na ADIn n.º 2797, o STF julgou inconstitucional o § 2º do art. 84 do Código de Processo Penal, acrescentado pela Lei n.º 10.628/02, o qual estabelecia o foro por prerrogativa de função às ações de improbidade. O STF afirmou que, como a Constituição não estabeleceu foro por prerrogativa de função para as ações de improbidade administrativa, a lei ordinária não poderia prever.

(art. 52, I, da CF/88), após a admissão da instauração do processo pela Câmara dos Deputados (art. 51, I, da CF/88). Os Governadores dos Estados, por sua vez, serão julgados pelas respectivas Assembleias Legislativas, enquanto o julgamento dos Prefeitos Municipais caberá às Câmaras Municipais.

Nas demais hipóteses, o julgamento estará afeto ao Poder Judiciário (STF, Superior Tribunal de Justiça, Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal), tudo a depender do agente político.¹⁰

3.3.1 Processo e julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente da República

Consoante o disposto nos artigos 51, I, 52, I, e 86 da CF/88, o processo de apuração dos crimes de responsabilidade é composto de duas fases: “*juízo de admissibilidade do processo e processo e julgamento*” (SILVA, 2005, p. 551, grifo do autor).

Em um primeiro momento, analisa-se, perante a Câmara dos Deputados, se a acusação é ou não procedente, de acordo com a conveniência político-social. Admitida a acusação, por dois terços da Câmara dos Deputados, será o Presidente da República submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade.

Ou seja, o que a Câmara dos Deputados vai decidir é a conveniência político-social da permanência do Presidente da República na condução dos negócios do Estado, e não se houve cometimento do crime de responsabilidade. Percebe-se, portanto, que o critério é absolutamente político, não sendo possível análise pelo Plenário, nem tampouco pelo Poder Judiciário (MORAES, 2013, p. 498).

Michel Temer, citado por Alexandre de Moraes (2013, p. 498), salienta que a admissibilidade da acusação feita pela Câmara dos Deputados, autorizando a abertura do processo, vincula o Senado Federal no sentido de instaurar-se o devido processo legal para apuração de crime de responsabilidade, impedindo-lhe, neste momento inicial, qualquer discricionariedade política.

Nesse ponto, cabe mencionar que, nas infrações penais comuns, apesar de o Presidente da República ser processado e julgado pelo STF, também é necessário

¹⁰ Conforme arts. 102, I, “c”, 105, I, “a”, e 108, I, “a”, todos da CF/88.

que a Câmara dos Deputados admita a acusação contra ele. Entretanto, ainda que admitida, o STF não está obrigado a receber a ação penal, tendo em vista que a Corte agirá como Tribunal Judicial e não político, “ficando vinculado, não à deliberação positiva da Câmara, mas à ordem jurídica que delimita o poder acusatório do Estado pela prática de infração penal comum” (CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 1066).

Assim, superada essa primeira fase, o Senado Federal instaura o processo pelo crime de responsabilidade e passa a atuar como um Tribunal de Julgamento, uma de suas funções atípicas, sob a Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal (que não vota). É o que Ruy Barbosa (*apud* CUNHA JÚNIOR, 2011, p. 1.063) denominou de “juízo político”.

Registre-se que, conforme o art. 86, §§ 1º e 2º, da CF/88, admitida a acusação pela Câmara dos Deputados e iniciado o processo perante o Senado Federal, o Presidente da República será suspenso de suas funções, somente retornando ao pleno exercício das mesmas, caso absolvido, ou se, decorrido o prazo de 180 dias, o julgamento não estiver concluído, quando, então, cessará o afastamento, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

Acerca do processo de *impeachment* no Senado Federal, José Afonso da Silva (2005, p. 551, grifo do autor) ensina o seguinte:

Recebida a autorização da Câmara para *instaurar o processo*, o Senado Federal se transformará em tribunal de juízo político, sob a Presidência do Presidente do Supremo Tribunal Federal. Não cabe ao Senado decidir se instaura ou não o processo. Quando o texto do art. 86 diz que, admitida a acusação por dois terços da Câmara, será o Presidente submetido a julgamento perante o Senado Federal nos crimes de responsabilidade, não deixa a este possibilidade de emitir juízo de conveniência de instaurar ou não o processo, pois que esse juízo de admissibilidade refoge à sua competência e já fora feito por quem cabia. Instaurado o processo, a primeira consequência será a suspensão do Presidente de suas funções (art. 86, §1º, I). O *processo* seguirá os trâmites legais, com oportunidade de ampla defesa ao imputado, concluindo pelo *juízo*, que poderá ser absolutório, com o arquivamento do processo, ou condenatório por dois terços dos votos do Senado, *limitando-se a decisão à perda do cargo, com inabilitação por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis* (art. 52, parágrafo único). É isso que caracteriza o chamado *impeachment*.

Cabe salientar que a renúncia do cargo, apresentada na sessão de julgamento, quando já iniciado este, não paralisa o processo de *impeachment*, o dispositivo constitucional tornar-se-ia inócuo se a renúncia fosse obstáculo ao prosseguimento

da ação. Essa questão foi enfrentada pelo STF em sede de mandado de segurança impetrado pelo ex-presidente Fernando Collor de Mello, tendo o Pretório Excelso se manifestado nesse sentido.

Na mesma decisão, o STF decidiu, por maioria de votos, que o Judiciário não pode alterar a decisão daquela Casa Legislativa (MORAES, 2013, p. 505)

Por fim, a condenação depende de dois terços dos votos de todos os membros do Senado Federal, devendo a decisão ser explicitada mediante resolução do Senado.

Da mesma forma que o Presidente da República, tendo em vista o princípio da simetria, os Chefes do Poder Executivo Estadual e Municipal, nas infrações político-administrativas, estão sob a tutela punitiva dos respectivos órgãos políticos.

A partir dessas breves considerações acerca do processo de *impeachment* do Presidente da República, percebem-se suas peculiaridades e as dificuldades de se chegar a uma efetiva condenação.

Por fim, é preciso deixar claro que apesar de se tratar de processo político, continua sendo processo. Portanto, incidem em seus atos procedimentais todos os princípios constitucionais que orientam a instrução processual, cuja inobservância pode motivar a adoção dos remédios constitucionais pertinentes.

4 APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS: ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL

A conduta “criminosa” vinculada a um ato funcional (crime de responsabilidade) pode, eventualmente, constituir-se de atos que vulnerarem a probidade na administração. Quando isso ocorre, estar-se diante de um crime de responsabilidade com conteúdo de ato improprio, guardando este, nesse caso, intensa conexão com as condutas descritas na Lei de Improbidade Administrativa.

Essa aproximação tem sido um dos pontos mais controvertidos desde a edição da Lei 8.429/92, levando a que uma parte da doutrina entenda que nesses casos há total incidência da norma antes mencionada e outra que afasta a sua incidência. É esse o assunto sobre o qual se debruça a seguir, iniciando-se pelo breve relato do caso estampado na Reclamação n.º 2.138-6/DF.

4.1 RECLAMAÇÃO N.º 2.138-6/DF: BREVE RELATO DO CASO

Inicialmente, cumpre esclarecer que a Reclamação n.º 2.138-6/DF foi ajuizada com o escopo de preservar a competência do Pretório Excelso.

Tudo teve início com o ajuizamento, pelo Ministério Público Federal, de ação de improbidade administrativa em face do então Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), ao argumento de que este teria se utilizado, para transporte seu e de terceiros, de aeronave da Força Aérea Brasileira (FAB) e fruído de Hotel de Trânsito da Aeronáutica, conduta tipificada no art. 9º, IV e XII, art. 10, IX e XIII e art. 11, I, todos da Lei n.º 8.429/92 (NOBRE JÚNIOR, 2013, p. 118).

A despeito da suscitação de preliminar de incompetência, o pedido foi julgado procedente pelo juízo da 14ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, tendo sido o ex-Ministro condenado nas penas do art.12 da Lei de Improbidade Administrativa, uma vez que se utilizou, como já mencionado, do transporte de aviões a jato da FAB, bem como fruiu de Hotel de Trânsito da Aeronáutica, localizado no arquipélago de Fernando de Noronha, para atividades desvinculadas de sua atuação funcional.

Inconformado com a condenação, o ex-Ministro interpôs recurso de apelação, ao passo que a União Federal ativou reclamação, ao argumento da usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal para julgar Ministro de Estado por crime

de responsabilidade, postulando, nesse sentido, a suspensão da eficácia da sentença, bem como a extinção do processo em curso perante as instâncias ordinárias sem resolução de mérito.

Em outras palavras, sustentou-se que o Ministro de Estado envolvido no caso não se sujeitaria à Lei de Improbidade Administrativa, respondendo, apenas, por crime de responsabilidade, junto ao Supremo Tribunal Federal. O fundamento da reclamação foi de que se aplicaria ao caso o art. 102, I, “c”, da CF/88¹¹, visando preservar a competência originária do STF para julgar o caso.

Ademais, de acordo com o relatório da referida reclamação, a reclamante arguiu que, embora não haja previsão legal expressa atribuindo ao STF a competência para o julgamento por atos de improbidade administrativa, em se tratando de Ministros de Estado, o STF, por analogia, mediante um confronto entre a Lei n.º 8.429/92 e a Constituição Federal, teria competência para julgamento do Ministro, pois, segundo alegado pela reclamante, os atos de improbidade administrativa configurariam crimes de responsabilidade.

Diante disso, a reclamação almejava que fosse declarada a incompetência do juiz de primeira instância, assim como do Tribunal Regional Federal da 1º Região, para o julgamento do Ministro e, conseqüentemente, que fosse anulada a condenação acima descrita, por se tratar de incompetência absoluta, aplicando-se o disposto no art. 113, § 2º, do Código de Processo Civil¹².

O pedido da reclamação foi então julgado procedente por maioria mínima de votos (6 x 5), em 13 de junho de 2007, prevalecendo a orientação constante do voto do então Ministro Nelson Jobim. Destaque-se que a decisão só foi publicada em 17 de abril de 2008, quase um ano depois.

Tal pronunciamento se assentou em algumas premissas:

¹¹ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente: [...] c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; [...]

¹² Art. 113. A incompetência absoluta deve ser declarada de ofício e pode ser alegada, em qualquer tempo e grau de jurisdição, independentemente de exceção. [...] § 2º Declarada a incompetência absoluta, somente os atos decisórios serão nulos, remetendo-se os autos ao juiz competente.

- a) O sistema constitucional brasileiro, consoante a doutrina administrativa, distingue o regime jurídico dos agentes políticos frente aos demais agentes públicos, singularizando-o pelo fato de sua investidura, competência, autonomia e responsabilidade constar de disciplina específica e de assento constitucional;
- b) A apuração de improbidade administrativa, demais de revestir-se de natureza punitiva, insere-se no campo da responsabilidade político-administrativa, sendo a consequência inerente a possível obrigação de ressarcimento algo que não é essencial à ação de improbidade, podendo resultar de vias judiciais distintas, inclusive da ação civil pública;
- c) A exemplo do Presidente da República, os Ministros de Estado estão submetidos, por força de norma expressa na Constituição (art. 102, I, c), a julgamento por crime de responsabilidade, de natureza igualmente político-administrativa, perante o Supremo Tribunal Federal, cujos tipos, descritos na Lei n.º 1.079/50, cominam sanções pela ofensa à probidade na Administração (art. 9º)
- d) O art. 102, I, c, da Constituição Federal, bem como a Lei n.º 1.079/50, ora por tratar-se igualmente de via de apuração de responsabilidade político-administrativa, ora pelo seu caráter de norma especial, afasta a regência da Lei n.º 8.429/92 quanto à apuração da prática, pelas autoridades mencionadas pelo aludido dispositivo constitucional, de eventuais atentados à probidade administrativa, representando a coexistência dos dois sistemas de responsabilidade (*bis in idem*), sem contar as inúmeras possibilidades de conflitos entre órgãos judiciais diversos. (NOBRE JÚNIOR, 2013, p. 118)

A orientação acima foi seguida pelos votos de Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão e Cezar Peluso. Em sentido diverso, restaram vencidos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello, Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso e Joaquim Barbosa.

Em síntese, tem-se, a partir da decisão proferida na mencionada reclamação, que os agentes políticos com regime de responsabilização previsto em norma constitucional não se sujeitariam à Lei de Improbidade Administrativa, pois a coexistência desses dois sistemas de responsabilidade representaria *bis in idem*, tendo em vista que os dois se tratam de via de apuração de responsabilidade político-administrativa.

Pode-se dizer que a Reclamação n.º 2.138-6/DF é um dos principais exemplos em que se verifica a mitigação da aplicabilidade da Lei n.º 8.429/92, embora, como se verá adiante, seu julgamento tenha produzido efeitos apenas *inter partes*, ou seja, não tem caráter vinculante para decisões de outros tribunais em casos diversos.

4.2 DA (IM)POSSIBILIDADE DE CUMULAÇÃO DOS REGIMES DE RESPONSABILIZAÇÃO

A decisão proferida na reclamação sob análise, ainda hoje, vem suscitado muita polêmica na doutrina e entre os Ministros do STF, razão pela qual se mostra pertinente a apresentação dos diferentes posicionamentos acerca da (im)possibilidade de cumulação dos regimes de responsabilização político-administrativa previstos na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei de Crimes de Responsabilidade.

Alguns dos votos vencidos no julgamento da Reclamação merecem destaque.

O ex-Ministro Carlos Mário Velloso (BRASIL, 2007c, p. 166-169), em seu voto, inicialmente, chamou a atenção para o prestígio dado pelo constituinte de 1988 ao princípio da moralidade administrativa, bem como à sua consectária, a probidade administrativa. Desse modo, aduziu que a interpretação da Lei n.º 8.429/92 deve ser a mais extensiva possível, a fim de que seja realizado o princípio constitucional da moralidade administrativa.

Nesse sentido, o ex-Ministro Carlos Velloso (2007 *apud* NOBRE JÚNIOR, 2013, p. 119) “concebia o ajuizamento da ação de improbidade administrativa contra agentes políticos quando a respectiva lei de responsabilização política não contiver tipo idêntico ao previsto na Lei n.º 8.429/92”.

O Eminente ex-Ministro (BRASIL, 2007, p. 175-176) fez, no entanto, algumas ressalvas, realizando uma interpretação sistemática da Constituição, a fim de não ferir outros preceitos constitucionais. Desse modo, em relação ao Presidente da República, as sanções de perda do cargo e suspensão de direitos políticos não poderiam ser aplicadas em razão do disposto no art. 86 da CF/88¹³, e, igualmente, no caso dos deputados e senadores, a Lei n.º 8.429/92 também não poderia ter as sanções integralmente aplicadas, em razão do disposto no art. 55 da CF/88¹⁴, uma vez que a

¹³ Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade.

¹⁴ Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
- II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
- III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
- IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
- V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
- VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

Constituição previu procedimentos específicos para o afastamento ou perda do cargo de tais agentes políticos.

Trata-se de opinião de certa maneira conciliatória, pois preserva a incidência das punições da Lei n.º 8.429/92 quando não coincidirem com as previstas para os crimes de responsabilidade.

Outra questão levantada pelo ex-Ministro Carlos Velloso (2007 *apud* CUNHA, 2011, p. 130) foi a presença da corrupção no país: “Isentar os agentes políticos da ação de improbidade administrativa seria um desastre para a Administração Pública. Infelizmente, o Brasil é um país onde há corrupção, apropriação de dinheiros públicos por administradores ímprobos. [...]”. Nesse contexto, dar a máxima eficácia à Lei n.º 8.429/92 seria um dos meios para eliminar ou, ao menos, reduzi-la.

Destaque também merece o ponto de vista delineado no voto proferido pelo ex-Ministro Joaquim Barbosa (BRASIL, 2007b, p. 333, grifo nosso), que, por seu turno, apontou a existência de uma **dupla normatividade em matéria de improbidade** no Brasil:

[...] Eu entendo que há, no Brasil, uma dupla normatividade em matéria de improbidade, com objetivos distintos: em primeiro lugar, existe aquela específica da **lei 8.429/1992**, de tipificação cerrada, mas de incidência sobre um vasto rol de possíveis acusados, incluindo até mesmo pessoas que não tenham qualquer vínculo funcional com a Administração Pública (Lei 8.419/1992, art. 3º); e uma outra normatividade relacionada à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao chefe do Poder Executivo e aos ministros de Estado, ao estabelecer no art. 85, V, que constituem crime de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade da administração. No plano infraconstitucional, essa segunda normatividade se completa com **o art. 9º da Lei 1.079/1950**.

Trata-se de disciplinas normativas diversas, as quais, embora visando, ambas, à preservação do mesmo valor ou princípio constitucional – isto é, a moralidade na Administração Pública – têm, porém, objetivos constitucionais diversos.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

§ 3º - Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º. (Incluído pela Emenda Constitucional de Revisão nº 6, de 1994)

Para ele, a coexistência dos dois regimes de responsabilidade é plenamente possível. Considerou em seu voto, ainda, que a procedência da reclamação criaria uma nova competência originária para o STF, o que iria de encontro com a jurisprudência já sufragada pelo Pretório Excelso, a qual consagrou ser exaustivo o rol do art. 102, I, da CF/88 (BRASIL, 2007, p. 349-350).

Joaquim Barbosa fez apenas uma ressalva quanto ao “cargo estruturante à organização do Estado”, caso em que, o juiz de primeiro grau, condutor da ação de improbidade, não poderia decretar a perda do cargo político, pois isto configuraria um fator de “desestabilização político-institucional para a qual a lei de improbidade administrativa não é vocacionada” (BRASIL, 2007b, p. 351).

Assim, o que propõe essa vertente é a possibilidade de o juízo monocrático de primeiro grau processar e julgar agentes políticos com base na Lei de Improbidade Administrativa, não sendo possível, contudo, aplicar-lhes a sanção de perda do cargo político.

No mesmo sentido é a posição defendida por Hugo Nigro Mazzilli (2006, p. 264-267), que, ressaltando as sanções de perda do cargo e de suspensão dos direitos políticos, afirma que a competência é dos juízes singulares para processar ação civil pública por ato de improbidade administrativa, pouco importando que sejam movidas contra Presidente da República, Presidente do Senado, da Câmara, do STF, entre outras autoridades que gozam de foro por prerrogativa de função na área penal ou em mandado de segurança.

Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013 *apud* DECOMAIN, 2014, p. 42) também defende a aplicabilidade limitada das disposições da Lei n.º 8.429/92 ao Presidente e ao Vice-Presidente da República e bem assim aos parlamentares, considerando que, embora sujeitos a aplicação de sanções caso pratiquem atos de improbidade, a eles não pode ser aplicada, na respectiva ação civil, a sanção de perda do cargo.

Seguindo esse entendimento, há ainda Marino Pazzaglini Filho, Francisco Octavio de Almeida Prado e Benedicto de Tolosa Filho (*apud* DECOMAIN, 2014, p. 41).

Com efeito, vislumbra-se que a tese vencida nos autos da Reclamação n.º 2.138-6/DF é adotada, ainda, por grande parte da doutrina, a qual entende que tal interpretação é a que melhor se coaduna com a intenção visada pelo constituinte originário e a que melhor se harmoniza com a ampla proteção destinada ao princípio da moralidade administrativa.

Por outro lado, há posicionamento no sentido de que a Lei n.º 8.429/92 pode ser amplamente aplicada aos agentes políticos, isto é, sem ressalvas quanto às sanções. Adepto a essa corrente encontra-se Pedro Roberto Decomain (2014, p. 40):

[...] na ação por improbidade administrativa podem ser aplicadas ao denominado agente político todas as sanções por improbidade previstas pelo parágrafo 4º, do art. 37, da CF/88 e pelo art. 12 da Lei n.º 8.429/92. A responsabilização judicial pelo cometimento de ato de improbidade é independente da potencial responsabilização político-administrativa pelo mesmo ato. Ambas acham-se albergadas pelo texto constitucional, na medida em que o *caput* do art. 37 da Constituição se dirige a todos os agentes do Estado, quaisquer que sejam suas funções e na medida em que o respectivo parágrafo 4º também não empreende qualquer distinção. Convivem, portanto, lado a lado e sem que uma seja prejudicada pela outra, as duas potenciais possibilidades de perda do cargo: por sentença de procedência de ação por improbidade, ou por decisão político administrativa, observados os pertinentes parâmetros constitucionais.

De igual maneira, entendem Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2011, p. 514-522), os quais chamam a atenção para o fato de que a própria Constituição faz referência, separadamente, a “atos de improbidade” e a “crimes de responsabilidade”, remetendo a sua definição para a legislação infraconstitucional. Além disso, afirmam que, na medida em que ensejam sanções diversas, por vezes aplicadas em esferas distintas (jurisdicional e política), não se poderia falar, sequer, em *bis in idem*.

Outro interessante argumento abordado pelos referidos autores é o de que a Emenda Constitucional n.º 62/2009 incluiu dispositivo (art. 97, § 10, III) no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispondo que, no caso de inobservância das regras estabelecidas para o pagamento de precatórios, “o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa” (GARCIA; ALVES, 2011, p. 519).

Gustavo Senna Miranda (2007a, p. 348), também contrário à tese firmada pelo STF na Reclamação n.º 2.138-6/DF, afirma que tal entendimento acaba por desconsiderar o comando existente no art. 37, § 4º, da CF/88, na medida em que elimina a possibilidade de incidência da Lei de Improbidade Administrativa em relação aos agentes que respondem pela prática dos atos considerados crimes de responsabilidade; além de afrontar a Constituição e, conseqüentemente, o princípio do juiz natural, ao pretender conferir o direito de foro por prerrogativa de função para referidos agentes.

O mesmo autor (MIRANDA, 2007a, p. 350-368) enumera os principais obstáculos em relação à tese da não-incidência da Lei n.º 8.429/92. O primeiro deles diz respeito à questão da distinção entre crimes de responsabilidade e atos de improbidade administrativa, uma vez que estes configurariam ilícitos de natureza civil (extrapenal), enquanto aqueles consistiriam em infrações político-administrativas (ou político-constitucional).

Tal distinção, vale destacar, justifica o fato de os atos de improbidade administrativa estarem sujeitos a um processo e julgamento realizado exclusivamente pelo Poder Judiciário, com um rito próprio sem qualquer aspecto político, enquanto os crimes de responsabilidade estarem sujeitos, em relação a alguns agentes, a processo e julgamento pelo Legislativo, tendo, assim, forte carga política em sua condução (MIRANDA, 2007a, p. 350).

Denota-se tal diferenciação, ainda, da previsão de diferentes sanções a serem aplicadas quando do cometimento de um ato de improbidade administrativa, pois, conforme já exposto anteriormente, a Lei n.º 1.079/50 não prevê outras penalidades, a não ser a perda do cargo e a inabilitação para o exercício da função pública.

Outro obstáculo à tese do STF seria a questão do princípio da separação ou independência das instâncias, consagrado no art. 935 do Código Civil de 2002¹⁵. Ora, a própria Constituição Federal (parte final do parágrafo único do art. 52) é clara ao dispor que a punição pelos crimes de responsabilidade não impede a incidência de outras sanções judiciais cabíveis, podendo o agente ser responsabilizado, portanto, pela prática de crime ou de eventual ilícito civil.

Noutro giro, não haveria que se falar em contradição ou superposição de instâncias em relação aos regimes sob análise, uma vez que também é possível que a condenação criminal gere a suspensão ou a perda de direitos políticos, da mesma forma como é possível pela condenação por improbidade administrativa, conforme se infere do art. 15, III e V, da CF/88¹⁶.

¹⁵ Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

¹⁶ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; [...] V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Nesse ponto, cumpre destacar que “a distinção entre as penas por improbidade e criminal de suspensão dos direitos políticos é apenas formal, porque a primeira é pena principal (art. 37, § 4º, da CF) e a segunda é pena acessória” (LUZ, 2014, p. 70).

Mais um entrave à tese vencedora relaciona-se, como já destacado nos votos vencidos, ao perigo de criar terreno fértil para impunidade em face das peculiaridades da Lei n.º 1.079/50. Isto porque, enquanto a responsabilização por atos de improbidade administrativa pode se dar até mesmo depois que o agente tenha deixado o cargo, emprego ou função pública, apenas respeitando o prazo prescricional previsto no art. 23 da Lei n.º 8.429/92, a responsabilização pelos atos considerados crimes de responsabilidade só é possível enquanto o agente público estiver no cargo, como deixa claro os artigos 15¹⁷ e 42¹⁸ da Lei n.º 1.079/50.

Ademais, não se pode olvidar das notórias dificuldades de se ter iniciado um processo por crime de responsabilidade, que, em regra, necessita da aquiescência dos parlamentares, fato que não ocorre com as ações civis por atos de improbidade administrativa, que dispensam qualquer autorização legislativa para o seu processamento.

Gustavo Senna Miranda (2007a, p. 357) aponta ainda como obstáculo, dentre outros, a questão da violação do princípio da isonomia, na medida em que a tese da não-incidência da Lei n.º 8.429/92 para os agentes políticos possibilita a punição por atos de improbidade administrativa para determinada categoria de agentes públicos, “deixando de fora aqueles que justamente deveriam dar o exemplo no trato com a coisa pública, mormente quando dotados de maior independência do que os outros agentes [...]”.

Afora o já exposto, pode-se dizer que a aceitação da incidência da Lei de Improbidade, no particular dos agentes políticos, mostra-se fundamental para a proteção suficiente da probidade administrativa, valorizada pelo art. 37, § 4º, da CF/88, a manutenção do Estado Democrático de Direito e para o respeito ao princípio da dignidade da pessoa humana (MIRANDA, 2007b, p. 509).

A favor da tese vencedora, tem-se como exemplo Edilson Pereira Nobre Júnior (2013, p. 130-131), o qual afirma que o substrato informador da Lei n.º 8.429/92 reside

¹⁷ Art. 15. A denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

¹⁸ Art. 42. A denúncia só poderá ser recebida se o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo.

no quebrantamento do dever de ética pública, dever este que, igualmente, está presente para respaldar o art. 9º da Lei n.º 1.079/50. Além disso, adverte que o voto condutor da reclamação em análise deixa explícita a possibilidade de ser deduzida em juízo, à parte da responsabilização político-administrativa, pretensão de ressarcimento, entendimento extensível à perda dos bens ilicitamente adquiridos.

Ocorre que, como já destacado, o cometimento do ato de improbidade independe do dano ao erário, restando como sanção pecuniária, no caso de sua ausência, a multa civil, de caráter inibitório da reiteração da conduta ímproba, possível apenas através da ação de improbidade administrativa.

Ante o exposto, constata-se que maior parte da doutrina mostra-se desfavorável ao entendimento externado pelo STF na Reclamação n.º 2.138-6/DF e que este provocou certa revolta contra a Suprema Corte. Resta saber qual o posicionamento dos tribunais em decisões posteriores, tendo em vista que aquele entendimento gerou efeitos apenas *inter partes*.

4.3 DO ALCANCE DA DECISÃO PROFERIDA NA RECLAMAÇÃO n.º 2.138-6/DF E SEU REFLEXO NA JURISPRUDÊNCIA DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

A decisão da Corte Suprema, além de limitar-se exclusivamente à anulação do que havia sido decidido nas instâncias ordinárias em face do Ministro de Estado, afastando a imposição a ele das sanções da Lei de Improbidade Administrativa, pode não vir a ser seguida de outras. E isso porque vários dentre os Ministros que compuseram a maioria, reconhecendo impossibilidade de sancionamento de agentes políticos nos termos da Lei n.º 8.429/92, ao menos quando houver em face deles previsão de punição por crime de responsabilidade, atualmente já não integram a Corte (DECOMAIN, 2014, p. 55-56).

Na **Petição n.º 3.923/SP**, o STF já deu sinais no sentido de refluir da decisão proferida na Reclamação n.º 2.138-6/DF, conforme se depreende do seguinte trecho da ementa de sua decisão: “As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade” (BRASIL, STF, Pet. n.º 3923/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJE: 25/09/2008, p. 146).

No entanto, na Questão de Ordem suscitada na **Petição n.º 3.211/DF**, o STF ressaltou que compete a essa corte julgar ação de improbidade contra seus membros.

O fundamento, contudo, não está relacionado com o foro por prerrogativa de função, e sim com a interpretação do próprio texto constitucional. Afirmou o Tribunal que, diante da sistemática adotada pela Constituição, não seria possível o julgamento de um Ministro do Supremo Tribunal Federal, para o fim da perda de cargo, por um juiz de primeiro grau. Veja-se a ementa:

EMENTA: Questão de ordem. Ação civil pública. Ato de improbidade administrativa. Ministro do Supremo Tribunal Federal. Impossibilidade. Competência da Corte para processar e julgar seus membros apenas nas infrações penais comuns. 1. **Compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros.** 2. Arquivamento da ação quanto ao Ministro da Suprema Corte e remessa dos autos ao Juízo de 1º grau de jurisdição no tocante aos demais. (grifo nosso) (BRASIL, STF, Pet.-QO n.º 3211/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, DJE: 26/06/2008)

O Supremo, em decisão de 2012, também consolidou o entendimento pela constitucionalidade do sancionamento de **Prefeitos Municipais** nos termos da Lei n.º 8.429/92:

EMENTA: Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. Constitucional. Ex-Prefeito Municipal. Improbidade Administrativa. Aplicação da Lei n. 8.429/1992. Constitucionalidade. Precedentes. Agravo Regimental ao qual se nega provimento. (BRASIL, STF, AgRg. no RExt. n.º 596.826/MS, Segunda Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJE: 21/11/2012)

Quanto aos Chefes do Poder Executivo Municipal, registre-se que, em intervenção do ex-Ministro Sepúlveda Pertence (2007 *apud* NOBRE JÚNIOR, 2013, p. 133) na Reclamação n.º 2.138-6/DF (voto vencido), ficou registrado que não existe previsão constitucional de responsabilidade político-administrativa, diante disso, não haveria justificativa para a exclusão de ditos agentes do alcance da Lei n.º 8.429/92.

Ademais, cumpre salientar, conforme esclarecido em capítulo anterior, que os crimes de responsabilidade dos prefeitos, disciplinados pelo Decreto-lei n.º 201/67 em seu art. 1º, consistem, a bem da verdade, em crimes comuns. As infrações político-administrativas estão previstas, por sua vez, no art. 4º do mesmo diploma normativo, e estão sujeitas a julgamento político.

Daí se permite concluir o seguinte: **(a)** o art. 1º do Decreto-lei n.º 201/67 não versa sobre responsabilidade político-administrativa, razão pela qual não é capaz para afastar, pelo critério da especialidade, a incidência da Lei n.º 8.429/92; **(b)** sem embargo do art. 4º do Decreto-lei n.º 201/67 traduzir responsabilidade político-

administrativa, a ausência de respaldo constitucional faz com que não seja afastada, pelo critério hierárquico, pela aplicação da Lei n.º 8,429/92, a qual possui lastro no art. 37, § 4º, da Lei Fundamental, ou melhor dizendo, a Constituição Federal é omissa em aludir a forma específica para fins de responsabilização político-administrativa dos prefeitos (NOBRE JÚNIOR, 2013, p. 133).

Considerando que o próprio STF sinaliza uma futura mudança de entendimento, em que pese a orientação da Suprema Corte naquela reclamação, no Superior Tribunal de Justiça (STJ), salvo decisões esparsas em sentido diverso, acabou por prevalecer o entendimento no sentido da viabilidade da incidência da Lei n.º 8.429/92 em relação a agentes políticos, ressalvado, contudo, o Presidente da República.

Por outro lado, o STJ chegou a reconhecer o foro por prerrogativa de função para os **Governadores de Estado** (bem como para toda autoridade que tivesse foro privativo no STJ em matéria criminal), seguindo os mesmos fundamentos utilizados pelo STF em relação aos seus ministros no julgamento da Questão de Ordem na Petição n.º 3.211/DF:

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

1. **Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, 4.º.** Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza.

2. Por decisão de 13 de março de 2008, a Suprema Corte, com apenas um voto contrário, declarou que **“compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros”** (QO na Pet. 3.211-0, Min. Menezes Direito, *DJ27.06.2008*). Considerou, para tanto, que a prerrogativa de foro, em casos tais, decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na Constituição, que assegura a seus Ministros foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns, na própria Corte, quanto em crimes de responsabilidade, no Senado Federal. Por isso, "seria absurdo ou o máximo do contra-senso conceber que ordem jurídica permita que Ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, mas entre cujas sanções está também a perda do cargo. Isto seria

a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência" (voto do Min.Cezar Peluso).

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

4. Reclamação procedente, em parte. (grifo nosso) (BRASIL, STJ, Rcl. n.º 2790/SC, Corte Especial, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJE: 04/03/2010)

Sucedo que, em 2013, o STJ entendeu de modo diverso quanto ao cabimento de foro por prerrogativa de função para agentes políticos, tendo afirmado, no julgamento do Agravo Regimental na Reclamação n.º 12.514/MT, que a ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, inclusive quando o acusado seja agente político com prerrogativa de foro em âmbito criminal. Confira-se:

EMENTA: PROCESSO CIVIL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. A ação de improbidade administrativa deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade. Agravo regimental desprovido. (grifo nosso) (BRASIL, STJ, AgRg. na Rcl. n.º 12514/MT, Corte Especial, Rel. Min. Ari Pargendler, DJE: 26/09/2013)

Portanto, é possível afirmar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça são uníssonas quanto à impossibilidade¹⁹ da aplicação de foro por prerrogativa de função em ações de improbidade. Há, contudo, certa divergência entre esses tribunais no que se refere à possibilidade de agentes políticos responderem por atos de improbidade, pois, enquanto o STJ entende que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa, com exceção do Presidente da República, o STF entende, até o momento da conclusão deste estudo,

¹⁹ Destaque-se que os Ministros do STF são julgados pelo próprio STF. No entanto, segundo a Suprema Corte, não se trata de foro por prerrogativa de função, e sim de questões de hierarquia organizacional do Poder Judiciário.

que os agentes políticos sujeitos aos crimes de responsabilidade da Lei n.º 1.079/50 não respondem por improbidade administrativa.

Por fim, é importante destacar que, no atual estágio de evolução da ciência jurídica, é absolutamente inaceitável que se conceba que um agente público seja totalmente irresponsável pelos seus atos e omissões. É bem verdade que a falibilidade é fator indissociável da natureza humana. No entanto, igualmente indiscutível é o fato de que todo agente público deve exercer suas atividades sempre visando à consecução do interesse público.

Assim, “como derivação da própria noção de democracia, que congrega a ideia de representatividade de interesses alheios, deve ser prestigiada a possibilidade de responsabilização de todos aqueles que desempenham esse *múnus*” (GARCIA; ALVES, 2011, p. 18).

Por outro lado, o que se percebe é que, na medida em que se ascende no escalonamento hierárquico, mais remotas se mostram as possibilidades de responsabilização do agente público. E isso deriva, principalmente, das maiores prerrogativas que a lei concede ao agente.

Quanto aos agentes políticos, que normalmente ocupam o ápice do escalonamento funcional, os casos de responsabilização política são poucos, o que deriva, segundo Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2011, p. 19), da constatação de que a própria atividade partidária tende a evitar que o Chefe do Executivo tenha contra si forte oposição no Parlamento.

Diante disso, é preciso ter muita atenção em relação aos riscos que essa decisão do STF gera quanto aos regimes de responsabilização dos agentes políticos, principalmente porque tal interpretação “[...] coloca em cheque a eficácia de um dos mais importantes instrumentos legais de combate à corrupção pública em todas as suas esferas: a Lei 8.429/92” (MIRANDA, 2007b, p. 503).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atuação dos gestores públicos sempre deve ser pautada nos ditames constitucionais, em especial nos princípios insculpidos no *caput* do art. 37 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), de modo a garantir a consecução do interesse público e coibir qualquer tratamento especial ou benefício com destinações ilícitas.

É inegável, ainda, a importância dada pela Constituição Federal de 1988 à tutela da probidade administrativa, a qual representa justamente a observância àqueles princípios, bem como a outros, implícitos e explícitos, que regem a atividade estatal.

A improbidade administrativa, sua antítese, sempre representou uma fonte de preocupações e, por isso, vem sendo reprimida, desde muito tempo, pelos legisladores brasileiros nas Constituições e nas legislações infraconstitucionais.

Nesse contexto, o art. 37, § 4º, da CF/88 trouxe a previsão de aplicação de sanções no caso do cometimento dos atos de improbidade administrativa, tendo sido editada a Lei n.º 8.429/92, a denominada Lei de Improbidade Administrativa, para regulamentar o mencionado dispositivo constitucional.

Não obstante referida lei tenha buscado enumerar, em rol não exaustivo, os atos que poderão ser caracterizados como ímprobos, bem como abranger todos aqueles que, mesmo sem vínculo direto com a Administração, tenham concorrido para a prática desses atos, são correntes as divergências em torno da aplicabilidade da lei, em especial quanto à possibilidade de sua aplicação aos agentes políticos.

Tal controvérsia veio à tona com o julgamento da Reclamação n.º 2.138-6/DF, no qual o STF, por uma maioria mínima, decidiu pela procedência da reclamação, entendendo ser inaplicável a Lei n.º 8.429/92 ao Ministro de Estado ali julgado, sob o argumento de que este estaria sujeito a um regramento específico (Lei n.º 1.079/50 – Lei de Crimes de Responsabilidade), que prevê a perda do cargo e a inabilitação para o exercício da função pública, configurando *bis in idem* a coexistência de dois regimes de responsabilização.

Após os trabalhos de pesquisa, pode-se concluir que a tese prestigiada naquele julgamento, afastando totalmente a incidência da Lei de Improbidade, não representa a correta interpretação dos comandos constitucionais, visto que, ao tratar dos atos de improbidade, o constituinte não fez ressalva alguma em relação aos crimes de

responsabilidade. Ao contrário, o que se percebe é sua intenção em estabelecer diferentes instrumentos de combate a esse tipo de conduta, isto é, seja por meio da ação de improbidade ou por intermédio do processo por crime de responsabilidade.

Verificou-se, com o amparo da mais balizada doutrina, o caráter eminentemente civil da ação de improbidade administrativa, muito embora esta acarrete a aplicação de sanções tão severas quanto um processo criminal, a exemplo da perda do cargo e da suspensão dos direitos políticos. Com efeito, tal diploma normativo inaugura um novo regime de responsabilização.

Dessa maneira, pelo mesmo fundamento, o simples fato de um ato de improbidade administrativa encontrar correspondência nos crimes de responsabilidade que atentam contra a probidade não é suficiente para afastar a incidência da Lei de Improbidade Administrativa.

Observou-se, ainda, que, no que concerne aos crimes de responsabilidade, o julgamento é eminentemente político, notadamente em relação aos Chefes do Poder Executivo, que são julgados pelo órgão legislativo correspondente, o que evidencia a diferença entre os regimes de responsabilização em questão. Em relação aos demais agentes políticos que praticam crimes de responsabilidade, embora o julgamento seja feito pelo Judiciário, subsiste a forte carga política.

Ademais, o fato de o julgamento dos crimes de responsabilidade ser da competência do foro por prerrogativa de função, instituto, vale ressaltar, de direito processual penal, também não é motivo para afastar a aplicação da lei, ao argumento de que haveria usurpação da competência dos tribunais para aplicar a pena de perda do cargo daqueles agentes sujeitos às regras de crimes de responsabilidade. Isso porque, como já salientado, a ação de improbidade é de natureza cível e independe das sanções penais cabíveis, em conformidade com o princípio da autonomia entre as instâncias.

Em que pese o entendimento do STF naquela reclamação, a Suprema Corte tem dado sinais no sentido de mudar essa orientação. O STJ, por sua vez, já entende que é possível a incidência da Lei n.º 8.429/92 àqueles agentes sujeitos à Lei de Crimes de Responsabilidade, exceto ao Presidente da República. Esses tribunais, por outro lado, são uníssomos quanto à inexistência de foro privilegiado para as ações de improbidade administrativa.

De fato, o foro por prerrogativa de função, na ordem constitucional atual, não é admitido para as ações cíveis, o que significa dizer que, para que as ações de

improbidade tenham sua competência fixada de acordo com o foro por prerrogativa de função, é necessária uma modificação do texto constitucional. No entanto, salvo melhor juízo, essa não parece ser a melhor alternativa para a efetiva aplicação das sanções previstas na Lei n.º 8.429/92.

Por fim, pode-se concluir que a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa não deve ser restringida pelo julgador, pois essa não foi a intenção do constituinte originário, e que, em que pesem os dissensos doutrinários e jurisprudenciais, o fato é que, com ou sem ressalvas, a ação de improbidade não deve ser “substituída” pelo processamento dos crimes de responsabilidade.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 21.ed. São Paulo: Método, 2013.

_____. **Direito Constitucional descomplicado**. 9.ed. São Paulo: Método, 2012.

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

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 25 nov. 2014.

_____. Lei n.º 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício do 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: 25 de nov. 2014.

_____. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. **Define os crimes de responsabilidade e define o respectivo processo de julgamento**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm>. Acesso em: 25 nov. 2014.

_____. Decreto-Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso em: 22 de dez. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2797-2/DF**. Plenário. Rel. Min. Sepúlveda Pertence. Diário de Justiça da União, Brasília, 15 set. 2005. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 26 nov. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2.138/DF**. Corte Especial. Rel. Min. Nelson Jobim. Diário de Justiça da União, Brasília, DF, 13 jun. 2007a. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Joaquim Barbosa na Reclamação 2.138/DF**. Corte Especial. Rel. Min. Nelson Jobim. Diário de Justiça da União, Brasília, DF, 13 jun. 2007b, p. 327-352. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Voto do Ministro Carlos Mário Velloso na Reclamação 2.138/DF**. Corte Especial. Rel. Min. Nelson Jobim. Diário de Justiça da União, Brasília, DF, 13 jun. 2007c, p. 163-186. Disponível em: <

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649> >. Acesso em: 10 dez. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem em Petição 3.211/DF**. Rel. Min. Marco Aurélio. Diário de Justiça Eletrônico, 26 jun. 2008. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/753825/questao-de-ordem-na-peticao-pet-3211-df>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem em Petição 3.923/SP**. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Diário de Justiça Eletrônico, 26 set. 2008. Disponível em: <http://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/PET_3923_SP_1279011326934.pdf?Signature=jMDiB4Le384D5QtqIRCjkCCrH%2F0%3D&Expires=1421510487&AWSAccessKeyId=AKIAIPM2XEMZACAXCMBA&response-content-type=application/pdf&x-amz-meta-md5-hash=74d2dd5eb6f06bb179bc75d7ec0ed6cc>. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 596.826/MS**. Segunda Turma. Rel. Min. Cármen Lúcia. Diário de Justiça Eletrônico, 21 nov. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3112612> >. Acesso em: 17 jan. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação 2790/SC**. Corte Especial. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Diário de Justiça Eletrônico, 04 mar. 2010. Disponível em: <http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8577160/reclamacao-rcl-2790-sc-2008-0076889-9-stj>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental na Reclamação n.º 12.514/MT**. Rel. Min. Ari Pargendler. Corte Especial. Diário de Justiça Eletrônico, 26 set. 2013. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24225351/agravo-regimental-na-reclamacao-agrg-na-rcl-12514-mt-2013-0134663-0-stj/inteiro-teor-24225352> >. Acesso em: 19 jan. 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CUNHA, Ageu Florêncio da. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: DOBROWLSKI, Samantha Chantal (Coord.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: ESMPU, 2011.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 5.ed. Salvador: Jus Podivm, 2011.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. 2.ed. São Paulo: Dialética, 2014.

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

DUTRA, Deo Campos; LIQUER, Isabella Ribeiro. Breves considerações sobre a Lei de Improbidade Administrativa e sua aplicabilidade aos agentes políticos. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora**, Belo Horizonte/MG, ano 2, n. 2, p. 187-214, jan./dez. 2012. Disponível em: <http://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/pgm/documentos/revistas/2012/10_deo_campos_dutra_e_isabella_ribeiro_liquer.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2014.

FLORES, Marcelo Marcante. Crimes de colarinho branco e a formação do Direito Penal secundário: os desafios da política criminal contemporânea. **Tribuna Virtual**, ano 1, n. 5, p. 24-44, jun. 2013. Disponível em: <http://www.tribunavirtualibccrim.org.br/pdf/05_02_marcelo_marcante.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2015.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LOBO, Artur Mendes. A ação prevista na lei de improbidade administrativa – competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. **Revista Argumenta**, Jacarezinho/PR, n. 9, p. 279-307, fev. 2013. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/123/123>>. Acesso em: 20 dez. 2014.

LOCH, Rangel. **A (Ir)responsabilidade dos Agentes Políticos por Improbidade Administrativa**: Análise Crítica da Decisão do STF na Reclamação n.º 2138/DF. Monografia (Curso de Direito) - Universidade do Vale do Itajaí, São José, 2008. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Rangel%20Loch.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2014.

LUZ, Denise. **Direito Administrativo Sancionador Judicializado**. Improbidade Administrativa e Devido Processo. Aproximações e Distanciamentos do Direito Penal. Curitiba: Juruá, 2014.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos Interesses Difusos em Juízo**. São Paulo: Saraiva, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

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

MIRANDA, Gustavo Senna. **Princípio do Juiz Natural e sua Aplicação na Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007a.

_____. Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como crimes de responsabilidade. **Revista dos Tribunais**, ano 96, v. 857, p.478-511, mar. 2007b. Disponível em: <<http://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/artigos/item/488-da-impossibilidade-de-considerar-os-atos-de-improbidade-administrativa-como-crimes-de-responsabilidade.html>>. Acesso em: 24 jan. 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. Ação para Apuração de Ato de Improbidade Administrativa e o seu Cabimento Frente aos Agentes Políticos. In: SANTOS LUCON, Paulo Henrique dos et al. (Coord.). **Improbidade Administrativa: Aspectos Processuais da Lei n.º 8.429/92**. São Paulo: Atlas, 2013.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 15.ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência**. 3.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA JÚNIOR, Antonio Fernandes. **Competência para julgar e processar agentes políticos por atos de improbidade administrativa**. Olinda: Livro Rápido, 2010.

SIMÃO, CALIL. **Improbidade Administrativa: Teoria e Prática**. 2.ed. São Paulo: JH Mizuno, 2014.