

BIBLIOTECA
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE
FANESE

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE
BACHARELADO EM DIREITO

DANIELE BARROS DE SOUZA

APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES
POLÍTICOS

ARACAJU

2016

S719a SOUZA, Daniele Barros de.

Aplicabilidade da lei de Improbidade Administrativa aos Agentes Políticos / Daniele Barros de Souza. Aracaju, 2016. 60 f.

Monografia (Graduação) – Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe. Coordenação de Direito.

Orientador: Prof. Me. Augusto César Leite Resende

1. Agentes Políticos 2. Improbidade Administrativa 3. Corrupção I. TÍTULO.

CDU 324.328.185 (813.7)

Ficha Catalográfica elaborada pela Biblioteca da FANESE

DANIELE BARROS DE SOUZA



**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES
POLÍTICOS**

Monografia apresentada a Faculdade de Administração e Negócio de Sergipe – FANESE como um dos pré-requisitos para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador:

Prof. Me. Augusto César Leite Resende

ARACAJU

2016

DANIELE BARROS DE SOUZA

**APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES
POLÍTICOS**

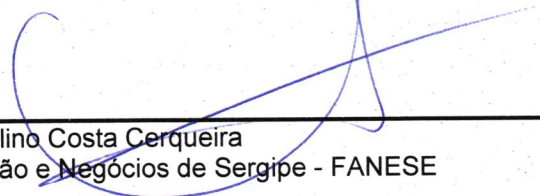
Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, comissão julgadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe – FANESE.

Aprovada em 10 / 12 / 2016

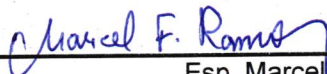
BANCA EXAMINADORA



Me. Augusto César Leite Resende
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE



Me. Ermelino Costa Cerqueira
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE



Esp. Marcel Figueiredo Ramos
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE

AGRADECIMENTOS

Ser grato é uma qualidade pessoal que nos torna melhores a cada gesto humilde em dizer: Muito Obrigado! Por isso que não há palavra melhor para expressar esse sentimento a Deus quando concluímos um sonho de vida, a não ser: Gratidão!

Agradeço a minha família que superou comigo cada dificuldade vivenciada, especialmente aos meus pais, que são a minha força e o meu maior motivo de jamais desistir de lutar por meus objetivos.

Por fim, tenho certeza que só superei tantos obstáculos nessa longa caminhada porque grandes mestres me instruíram. Minha eterna gratidão àqueles que me inspiraram e são exemplos para vida profissional que bate a minha porta.

A maior riqueza e fonte de amor que possuo: minha família, em especial aos meus pais Enilde Barros e João Batista, gratidão a Deus em tê-los ao meu lado.

RESUMO

A presente pesquisa trata-se de uma análise acerca da aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, em virtude da enorme divergência, tanto doutrinária quanto jurisprudencial que paira sobre o tema. Parte da doutrina possui o entendimento de que a lei 1.079/50 – lei de crime de responsabilidade poderia substituir a lei 8.429/92 – lei de improbidade administrativa, com fundamento no princípio da especialidade, bem como o entendimento de que esta última seria apenas uma forma mais redundante do que é a primeira. Outra corrente defende que ambas as leis possuem caráter divergentes e devem ser aplicadas de maneira concomitante aos agentes políticos, como uma forma de combate a corrupção arraigada em nosso país, devido a lei de improbidade abarcar sanções mais severas e tentar diminuir os danos causados à administração pública, que indiretamente afetam toda a sociedade brasileira. Nesse sentido, se faz mister, uma análise profunda acerca da lei de improbidade administrativa que, apesar de estar um tanto quanto esquecida, é sem dúvidas uma forte arma para combater o mar de corrupção que estamos vivenciando nesses últimos anos. Cabe ressaltar que, o entendimento ora defendido é de que os agentes políticos devem sujeitar-se à lei 8.429/92, e serem punidos por seus ditames e sanções, com base em orientações doutrinárias acerca do tema e principalmente jurisprudencial, pois nesta última houve uma enorme evolução e virada de entendimento que contribuiu de maneira extrema para minimizar os danos causados pela corrupção e prática de atos de improbidade administrativa na administração pública.

Palavras-chave: Agentes políticos. Improbidade administrativa. Corrupção.

ABSTRACT

This project is an analyze about the applicability or not of the administrative Improbability law to politician agents, because of the huge divergence, both the doctrine and the jurisprudence hangs over the theme. Part of the doctrine has understanding that the Law 1.079 / 50 – liability crime law could replace the Law 8.429/92 - Administrative Improbability Law, on the basis of principle of specialty, as well as the understanding that the latter would only be more redundant than it is the first. Another theory defend that both laws have divergent character and must be applied concomitantly to politician agents, as a way to combat entrenched corruption in our country, due to LIA encompass sanctions more severe and try to reduce the damage caused to public administration, that indirectly affect all of Brazilian society. In this sense, it is mister, a deep analysis on the administrative impropriety law, despite being somewhat forgotten, is undoubtedly a strong weapon to fight the sea of corruption which are experiencing due to “Administrative Improbability Law” encompass sanctions more severe and try to reduce the damage caused to public administration, that indirectly affect all of Brazilian society. In this sense, it is mister, a deep analysis on the administrative impropriety law, despite being somewhat forgotten, is undoubtedly a strong weapon to fight the sea of corruption which are experiencing these last years. It is noteworthy that the understanding defended is that the politicians agents should subject themselves to the law 8.429/92, and be punished for their dictates and penalties, based on doctrinal guidelines on the subject and mainly jurisprudential, because in the latter there was a huge evolution and turning that understanding helped in extreme ways to minimize the damage caused by corruption and the practice of acts of administrative Improbability in public administration.

Keywords: Politican agents. Administrative improbity. Corruption.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 CONSIDERAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ACERCA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	14
3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI 8.429/92: LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	18
3.1 Sujeitos Ativo e Passivo do Ato de Improbidade	18
3.2 Sanções da Lei nº 8.429/92	20
4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI 1.079/50: LEI DE CRIME DE RESPONSABILIDADE	23
5 DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS	26
6 POSICIONAMENTO ATUAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA ACERCA DA APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS	42
6. 1 Posicionamento do Supremo Tribunal de Federal.....	43
6. 2 Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça	49
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

A palavra de maior destaque, infelizmente, no cenário político brasileiro do corrente ano é: Improbidade. Atos praticados com tal substantivo vêm corroendo o país por todos os lados, ou seja, o Brasil vem sendo palco para a corrupção ao longo de anos. Porém, para entendermos melhor sobre o que o ato de improbidade nos causa vejamos o que o mesmo significa.

Fragmentando a palavra temos: probidade, que vem do latim, cujo significado diz respeito a algo probo, algo bom, ou seja, de boa qualidade, já a improbidade, por lógica, significa o contrário: ausência de probidade, algo de má qualidade e mais precisamente segundo nosso dicionário, desonestidade. Logo, um país onde os representantes do povo, são processados por atos ímprobos, a má gestão da máquina pública reina.

A punição dos agentes políticos e públicos pela prática de atos de improbidade administrativa deve ser severa, dura, de maneira a aniquilar e servir de exemplo, para aqueles que não trilham o caminho da honestidade ao administrar um país. Desta forma, a aplicação das leis às quais tais agentes se sujeitam não pode ser de maneira alguma afastada, devendo assim qualquer um que atentar contra a probidade administrativa responder pelo ato que cometeu em todas as searas que a lei permita que se submeta, seja ela penal, cível e administrativa.

Como meio de confrontar essa mácula na administração pública a Constituição Federal de 1988 elenca dois artigos – art. 15 e art. 37 § 4º, os quais denotam as sanções aplicáveis aos que cometem atos de improbidade administrativa, bem como, a previsão legal específica para atos ímprobos, que é a lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, objeto de estudo da presente pesquisa, mais especificamente quanto a sua aplicação aos agentes políticos.

O art. 15 da nossa Carta Magna assevera que é vedada a cassação dos direitos políticos, ou seja, o direito de exercer a soberania popular através do sufrágio universal (voto), bem como de ser eleito, porém admite a suspensão dos mesmos em caso de improbidade administrativa, além da perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível.

A Lei de Improbidade Administrativa dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo,

emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, e completa em seu artigo primeiro que além do rol supracitado, qualquer pessoa, sendo servidor ou não, que cometer atos de improbidade, será punido na forma daquela lei.

Nesse sentido, uma questão inquietante se destaca: É possível a aplicação concomitante da Lei de Improbidade administrativa – 8.429/92 e da Lei de Crime de Responsabilidade - 1.079/50 aos agentes políticos?

No anseio desse dilema algumas questões norteadoras se aplicam:

Quais as considerações dispostas na Constituição Federal de 1988 sobre a aplicabilidade legal aos agentes políticos que cometem atos de improbidade administrativa?

A quem se aplica a lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa e a lei 1.079/50 – Lei de Crime de Responsabilidade?

Porque há divergência doutrinária e jurisprudencial quanto a aplicabilidade da lei 8.429/92 ou da 1.079/50 aos agentes políticos que cometem atos de improbidade administrativa?

Qual entendimento doutrinário acerca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos?

Qual o posicionamento do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ), sobre a aplicabilidade da lei 8.429/92 aos agentes políticos?

A partir dos elementos supracitados e do estudo aprofundado dos mesmos, buscaremos concluir o problema, atingindo o objetivo proposto no presente projeto, que sem dúvidas é defender a aplicabilidade da Lei de Improbidade aos agentes políticos.

A aplicabilidade, ou não, da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos é uma discussão antiga, desde a criação da mesma em 02 de junho de 1992, 42 (quarenta e dois) anos após a Lei de crime de responsabilidade - 1.079/50, aquela veio trazendo consigo aplicações inovadoras, dentre elas as sanções pela via da ação civil pública a qualquer agente público, seja ele político ou não, bem como a qualquer pessoa que comete atos que atentem aos princípios da administração pública ou prejudiquem o erário. Ou seja, uma lei com punições mais amplas, aplicadas independentemente da ação penal cabível, que busca tratar com rigidez aqueles que atentam contra a administração pública e prejudicam toda uma sociedade, por diversos atos ímprobos que cometam.

Nesse sentido, ao longo de anos houve uma enorme divergência, jurisprudencial e doutrinária, quanto a aplicação da lei de improbidade aos agentes políticos. A jurisprudência entendia que a mesma não se aplicaria a nenhum agente político, com os fundamentos de que além do foro por prerrogativa de função que possuíam, a lei 8.429/92 era ampla, ou seja, aplicava-se tanto para agentes públicos quanto para agentes políticos, e como já havia uma norma legal específica, a lei de crime de responsabilidade, que se aplicava diretamente aos agentes políticos, pelo princípio da especialidade, a 8.429/92 era descartada, com o fundamento de que era apenas uma redundância da lei 1.079/50.

No entanto, a lei de crime de responsabilidade não substitui a lei de improbidade e por esse motivo, parte da doutrina possui entendimento diverso do supracitado, com o fundamento de que os julgamentos pautados em cada lei são diferentes, a lei de improbidade possui um caráter de ação cível, já a lei de crime de responsabilidade possui um caráter político, ou seja, os agentes políticos são julgados pela Assembleia Legislativa e pelo Senado Federal, a depender do cargo.

Desta forma, se faz mister e de extrema importância se debruçar neste tema diante do cenário de impunidade que vivenciamos, pois a lei de improbidade é um caminho pelo qual o poder judiciário pode se valer para punir de forma severa o agente político que comete atos atentatórios a administração pública, e a aplicação desta lei é muitas vezes afastada para safar a punição que agentes ímprobos deveriam receber.

As considerações supracitadas demonstram claramente porque tantas são as teses aduzidas por agentes políticos ímprobos a fim de impedirem a aplicação da lei de improbidade. Porque sabem que se forem julgados pela lei de crime de responsabilidade, obviamente, por ser um julgamento político, suas sanções serão mais brandas, há de certo modo uma troca de interesses.

Já o julgamento da lei de improbidade é seriamente mais severo, a sanção da suspensão dos direitos políticos por 8 (oito), 9 (nove) ou 10 (dez) anos é certamente a mais temida por esse público alvo.

Por todos esses motivos é que a consolidação do entendimento quanto à aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos deve ser pacificada, como um meio de tentar acabar com a impunidade, principalmente quanto aos agentes políticos, homens públicos, representantes do povo que deveriam ser o exemplo para

uma sociedade, mas que infelizmente precisam ser submetidos e punidos tanto pela lei de crime de responsabilidade, quanto pela lei de improbidade.

Cabe ressaltar que, as divergências jurisprudenciais e doutrinárias precisam ser pormenorizadas para garantir a segurança jurídica deste tema de grande discussão acadêmica na área jurídica, e nesse caso em especial, que reflete na sociedade como um todo, que sofre dia a dia com os males da corrupção entranhada em nosso país e que deve ser combatida em todos os sentidos e formas.

Desta maneira o presente trabalho tem o intuito de realizar uma análise a luz da nossa atual Carta Magna quanto a aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, descrevendo as disposições constitucionais, as quais hierarquicamente possuem caráter de lei maior no ordenamento jurídico, sobre as sanções aplicáveis aos que cometem atos de improbidade administrativa e esclarecer os pontos de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/92) e da Lei de crime de responsabilidade (1.079/50), bem como, suas peculiaridades concernentes ao estudo ora abordado.

Após o enfrentamento dos pontos supratranscritos, observar e comparar os entendimentos doutrinários, bem como suas justificativas sobre a aplicabilidade ou não da lei 8.429/92 aos agentes políticos, explanando assim quais os motivos fazem com que haja tanta divergência entre a aplicação concomitante da lei de improbidade e da lei de crime de responsabilidade aos agentes políticos.

Por fim, analisar a posição jurisprudencial das Cortes Superiores do Poder Judiciário brasileiro - Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) quanto ao julgamento de agentes políticos pela Lei de Improbidade Administrativa, confrontando os posicionamentos alcançados com o estudo ora levantado, bem como, o entendimento atual sobre a aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos.

A partir destas premissas abordadas, refletir sobre o posicionamento jurisprudencial e doutrinário, elencando suas razões relevantes para obter tal entendimento e concluir demonstrando que os agentes políticos devem sujeitar-se a aplicabilidade da lei 8.429/92, e serem punidos por seus ditames e sanções.

A presente pesquisa será desenvolvida a partir de uma pesquisa qualitativa de natureza jurídica, que buscará confrontar os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais sobre a aplicabilidade ou não da lei de improbidade administrativa - 8.429/92 - aos agentes políticos.

Além de demonstrar os pontos cruciais da polêmica quanto ao tema, o intuito será defender a aplicabilidade da lei de improbidade, de acordo com a nossa Constituição Federal a qual deve ser respeitada e cumprida, bem como a lei ora discutida.

O meio utilizado para o estudo detalhado do tema proposto será o dialético. Especificando as razões de defesa da aplicabilidade da lei de improbidade administrativa de acordo com o que a doutrina expõe sobre o caso, no entanto fazendo alusão sobre doutrinadores que possuem entendimento diverso, bem como o posicionamento das Cortes Superiores federais brasileiras.

Os instrumentos utilizados para o alcance da concretude do préstimo da lei nº 8.429/92 serão coletados por meio de pesquisa bibliográfica em livros, revistas especializadas, legislação pertinente ao caso e a jurisprudência do Poder Judiciário brasileiro, e a partir destes serão buscadas as razões e fundamentos que cada grupo jurídico utiliza para defender a aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos.

Feitas as considerações iniciais acerca do tema abordado, passamos a adentrar no assunto propriamente dito, elencando antes pontos importantes sobre as leis nº 8.429/92 e nº 1.079/50.

2 CONSIDERAÇÕES DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ACERCA DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Segundo Tourinho (2010, p.482) as primeiras constituições brasileiras já se preocupavam com a questão da probidade administrativa. A primeira delas que previu a prática de um ato lesivo a probidade como um crime de responsabilidade, foi a Constituição Federal de 1891, porém direcionada ao Presidente da República. Após o advento das constituições de 1934, a de 1937 que foi omissa quanto ao tema, e a de 1946, a Carta de 1967 foi a que, antes da nossa atual constituição, dispôs sobre a perda de bens no caso de enriquecimento ilícito e por danos causados ao erário.

No entanto, foi a nossa atual Carta Magna que inovou, e trouxe definitivamente a ideia de combate a improbidade administrativa, elencando sanções originárias da carta constitucional sobre o assunto e atribuindo ao legislativo a competência para legislar acerca do tema de forma específica.

Antes de adentrarmos sobre os aspectos constitucionais acerca da improbidade administrativa é de suma importância esclarecer o que seria ato ímprobo.

A expressão improbidade, com origem do latim *probitate*, incluída ao prefixo *im*, quer dizer desonestidade, falta de honradez e integridade, falta de boa-fé e de ética, é o agir de maneira errônea. Ligando ao princípio da legalidade, este estabelece que aos agentes públicos só é permitido fazer aquilo descrito em lei. Já se relacionando com a administração pública, se destaca como a falta de honestidade na máquina pública, ou seja, falta de ética pública e principalmente na gestão pública.

O significado de desonestidade ligado à improbidade na administração pública é desencadeado por inúmeros atos desonestos, que concatenados e usados para auferir vantagem própria em detrimento do interesse público, detidamente ligado ao princípio da supremacia do interesse público, é o principal mal que assola toda uma sociedade, a corrupção. Esta de enorme reprovação ética, moral, institucional e de falta de honradez, que é o ato de improbidade propriamente dito, desencadeando a má gestão no setor público.

Essa má gestão caracteriza-se como a falta de competência e de honestidade, indícios suficientes para aquele que comete um ato ímprobo, ao prestar qualquer serviço à máquina pública, ou seja, inaptidão para servir a uma coletividade.

O indivíduo que tem sua autonomia restrita em face da supremacia do interesse público para o convívio em sociedade, também tem o pleno direito de cobrar

dos seus governantes uma espécie de prestação de contas e este tem o dever de agir com probidade e boa-fé cumprindo seu papel ao representar a vontade do povo.

De acordo com Constituição Federal de 1988 em seu art. 15 fica vedada a cassação dos direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de cancelamento da naturalização por sentença judicial transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos impostas ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII da CRFB/88 e; por improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º CRFB/88, este último objeto de estudo da presente pesquisa.

O cometimento de atos de improbidade administrativa é causa de suspensão dos direitos políticos, ou seja, o direito de votar, exercer sua cidadania, e de ser eleito é interrompido por um interstício de tempo, o qual dependerá da gravidade do ato improprio cometido.

Já a perda, onde o direito de votar e ser votado é perdido definitivamente, apesar de divergências doutrinárias acerca do tema, só ocorrerá nos casos de cancelamento da naturalização por sentença judicial transitada em julgado e recusa de cumprir obrigação a todos impostas ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII da CRFB/88.

A hipótese de suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa foi à inovação da nossa Carta Magna de 1988, pois antes dela havia a suspensão dos direitos políticos apenas por condenação penal transitada em julgado. A CRFB/88 trouxe consigo a inovação do dever de probidade dos agentes públicos.

Isso quer dizer que, hoje a sanção aplicável aos servidores públicos e/ou agentes políticos que cometem atos de improbidade administrativa, não é tão somente restritiva de direito ou privativa de liberdade, mas também o que preleciona o art. 37 § 4º da CRFB/88 ao estabelecer 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.”

O art. 37, *caput*, da nossa Carta Magna, destaca que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, ou seja, são bases que servem de alicerce para o combate da improbidade

administrativa e que infelizmente, quando desrespeitados, são pouco utilizados como fundamento da prática de atos ímprobos.

Todos os princípios mencionados no artigo supracitado, servem como base para o amplo significado e alcance da lei 8.429/92. No entanto, três se destacam, são eles: os princípios da moralidade, publicidade e eficiência. A máquina pública deve agir conforme tais princípios e a falta de observância destes, e principalmente o da moralidade gera atos de improbidade.

Não respeitar tais princípios, que são reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal como preceitos fundamentais, gera sem dúvidas atos de improbidade, a falta de moral, a ineficiência na gestão pública, o desgoverno, são temas abarcados pela 8.429/92 e que são encontrados também na CRFB/88.

Ainda no sentido dos princípios inerentes à administração pública, para Medina Osório (2007, p. 182), os atos de improbidade não são tão somente atos desonestos, nestes também estão inseridas a inaptidão, a desídia, falta de comprometimento, ou seja, atitudes diretamente ligadas a inobservância do princípio da eficiência e do comprometimento com o setor público.

O autor acrescenta ainda que o ato ímprobo, está ligado constitucionalmente aos crimes de responsabilidade, e é de extrema gravidade, pois é certo que os direitos fundamentais são claramente repudiados pela improbidade administrativa, e é por esse motivo que as penas aplicadas aqueles que cometem atos de improbidade afetam seus próprios direitos fundamentais.

Neste sentido, é o que pode ser observado no art. 15 da CRFB/88, ou seja, aquele acusado e julgado por atos de improbidade tem a suspensão dos seus direitos políticos, direito este fundamental conforme preleciona nossa Constituição.

Neste mesmo entendimento Fazzio Júnior (2008, apud BATISTI, 2015, p. 123) enaltece que a compreensão da improbidade administrativa significa não observar valores morais, no exercício das funções na gestão pública, realizando condutas desonestas, sem integridade e claramente ofensivos aos direitos de outra pessoa.

Ademais, cabe enaltecer que, o avanço ocorrido com a introdução dos artigos demonstrados acima na Constituição é evidente, nesta já havia a previsão das sanções aplicáveis aqueles que agem em desacordo com os princípios e normas inerentes a gestão pública, antes mesmo da criação da lei de improbidade que abarca todas essas sanções, e na qual iremos nos debruçar em seus principais aspectos.

Demonstrado o que seria atos de improbidade eo que dispõe a Constituição Federal de 1988 acerca do tema, adentremos nas considerações legais das leis nº 8.429/92 e 1.079/50 e as divergências acerca da aplicabilidade desta primeira aos agentes políticos.

3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI 8.429/92: LEI DE IMPROBIDADE-DE ADMINISTRATIVA

Todas as sanções elencadas no art. 37 § 4º da CRFB/88 estão previstas na lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa, estas são aplicáveis a toda e qualquer pessoa que comete ato ímprobo, seja ela agente público, político ou um cidadão comum do povo, conforme artigo primeiro da referida legislação.

Segundo a própria lei em seus artigos 9º, 10º e 11º os atos administrativos, sejam eles omissivos ou comissivos, considerados ímprobos, correspondem àqueles que: importam no enriquecimento ilícito auferido com qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, emprego ou função pública (art. 9º); aqueles atos que causam prejuízo ou lesão ao erário (art. 10º); e atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da administração pública (art. 11º);

Diante dessas considerações se faz mister conceituar agente público e agente político, sujeitos ativos dos atos de improbidade, bem como os sujeitos passivos, aquele que será prejudicado com o ato.

3.1 Sujeitos Ativo e Passivo do Ato de Improbidade

A lei 8.429/92 assevera em seu art. 2ª o conceito de agente público, sujeito ativo do ato ímprobo, aquele a quem se aplica as sanções daquela norma legal, enaltecendo que:

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

As entidades indicadas no artigo supracitado são, segundo o art. 1º, os sujeitos passivos prejudicados com os atos de improbidade praticados, em sentido latu sensu por servidores públicos ou políticos, por este último na maioria das vezes, investidos de mandato eletivo. São elas:

[...] a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por centos do patrimônio ou da receita anual.

Do primeiro artigo transcrito podemos extrair que a lei 8.429/92 elenca como agente público todos que fazem parte da administração pública, seja um servidor público concursado, ou eleito para mandato eletivo, que é o objeto de aplicação da referida lei e do estudo ora desenvolvido, ou seja, o agente político.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009, p.509), a classificação de agentes públicos, ou seja, todo aquele que desempenha funções para gerir a máquina pública, seria: agentes políticos, servidores públicos (concurados), particulares em colaboração com o poder público e militares. No entanto alguns doutrinadores, como Helly Lopes de Meirelles, entendem que membros do Ministério Público e magistrados são agentes políticos. (VALINHAS, 2015, p. 4-5).

Outro ponto importante acerca dos sujeitos ativos que cometem atos de improbidade é que não só os agentes públicos (servidor ou político eleito) são punidos por atos de ímprobos conforme o art. 3º da lei em comento “[...] àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta” (BRASIL, 1992), também estará sujeito às disposições e sanções daquela lei. Desta forma, todos aqueles que mesmo não sendo um agente público, mas que de alguma forma contribuir para prática da improbidade, agindo conjuntamente com aquele, estará sujeito a lei n. 8.429/92.

Segundo Miranda Batisti (2015, p. 125), não há na doutrina uma definição consensual do que seriam os agentes políticos, enfoque desta pesquisa, no entanto alguns doutrinadores esclarecem que a investidura destes agentes se daria por meio de eleições, e cumpririam um mandato, caracterizado por um lapso temporal, ou seja, transitório.

Neste sentido, concluímos que, os agentes políticos seriam: “Chefes do Executivo (Presidente, Governadores, Prefeitos e seus vices), seus auxiliares (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais) e os membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores) ”.

3.2 Sanções da Lei nº 8.429/92

Adentrando a verificação das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, ao observarmos o art. 12 da lei 8.429/92, este deixa claro que independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, o responsável pelo ato de improbidade irá sofrer processo administrativo para apurar o ato ímprobo por ele cometido, conforme esclarece o capítulo V da Lei de Improbidade.

Além das sanções do art. 37 § 4ª da Constituição Federal de 1988 para aqueles que cometem atos de improbidade administrativa, quais sejam: “suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, indisponibilidade de bens, e ressarcimento ao erário”. O art. 12 da lei supra aludida denota:

[...]a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.”

Cabendo ressaltar que este último, de um modo geral, aplica-se a particulares que contratam com a administração pública e corrompem-se e cometem atos ilícitos. Vale destacar também que conforme art. 8º da lei 8.429/92, os herdeiros daqueles que cometem atos ímprobos, sejam eles agentes políticos ou um particular, respondem, com seu patrimônio herdado pelas danos e prejuízos que seu parente causou. Entretanto as penas de caráter pessoal não são transmitidas aos sucessores.

Nesse toar Frabrizio Cavalcante Rocha enaltece que “as sanções da Lei de Improbidade Administrativa são de natureza extrapenal e, portanto, têm caráter de sanção civil”. (ROCHA, 2011, p. 22).

Para Fábio Medina Osório (2007, p. 221) a lei 8.429/92 tem a característica de um “Código Geral de Conduta”, que possui um amplo alcance, no qual todo servidor público, - nós entendemos que aqueles que atuam em conluio para a prática da improbidade também se enquadraria nesse código de conduta por ele descrito -, tem o dever de cumpri-lo detidamente. O autor ainda enaltece que tal lei possui sanções com características amplas, e entende que num primeiro olhardemonstra ser um regime jurídico um tanto quanto incerto, pois trata-se de uma ação civil pública, no entanto com, sanções de natureza claramente penal.

Batisti (2015, p. 126), de uma certa forma, também segue a linha de entendimento descrita por Medina Osório, ao esclarecer que os atos de improbidade administrativa descritos na lei 8.429/92, não se trata de um rol taxativo, demonstrando assim que tais atos possui um “conceito jurídico indeterminado pois diversas condutas podem levar à violação dos princípios da administração pública, por exemplo.” Ela conclui essa falta de determinação não seria compatível com as infrações penais, pois estas possuem uma tipificação específica, em respeito ao princípio da reserva legal e finaliza enfatizando que:

[...]se a própria Carta Magna, como visto, distingue e separa nitidamente a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa, e as sanções nela previstas, da ação penal cabível, é inexorável concluir que aquela demanda não ostenta natureza penal.

Neste sentido cabe destacar a natureza jurídica da lei de improbidade para uma melhor compreensão do instituto, uma vez que entendemos, que esta possui um condão administrativo sancionador, não se confundindo com a natureza penal, como defendido pelos doutrinadores supra citados. Bem como deixar claro que, o liame entre as infrações penais e as elencadas na lei, não desconfigura sua singularidade.

Além dos aspectos anteriormente debruçados acerca da lei de improbidade, há quem defenda a tese de que esta seria inconstitucional, tanto por aspectos formais, quanto por aspectos materiais, bem como, pelo fato de existir ação direta de inconstitucionalidade em face da referida lei, no entanto uma delas foi julgada improcedente, entendendo pela não existência de vício formal.

Pois bem, com o fundamento de que a matéria “improbidade administrativa” deveria ser legislada concorrentemente entre os entes da Federação é que segundo Marcelo Harger a lei de improbidade seria inconstitucional. Para ele essa tese decorre do princípio da autonomia, em que cada ente federado legisla sobre a matéria administrativa de modo autônomo, a não ser as matérias dispostas no art. 22 da CRFB/88.

O autor denota que a lei 8.429/92 “deve ser interpretada a partir da Constituição, e não o contrário.” (HARGER, 2014, p. 3). Concluindo que a improbidade administrativa tem a característica de um ilícito administrativo, e que por tal motivo cada ente federado deve instituir as sanções aplicáveis aqueles que cometem esse tipo de ilícito.

Diante das considerações destacadas sobre a lei nº 8.429/92 podemos perceber que há uma grande discussão sobre seus aspectos legais. Há quem a defenda, e mesmo assim aponte defeitos, tanto por aquela ser abrangente ou um tanto quanto geral, e quem entenda que esta não seria constitucional.

Enfim, apesar das poucas teses contrárias à lei de improbidade, defendemos e entedemos de acordo com o entendimento doutrinário majoritário de que a lei é constitucional, e que apesar de possuir sim, pontos obscuros, esta deve ser aplicada não podendo confundir-se com a lei de crime de responsabilidade a qual será avaliada logo mais.

4 CONSIDERAÇÕES SOBRE A LEI 1.079/50: LEI DE CRIME DE RESPONSABILIDADE

Segundo Luiz Roberto Barroso (2002, apud BATISTI, 2015, p. 127) “[...] crimes de responsabilidade são aqueles suscetíveis de ser praticados por determinados agentes políticos, em razão dos cargos públicos que ocupam. ”

O art. 85, V, da CRFB/88 destaca que: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: a probidade na administração”.

A lei nº 1.079/50 regulamentou os crimes de responsabilidade, e segundo Batisti (2015, p.127) tais ilícitos são infrações políticas administrativas, cometidas por aqueles investidos de um mandato eletivo. Dentre as condutas delitivas estão aquelas que atentam contra a Constituição Federal de 1988 e seus princípios morais, violando valores éticos diretamente ligados a função política.

A sanção extraída dessa norma legal possui um caráter político e consiste na inabilitação do agente político para o exercício do mandato eletivo por um lapso temporal, com a consequente perda do cargo público anteriormente exercido.

Para Fabian Daltoé Dalmina (2010, apud VALINHAS, 2015, p. 6) os crimes de responsabilidade são infrações, cometidas por agentes políticos, que atentam:

[...]contra 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, sociais e o cumprimento das leis e decisões judiciais.

No decorrer da lei nº 1.079/50, podemos extrair que não só o Presidente da República estará submetido aquela norma legal, incluindo-se ao rol os Ministros de Estado, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República, os Governadores e Secretários de Estado.

Além dos agentes políticos elencados na lei de crime de responsabilidade, os Prefeitos e Vereadores também respondem por ilícitos cometidos com igual teor descrito na referida lei federal, é o que dispõe o Decreto lei nº 201/1967, ao destacar a inabilitação para cargo público por cinco anos e sua consequente perda pela prática de crime de responsabilidade cometidos por tais agentes.

A característica marcante quanto a lei de crime de responsabilidade, diz respeito ao seu julgamento, este não é feito pelo judiciário e sim por um órgão político, o Poder Legislativo, e tal processo de julgamento é conhecido como *impeachment*.

Como se pode observar nos artigos 24 a 38 da lei ora discutida, o processo e julgamento dos agentes políticos é meramente político, ou seja, seu caráter como descrito conceitualmente acima é político administrativo, possuindo assim os crimes de responsabilidade a mesma natureza.

Nessa lógica, podemos extrair o quanto a sanção imposta aos agentes políticos pela prática de crime de responsabilidade é meramente associada à sua imagem pública e ao seu direito fundamental de exercer a cidadania, mais especificamente, o direito de ser eleito. O que há na verdade, em tese, é a destituição do cargo, ou seja, perda do mandato, e a suspensão dos direitos políticos por um determinado período, a depender do crime cometido.

Nesse diapasão, podemos perceber a enorme diferença entre os institutos legais da lei de improbidade administrativa e da lei de crime de responsabilidade. A primeira não ataca tão somente o cargo do agente político e seu direito de votar e ser eleito, mas também seus bens, ou seja, tudo que abarca o cometimento de um ato improbo, demonstrando assim sua conotação mais severa. Já a segunda ataca o cargo, ou seja, o meio pelo qual um agente político pode ou não cometer um ato de improbidade.

Medina Osório (2014, p. 458) sustenta que após a Constituição de 1988 o ato de improbidade administrativa é figura distinta dos crimes de responsabilidade, apesar de um ato de improbidade configurar um tipo de crime de responsabilidade. Ele ainda destaca que, o art.4, V, e art.9 e seguintes da lei ora discutida, previu a prática de atos de improbidade administrativa como elemento normativo de determinados delitos de responsabilidade, tais como o descumprimento doloso da Constituição e das Leis, ou a conduta incompatível com a dignidade, honra e decoro das funções. Ou seja, apesar de atos de improbidade estarem contidos na lei de crime de responsabilidade, a natureza e aplicabilidade de cada lei é distinta. Mesmo com aproximações entre esses ilícitos, não se pode confundir um instituto do outro, possuindo cada um aplicação específica e direcionada para cada situação na qual cada lei abarca.

Reforçando o entendimento supracitado Kiyoshi Harada (2007, p.3) também enaltece o art. 4º da lei nº 1.079/50, que ao conceituar os crimes de responsabilidade,

inclui, mais especificamente em seu inciso 'V', as condutas de improbidade administrativa. Neste sentido, o autor esclarece:

Atentar contra a probidade na administração, aparentemente, se identificaria com ato de improbidade administrativa de que estamos falando. Porém, não é bem assim, porque o artigo 4º desta última lei considera como crime de responsabilidade política os atos que atentam contra a probidade na administração.

Podemos concluir assim que, apesar de atos de improbidade administrativa estarem presentes como um tipo de crime de responsabilidade na lei 1.079/50 – atentar contra a probidade administrativa - isso não quer dizer, que estes se confundam.

Desta forma, há uma especificidade do julgamento presente em cada lei, posto que não é o judiciário o órgão responsável pelo processo e julgamento por crimes de responsabilidade cometidos por agentes políticos, essa competência é do Poder Legislativo, através do rito do *impeachment*, cabendo a este condenar o agente a perda dos seus direitos políticos e do seu mandato. As demais sanções definidas de maneira mais ampla pela lei de improbidade, como o ressarcimento ao erário, tratam-se de sanções administrativas, não podendo ser confundidas com o julgamento político administrativo e a pena da lei de crime de responsabilidade.

Diante das considerações gerais, e essencialmente no que diz respeito às leis ora comentadas, passemos ao estudo central da presente pesquisa, pautando as divergências doutrinárias e jurisprudenciais, pela aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos, devido as nuances da lei de crime de responsabilidade, que faz deste tema uma discussão jurídica.

5 DIVERGÊNCIAS DOUTRINÁRIAS E JURISPRUDENCIAIS ACERCA DA APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS

Há uma celeuma entre boa parte da doutrina quanto à aplicabilidade da lei 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, tudo isso devido a lei 1.079/50 – Lei de Crimes de Responsabilidade.

Questiona-se quais das duas normas legais seriam aplicadas aos detentores de cargos eletivos, seja por tais institutos – lei de improbidade administrativa e lei de crime de responsabilidade - se confundirem, seja por agentes políticos possuírem prerrogativa de foro funcional, seja pelo princípio da especialidade, que seria aplicação de uma lei especial em detrimento da geral, com o entendimento de que as infrações cometidas por agentes políticos possuem um julgamento próprio e específico, ou seja, um julgamento político. É sobre essas teorias e posicionamentos que iremos discutir neste capítulo.

As divergências surgiram através de posicionamentos acerca do assunto e um deles, que vinha sendo defendido pelo Supremo Tribunal Federal, tinha o fundamento de que os atos de improbidade administrativa seriam apenas redundâncias dos crimes de responsabilidade, ou seja, entendia-se pela aplicação da lei de crime de responsabilidade em detrimento da lei de improbidade.

Neste sentido, para aqueles que defendem essa tese, a lei n. 8.429/92 e a lei n. 1.079/50 regulamentam matérias idênticas, conforme esclarece Batisti (2015, p. 129):

[...] Lei de Improbidade Administrativa e a Lei dos Crimes de Responsabilidade disciplinariam sobre a mesma matéria, qual seja, as infrações político-administrativas cometidas por agentes políticos e, assim sendo, não podem ser aplicadas a eles, tendo em vista que possuem o regime de responsabilidade político-administrativa definido por lei específica.

Foi na Reclamação 2.138/DF, julgada em 2007, e relatada pelo Ministro Nelson Jobim, que o Supremo Tribunal Federal explanou o posicionamento acima aludido, apesar de ter sido suspenso por requerimento de vistas do Ministro Carlos Velloso, a liminar dada por Jobim, afastou a aplicabilidade da lei n. 8.429/92 e consolidou, na época a tese ora discutida. Vejamos parte do voto segundo (MOROLLI, 2007, p. 70):

O que se indaga é se o texto constitucional admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade política-administrativa para os agentes políticos: (a) o previsto no art. 37, § 4º, e regulado pela Lei n. 8.429, de 1992, e (b) o regime de crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, "c" da Constituição e disciplinado pela Lei n. 1.079, de 1950. Os atos de improbidade, enquanto crimes de responsabilidade, estão amplamente contemplados no Capítulo V da L. 1.079, de 10.04.1950. Ela disciplina os crimes de responsabilidade (Dos crimes contra a probidade na administração - art. 9º). A pena prevista também é severa (art. 2º - perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de até cinco anos). Por outro lado, a teor do art. 3º da L. 1079/1950, a imposição da pena referida no art. 2º não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis processuais penais. Assim, em análise preliminar, não parece haver dúvida de que os delitos previstos da L. 1.079/1950, tais como os arrolados na L. 8.429/92, são delitos político-administrativos. É certo que se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, §4º) abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-á uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. Se, ao contrário, se entender que aos agentes políticos, como os Ministros de Estado, por estarem submetidos a um regime especial de responsabilidade, não se aplicam as regras comuns da lei de improbidade, há que se afirmar a plena e exclusiva competência do STF para processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Conclui-se também, num juízo preliminar, que, na segunda hipótese, não se cuida de assegurar ao agente político um regime de imunidade em face dos atos de improbidade. O agente político há de responder pelos delitos de responsabilidade perante os órgãos competentes para processá-lo e julgá-lo. Também não impressiona, nesta fase inicial de análise, a consideração segundo a qual a ação de improbidade seria dotada de caráter reparatório. A simples possibilidade de superposição ou concorrência de regimes de responsabilidade e, por conseguinte, de possíveis decisões colidentes exige uma clara definição na espécie. Os conflitos entre poderes e desinteligências institucionais decorrentes dessa indefinição de competência também parecem recomendar um preciso esclarecimento da matéria. Dos elementos aduzidos sugerem a plausibilidade jurídica do pedido e a notória relevância jurídico-política do tema. De outro lado, há o risco pela mora, consistente na possibilidade de julgamento das ações por órgãos judiciais absolutamente incompetentes. Defiro a liminar. Suspendo a eficácia da sentença reclamada. Susto a tramitação do processo até posterior deliberação.

Conforme Valinhas (2015, p.8) a Reclamação teria ganhado uma enorme repercussão nacional, pois fora ajuizada uma Ação de Improbidade Administrativa pelo Ministério Público Federal, “em primeiro grau, [...] em face do então Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, senhor Ronaldo Mota Sardemberg, alegando que o mesmo havia cometido ato ímprobo ao utilizar indevidamente o jato da Força Aérea

Brasileira (FAB). ” Essa Reclamação tentou ‘livrar’ a condenação do então Ministro Sardemberg feita pelo Douto Juízo *a quo*, e que foi confirmada por Acórdão do Tribunal Regional Federal, por uso do avião da FAB em Fernando de Noronha em proveito próprio.

Como destacado, a decisão da Reclamação 2.138, colocou em xeque o posicionamento do Supremo, onde acolheu os fundamentos daquela, entendendo que o Ministro não estaria sujeito a lei de improbidade administrativa, pois este seria um agente político, e que só poderia se submeter a lei de crime de responsabilidade.

Apesar do posicionamento supra aludido da Suprema Corte, segundo Emerson Garcia (2006, apud. MOROLLI, 2007, p. 66) essa tese suscitada pela suprema Corte, destaca a ideia de que os atos de improbidade estão presentes no tipo dos crimes de responsabilidade. Havendo assim uma absorção dos atos de improbidade pelos crimes da lei n. 1.079/50.

Outro ponto destacado pelo autor é de uma segunda tese, a de que CRFB/88, teria recepcionado o posicionamento acima destacado, em seu art. 85, V, ao prever que quando o Presidente da República comete um ato improprio responderia pelo crime de responsabilidade, ocorrendo assim o *impeachment*.

Apesar, do reconhecimento dos argumentos dito acima Emerson Garcia (2006, apud. MOROLLI, 2007, p. 67), entende pela distinção dos institutos aplicados, esclarecendo que os crimes de responsabilidade se tratam de infrações políticas, com um teor e um julgamento de natureza também política.

O meio processual aplicado por cada lei é completamente diferente. O julgamento através da lei 1.079/50 é um julgamento político, devido os agentes políticos que cometem crime de responsabilidade serem julgados pelo Senado Federal ou Assembleia Legislativa, a depender do cargo. Já os atos de improbidade administrativa devem ser julgados pelo Poder Judiciário, o qual não se sujeita a qualquer tipo de parcialidade política, é o caso da lei n. 8.429/92, a competência é da justiça comum de primeiro grau. Desta forma, não se pode confundir um instituto com o outro.

Diante da situação verifica-se algo um tanto quanto contraditório, pois o ato de improbidade administrativa vem sendo abarcado como um crime de responsabilidade, porém a Constituição Federal de 1988 faz menção a cada molde em artigos diferentes, art. 37 §4º que faz menção a lei de improbidade, e art. 85, V, para os crimes de responsabilidade.

Desta forma, a pergunta a se fazer é: seria constitucional a aplicação da lei 1.079/50 em detrimento da lei de improbidade administrativa? Pois bem, o que cabe destacar é se o crime de responsabilidade previsto no art. 85, V, CF, é idêntico ao de improbidade administrativa previsto no art. 37, §4º, da nossa Carta Magna. Cabe destacar o posicionamento de Fábio Medina Osório (2007, p. 244):

A Constituição Federal recepcionou a Lei 1.079/50 em sua integralidade, eis uma assertiva válida. E a falta de probidade na administração segue sendo delito de responsabilidade, na tradição republicana. O que se expõe, não obstante, é o questionamento sobre se essa figura, aquela que encontra previsão expressa no art. 85, V, CF, é idêntica àquela que encontra tipificação no art. 37, § 4º, da mesma CF. Essa é a pergunta em debate perante toda a nação brasileira, desde o advento da própria LIA, em 1992, mas já antes disso, diante da Carta Magna promulgada em outubro de 1988. Independentemente do veredicto do STF, essa questão poderá continuar em aberto, até mesmo pelo modelo de sistema difuso de constitucionalidade e também porque não é raro que os Ministros do STF, na grandeza que caracteriza a Corte, revejam seus posicionamentos.

Fica claro que Osório, assim como Garcia, entendem que os atos de improbidade administrativa não desaguam nos crimes de responsabilidade, no que diz respeito aos agentes políticos. Para eles as disposições contidas no art. 85, V e no art. 37, § 4º da CRFB/88 tratam-se de situações distintas, inconfundíveis e a segunda não é eliminada pela primeira.

Contemplando a mesma lógica dos autores supra Miranda Batisti (2015, p. 130) destaca que a lei n. 1.079/50 tem o objetivo de punir de maneira diretamente política o agente detentor de um mandato eletivo, ou seja, a sanção para quem é julgado pelo crime de responsabilidade é unicamente a perda dos direitos políticos pelo período de oito anos e a perda do cargo/mandato, dessa forma o que acontece na verdade é responsabilização do agente político, com a perda do poder que ele detinha, porque este não soube fazer um bom uso do cargo eletivo.

E continua, esclarecendo que, já a lei de improbidade, além das sanções de perda dos direitos políticos e do mandato eletivo, julga aqueles que agem contra a probidade de uma forma bem mais ampla. Pois suas sanções são diretas e específicas, singulares para cada ato, devendo o agente político que comete atos de improbidade não tão somente perder seu cargo, mas devolver ao erário tudo que

tomou para si, a depender do que praticou, seja ressarcindo ou até mesmo pagando multa por atentar contra princípio moral da administração pública.

Ainda reforçando o mesmo posicionamento Gustavo Senna Miranda em “Princípio do Juiz Natural e sua aplicação na Lei de Improbidade Administrativa” (2007, apud. VALINHAS, 2015, p.13) afirma que a distinção entre atos de improbidade e crime de responsabilidade é cristalina. O primeiro com sua natureza cível, o segundo com a característica clara de sanções político administrativas. Desta maneira, confirmando o julgamento pelo poder judiciário pelo cometimento de ato de improbidade, e o julgamento político através do Poder Legislativo dos crimes de responsabilidade em relação aos agentes políticos, demonstrando assim seu caráter de cunho meramente político e não sancionador.

Para fechar o entendimento Miranda ainda ressalta que o art. 52, parágrafo único, da Constituição Federal 1988, deixa claro que nada impede a aplicação de diversas penas aos agentes políticos que cometem crimes de responsabilidade. Ou seja, o autor destaca que a aplicação de cada lei – lei n. 8.429/92 e lei n. 1.079/50, não diminui ou exclui a outra, cada uma possui seu papel.

Segundo Almeida (2010 apud VALINHAS, 2015, p. 13) ser a favor do entendimento do Supremo Tribunal Federal, dito da decisão do caso Sardemberg, seria defender a exclusão da responsabilidade de todos os agentes políticos, por atos de improbidade administrativa, que tenham cometido condutas também estabelecidas como crime de responsabilidade.

Percebe-se, que a lei n. 8.429/92 é bem mais ampla, sua forma de julgamento é distinta do julgamento político que ocorre na lei de crime de responsabilidade. Na primeira o agente político não apenas perde seu poder, que é o meio utilizado para denegrir e agir de forma corrupta, mas também deve ressarcir a máquina pública pelo dano que causou, infelizmente na maioria das vezes, os atos de improbidade administrativa cometidos por agentes políticos no nosso país é o desvio de verba pública, e claro a lei de crime de responsabilidade não possui essa sanção. É por esse e por muitos outros motivos a defesa da presente pesquisa da lei de improbidade administrativa, vista como um dos meios de combate a corrupção que assola qualquer nação.

Vale ainda repisar as palavras de Maria Sylvia Zanella di Pietro (2013, apud. BATISTI, 2015, p. 132) no que concerne a gradação das sanções aplicáveis aos agentes políticos – podendo abarcar as esferas cíveis, penais e administrativas -,

devido ao cargo de alto escalão que ocupam, bem como, seu dever de agir com probidade perante a sociedade e a administração pública. De certo que, é claramente admissível que a responsabilização do agente político por atos de improbidade seja proporcional ao cargo que ocupa hierarquicamente. Vejamos:

Todos os agentes públicos que praticam infrações estão sujeitos a responder nas esferas penal, civil, administrativa e político-administrativa. Nenhumarrazão existe para que os agentes políticos escapem à regra, até porque, pela posição que ocupam, têm maior compromisso com a probidade administrativa, sendo razoável que respondam com maior severidade pelas infrações praticadas no exercício de seus cargos.

A próxima corrente a ser discutida é quanto ao posicionamento acerca do foro por prerrogativa de função dos agentes políticos em contrapartida com a lei n. 8.429/92, que também fora aludida na Reclamação 2.138/DF, o caso do Ministro Sardemberg.

Pois bem, o foro por prerrogativa de função dos agentes políticos, está previsto na Constituição Federal vigente. Isto quer dizer que a depender do mandato eletivo a que cada político ocupa, este será julgado, por órgãos colegiados. É o que dispõe por exemplo os artigos 53 §1º e 2º da CRFB/88, senão vejamos:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

Ainda neste sentido temos especificamente, a competência do Supremo Tribunal Federal para julgar o Presidente da República pelo cometimento de crime comum ou de crime de responsabilidade previsto na lei n. 1.079/50 – julgar em sentido *latu sensu*, pois o Presidente do Supremo dirige o julgamento, que na verdade é feito pelo crivo do Senado Federal, pelo rito do *impeachment* -, com fulcro no art. 102, I, “b” da CRFB/88.

Também cabe ao Supremo o julgamento dos Senadores e Deputados, conforme artigo acima transcrito; De acordo com o art. 102, I, “c” da CRFB/88, é de

competência do Supremo Tribunal o Julgamento por crimes comuns e de responsabilidade cometidos por Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores, ou seja, o Supremo julga seus próprios membros, os membros do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática;

Já o art. 105, I, "a" da CRFB/88 estabelece que compete ao Superior Tribunal de Justiça o julgamento dos Governadores pelo cometimento de crimes comuns, e quanto aos Prefeitos, estes serão julgados, conforme art. 29, X, da CRFB/88 pelo Tribunal de Justiça.

A lei de improbidade administrativa, mais especificamente em seu capítulo V, regula o procedimento administrativo e o processo judicial pela prática de ato ímprobo. Segundo Tesolin (2007, apud. VALINHAS, 2015, p. 12) é de competência do juízo *a quo*, ou seja, o juízo de primeiro grau onde ocorreu o ato de improbidade, processar e julgar as ações de improbidade administrativa, e a depender dos agentes envolvidos e dos entes aos quais eles pertencem, poderá a ação ser julgada perante a Justiça Estadual ou Federal.

Essa corrente também fora defendida, como dito anteriormente, na Reclamação n. 2.138/DF, na qual segundo Almeida (2010, apud. VALINHAS, 2015, p. 12) foi nesta oportunidade que se firmou o posicionamento de que o agente político, continuaria com prerrogativa por foro funcional, ou seja, permaneceria sendo julgado por um foro especial, caso cometesse atos de improbidade administrativa.

O autor conclui aduzindo ainda que desta decisão foi retirado mais um precedente, pois restou consolidado a partir dali que a competência para processar e julgar os Prefeitos pelo cometimento de atos ímprobos seria tão somente dos Tribunais de Justiça, pelo princípio da simetria decorrente da combinação do art. 29, X, da CRFB/88 com o Decreto lei n. 201/67.

Ademais, cabe destacar o posicionamento contrário de Rogério Pacheco Alves (2006, apud. MOROLLI, 2007, p. 58-59), e em defesa da tese ora vergastada, que acredita que o foro por prerrogativa de função, suscitado pelos agentes políticos para esquivar-se da aplicabilidade da lei de improbidade, tem um caráter restritivo, ou seja, a utilização da prerrogativa de foro cabe tão somente na seara penal. O autor esclarece que as penalidades previstas na lei de improbidade teriam uma natureza extrapenal.

Desta forma, podemos compreender a partir do posicionamento de Pacheco que a prerrogativa de foro funcional está ligada aos crimes penais comuns, e conforme expressa previsão contida na Constituição Federal de 1988, a prerrogativa também estaria resguardada aos crimes de responsabilidade cometidos por agentes políticos elencados na Carta Magna de maneira taxativa, que possui julgamento de natureza político administrativa, não se confundindo com atos de improbidade, que possui caráter administrativo sancionador.

Nesse toar, vale transcrever as palavras de Alves (2006, apud. MOROLLI, 2007, p. 58-59), no que concerne ao foro por prerrogativa de função, destacando que:

A adoção do foro por prerrogativa de função na seara da improbidade, ansiosamente desejada por alguns agentes políticos, pouco diz com o problema da hierarquia – visto que não há, sob o ponto de vista do exercício da judicatura, hierarquia entre o menos graduado magistrado e os Ministros da Excelsa Corte – ou mesmo com a dignidade das autoridades em jogo, cujo resguardo se vê garantido não pelo foro especial, mas, antes, pela exigência de uma imputação fundada, não leviana. São razões secundárias, pois o que se busca preservar no estabelecimento da competência originária *ratione personae* dos tribunais é, sobretudo, a imparcialidade do julgamento, evitando-se que uma alta autoridade da república exerça, maleficamente, a sua influência sobre o órgão julgador. Ocorre que a realidade desmente a suposta maior imparcialidade dos tribunais (Estaduais, Regionais Federais e Superiores), surpreendentemente (“surpreendentemente” para os mais ingênuos!) muito mais vulneráveis aos influxos políticos que um magistrado de primeira instância, cuja investidura se dá por intermédio de rigoroso concurso de provas e títulos (e não por indicação do Presidente da República ou da malsinada regra do ‘quinto constitucional’) e cuja judicatura se vê amparada pelas garantias nos arts. 93 e 95 da Constituição Federal.

Infelizmente as palavras descritas pelo autor acima elencado é uma realidade cruel e verdadeira em nosso país. O uso da prerrogativa de foro funcional tem sua natureza e seu sentido real deturpado. Esta prerrogativa, como aduz o autor acima é utilizada como subterfúgio pelos agentes políticos.

Isto acontece porque, ao serem submetidos pelo crivo de um órgão colegiado o qual em tese, deveria agir com maior imparcialidade, como os Tribunais Superiores, o que ocorre é o inverso, muitos políticos até recorrem a esta ‘manobra’ com o intuito de livrar-se de condenções mais severas.

Com o posicionamento favorável a aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos Rita Tourinho (2010, p. 495-503), elenca duras

críticas a algumas manobras utilizadas no decorrer dos 14 (quatorze) anos do surgimento da lei 8.429/92 com a tentativa de impedir a sua aplicabilidade, são elas:

As medidas provisórias nº 2.225-45 e 2.088-35; a lei 10.628/02 na tentativa de estabelecer foro privilegiado por prerrogativa de função; a reclamação nº 2.138 que questionava a aplicação da LIA no caso do ex-ministro Ronaldo Mota Sardemberg, e o projeto de emenda constitucional nº 358/2005 a qual remonta os debates quanto ao foro por prerrogativa de função. ”

Esta penúltima manobra, como dita por Tourinho, possui o fundamento de que pelo princípio da especialidade os agentes políticos estariam sujeitos tão somente à lei 1.079/50, essa tese foi à acolhida pelo STF ao caso supracitado.

Já quanto ao foro por prerrogativa Tourinho (2010, p. 498) aprofunda sua tese aduzindo que a grande importância da lei n. 8.429/92 está justamente no concernente a inexistência de prerrogativa de foro funcional, pois qualquer agente político que cometa ato improprio, independentemente do julgamento político ao qual é submetido pela lei de crime de responsabilidade, este deverá ser julgado por juízes de primeiro grau.

A autora, ainda toca no ponto crucial, assim como Rogério Pacheco, ao denotar que o juízo de primeiro grau, composto por magistrados concursados em decorrência meritória, ou seja, que não são indicados por ninguém, não estariam vulneráveis a amarras e jogos políticos.

No entanto, mais uma prova, e esta legal, de que a prerrogativa de foro funcional aos agentes políticos no julgamento pela lei de improbidade, ora defendida por alguns doutrinadores não prospera, está no julgamento da ação direta de inconstitucionalidade n. 2.797/DF realizada em 15 de setembro de 2005 em face da Lei n. 10.628/2002, vejamos a seguir ver como esse fato se deu.

Conforme Tourinho (2010, p. 499), o que ocorreu foi que, em 24 de dezembro de 2002 “agentes políticos inescrupulosos aguardavam ansiosamente a instituição de prerrogativa de foro na referida ação (ação de improbidade administrativa – grifo nosso), o que veio com a Lei n. 10.628”, onde alterou o Código de Processo Penal, mais especificamente em seu artigo primeiro.

Pois bem vejamos o que dizia o art. 1 da Lei n. 10.628:

Art. 1º. O art. 84 do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1984 —Código de Processo Penal — passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 84. A competência pela prerrogativa de função e do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, relativamente as pessoas que devam responder perante eles por crimes comuns e de responsabilidade.

§1º. A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece, ainda que o inquérito ou ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública;

§2º A ação de improbidade, de que trata a lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no §1º.

Como aludido pela autora, essa foi uma tentativa política dos ocupantes de mandato eletivo de fugirem literalmente do julgamento pelo rito da lei n. 8.429/92, pois §2º atribuía a prerrogativa de foro a funcionário ou autoridade. Para nossa sorte, tal tentativa não prosperou, pois, como dito anteriormente esta lei foi declarada inconstitucional, quando do ajuizamento da ADIn. 2.797/DF pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP).

A ação do controle de constitucionalidade foi julgada procedente conclui Tourinho, e teve como um dos seus fundamentos, de que não detinham os legisladores a competência de incluir o rol de atribuições de cada Tribunal, visto que não substitui o Poder Constituinte originário, o qual o assim estabeleceu, o fato é que apenas por emenda constitucional é que poderia aumentar o rol de competência dos julgamentos dos Tribunais.

Neste sentido, e em conformidade com Tourinho, Rogério Pacheco Alves (2006, apud. MOROLLI, 2007, p. 62) denota a fundamentação da ADI esclarecendo a impossibilidade de extensão da competência dos Tribunais Superiores, bem como, dos Tribunais Federais, vejamos:

Nessa linha, é importante perceber que sempre que a Constituição Federal desejou cometer ao legislador ordinário a disciplina do tema fez-se expressa referência neste sentido, bastando verificar, por exemplo, o que estabelecem os seus arts. 111, § 3º, 121 e 124, parágrafo único, relativamente à competência das Justiças do Trabalho, Eleitoral e Militar. Em resumo, somente por intermédio de emenda ao texto constitucional tornar-se-á possível o disciplinamento do foro por prerrogativa de função em moldes diversos dos atuais, havendo cautelosa jurisprudência do STF no sentido de seu caráter de direito estrito (previsão *numerus clausus*).

No entanto há doutrinadores que possuem posicionamentos divergentes. Dentre eles, vale destacar os Ministros do Supremo Tribunal Federal que votaram pela constitucionalidade ou não da lei n. 10.628/2002 na ADI 2.797/DF, a qual comprovou a inaplicabilidade da prerrogativa de foro no julgamento por atos de improbidade, vejamos logo abaixo quem são estes.

Segundo Morolli (2007, p. 64) “os Ministros Sepúlveda Pertence (Relator), Joaquim Barbosa, Carlos Ayres Britto, Cezar Peluso, Marco Aurélio, Carlos Velloso e Celso de Mello” votaram no sentido da inconstitucionalidade da referida lei, ou seja, dentre eles muitos são doutrinadores, e nessa oportunidade demonstraram seu posicionamento quanto ao tema.

Já pela constitucionalidade, conforme Morolli (2007, p. 64), votaram “os Ministros Eros Grau, Gilmar Mendes e Ellen Gracie, estando ausente o Ministro Nelson Jobim. ”, estes defendem tanto a prerrogativa de foro funcional para agentes políticos nos atos de improbidade, quanto o posicionamento de identidade entre as leis n. 8.429/92 e a lei n. 1.079/50, aduzindo que as mesmas se confundem, sendo a primeira apenas uma redundância da segunda.

Nesse toar, vale destacar um dos doutrinadores e também atual Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Ferreira Mendes, o qual entende pela inaplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, entendendo ser aplicável a prerrogativa de foro funcional para uma gama de agentes políticos, pela simples razão das penas aplicadas na lei de improbidade serem mais severas.

Confirmando o entendimento do Ministro Gilmar Mendes, vale destacar, o que Morolli (2007, p. 60) descreveu acerca do assunto. Segundo a autora, um artigo chamado “Subversão da hierarquia judiciária (O Estado de São Paulo, 01/04/1997)” escrito por Gilmar Mendes e Arnold Wald, sustenta a tese de que a primeira instância não possui competência para os julgamentos oriundos da lei de improbidade, pois a origem das suas sanções vai além de reparações ao erário.

No entanto, vale a pena destacar, a vasta e notória jurisprudência e que serve como cabedal para o posicionamento majoritário, a qual confirma o posicionamento defendido de que os agentes políticos estão sim sujeitos ao julgamento pela prática de ato improprio, seja ele político, seja ele por um juiz de primeiro grau, não influenciando em nada a prerrogativa de foro, a qual não se aplica a lei n. 8.429/92, senão vejamos como transcreve Morolli (2007, p. 59-60):

EMENTA: Prefeito Municipal – Ação declaratória de improbidade administrativa movida pelo Ministério Público – Pretensão condenatória de natureza cível – Reparação de danos – Rito ordinário – Retorno dos autos à origem para prosseguimento do feito.

1. Em se tratando de causa cuja natureza se configura em pretensão declaratória de improbidade administrativa, cumulada com pertinente condenação em face de ilícito civil, não se confere competência ao Tribunal de Justiça para o julgamento de prefeitos, por não constituírem em cometimento de crime comum ou de responsabilidade.

2. Aplicação do art. 29, inciso X, da Constituição Federal.

3. Manutenção da competência do juízo de primeira instância, com retorno dos autos à origem, para prosseguimento do feito.

EMENTA: Ação Civil Pública proposta contra prefeito municipal – Ato de Improbidade administrativa- Competência do juízo cível da respectiva comarca. O prefeito municipal tem o Tribunal de Justiça como seu juiz natural apenas em se tratando de ações penais, não cíveis.

EMENTA: Competência- ação ordinária de perda da função pública ajuizada pelo Ministério Público contra prefeito municipal, com base na Lei nº 8.429, de 02.06.1992 – Exceção de incompetência rejeitada - Competência do juiz da comarca onde a ação foi distribuída – Recurso improvido.

EMENTA: Processo Civil – Agravo – Ação Civil pública – Competência – Prefeito – Dano ao erário público – Moralidade e Legalidade do ato – Apreciação pelo Judiciário – Liminar – Requisitos preenchidos – Fundamentação suficiente.

I. Não há foro cível privilegiado para prefeito.

II. É a ação civil pública meio hábil para buscar ressarcimento de dano ao erário público quando decorrer de improbidade administrativa.

III. Ao Judiciário compete a análise da legalidade e da moralidade dos atos administrativos.

IV. Justifica-se a liminar quando demonstrados seus requisitos e sua devida fundamentação.

Neste sentido, e para apurar a questão a autora assevera o posicionamento de Fábio Medina Osório (2007 apud MOROLLI, 2007, p. 60), que também corrobora com o entendimento acerca da prerrogativa de foro funcional não se aplicar no âmbito da lei de improbidade.

Diante das considerações relatadas cai por terra a tese quanto a prerrogativa de foro funcional dos agentes políticos nos julgamentos por prática de atos de improbidade administrativa através de lei n. 8.429/92.

Outro doutrinador e também ex Ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça, que corrobora com o posicionamento defendido, é José Augusto Delgado, a lei de improbidade possui o rito processual de uma ação civil pública de características peculiares, onde não se aplica o processo criminal, as sanções penais cabíveis serão

julgadas de forma separada, como bem destaca o art. 12 da 8.429/92, porém fica o servidor sujeito a suspensão dos seus direitos políticos de acordo com os art. 9, 10 e 11 da lei de improbidade, que irá depender da gradação do dano causada à administração pública.

A natureza cível da lei n. 8.429/92 é clara, observa Delgado tendo o reconhecimento da doutrina, pois apenas minoria acredita ter a lei de improbidade um condão criminal. Nesse sentido esclarece Delgado ao explicar o que denota Maria Sylvia Zanella Di Pietro (DELGADO, 2002, p. 5):

[...] d) Defende essa interpretação, de igual modo, Maria Sylvia Di Pietro quando afirma a incidência das sanções do art. 37, § 4º, da CF, na punição dos atos de improbidade administrativa, "sem prejuízo da ação penal cabível", não ressaltando a posição dos agentes políticos exercentes de cargos no Poder Executivo.

O Ministro ainda continua ao esclarecer que a natureza cível da referida lei poder ser claramente vista em seu art. 8, ao abarcar o sucessor daquele que comete ato de improbidade como responsável pelo ressarcimento do dano ao erário até o limite da sua herança.

Mas o que mais chama atenção e é comprovado por Delgado (2002, p. 8-9) é que não há dúvidas quanto a legalidade do julgamento da lei de improbidade pelo juízo de primeiro grau, sendo este competente para processar tais ações, quando estiverem como réus tanto agentes políticos quanto servidores.

Vale a pena destacar o que o autor (DELGADO, 2002, p. 9) escreve com precisão acerca da amplitude e função da lei n. 8.429/92, cabendo a esta traz sanções em que tenta trazer de volta aos cofres públicos todo erário que fora, de certa forma, desviado de maneira errônea e desonesta por agentes políticos, ou seja, demonstra sua natureza reparadora de danos eivados pela improbidade. Vejamos:

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

O Ministro conclui ressaltando que a corrente majoritária e que acredita que a lei de improbidade tem natureza cível, é a mais coerente e tem seus fundamentos coesos e em acordo com o ordenamento jurídico brasileiro. Esta norma legal, tem caráter e mecanismos óbvios de combate a corrupção, aptos a punir de maneira enérgica aquele que comete ato improprio, devendo assim reparar e devolver a máquina pública o que lhe pertence.

Apesar das considerações supra cabe ressaltar o entendimento de Fábio Medina Osório, (1999 apud DELGADO, 2002, p. 13) quanto a inaplicabilidade da lei de improbidade ao Presidente da República.

Medina entende que o Presidente não é processado pela via da ação civil pública, ou seja, não perderá seus direitos políticos e seu cargo por esse rito de atos que decorrem de improbidade. Mas tão somente pelo rito conhecido como *impeachment* através da lei de crime de responsabilidade. Porém Senadores, Deputados Estaduais e Federais, Prefeitos e autoridades do Poder Judiciário podem ser processados e julgados através da lei n. 8.429/92. Nesse toar valiosa a transcrição abaixo que assevera Fábio (1999 apud DELGADO, p. 13-14):

Em relação ao Presidente da República, não está ele sujeito à perda da função pública e dos direitos políticos em decorrência de improbidade administrativa, pela via da ação civil pública da Lei n° 8.429/92, pois tais sanções estão diretamente conectadas a uma disciplina constitucional própria (arts. 85 e 86, ambos da Constituição Federal) diante dos crimes de responsabilidade. A improbidade administrativa, em toda sua extensão típica, é crime de responsabilidade do Chefe maior da Nação. Destaco, nesse passo, que o Presidente da República não goza de prerrogativa de foro para as ações populares que podem obrigá-lo a indenizar os cofres públicos. Senadores, Deputados Federais e Estaduais também estão sujeitos a normas constitucionais que disciplinam expressamente a forma de perda das funções, mas, ao contrário do Presidente da República, podem, em tese, ter cassados seus direitos políticos pela via da Lei n° 8.429/92, em que pese a impossibilidade de cassação direta do mandato através da ação civil pública procedente. Acrescente-se que tampouco Juízes e Promotores de Justiça estão imunes às sanções da Lei n° 8.429/92, sequer gozando de prerrogativa de foro, pois a demanda cível poderia ser ajuizada perante o primeiro grau jurisdicional. Penso que a Lei n° 8.429/92 não pode ensejar prerrogativa de foro, pois não ostenta caráter criminal. A perda da função pública, para Juízes e Promotores de Justiça, ademais, submete-se ao juízo cível lato sensu. Note-se, de fato, que idênticas assertivas se aplicam aos Prefeitos municipais.

A corrente seguida por José Augusto Delgado e por Fábio Medina, demonstra a importância da lei n. 8.429/92 como um mecanismo para punir agentes políticos os quais devem ser banidos do Poder Legislativo e Executivo por atos que somente destroem o país. Apesar de ser elencada que essa situação não ocorre com o Presidente da República, a lei de improbidade administrativa ainda é uma alternativa de combate a corrupção.

Bem assim analisa Nelia Edna Batisti (2015, p. 138-139), confirmando a tese da aplicabilidade concomitante da lei de crime de responsabilidade com a lei de improbidade, por possuírem naturezas distintas, senão vejamos:

Desta forma, a previsão de responsabilização política do agente pela sistemática do crime de responsabilidade não afasta a responsabilidade civil do agente político pelos danos causados à Administração Pública por sua conduta ímproba, haja vista que em nosso sistema jurídico vigora como verdadeiro axioma a independência das instâncias.

Por fim, vale enaltecer aspectos gerais da importância da lei n. 8.429/92. Conforme Gustavo Miranda (2007 apud VALINHAS, 2015, p.14) as sanções previstas na lei de crime de responsabilidade não são severas e só são submetidas ao agente político enquanto este estiver em seu mandato. O autor explica que na lei n. 8.429/92 o agente público pode ser responsabilizado por ato ímprobo mesmo após ter finalizado seu mandato eletivo, sendo observado apenas o prazo de 5 (cinco) anos depois de finalizado seu cargo.

Apesar, do posicionamento ora defendido nesta pesquisa, vale a pena elencar o entendimento diverso de alguns doutrinadores acerca do tema.

Um deles é Kiyoshi Harada (2007, p. 1-7), maior crítica quanto a lei de improbidade, feita por ele é quanto a liminar de afastamento de um agente político, governador, deputado federal ou estadual, por exemplo, por decisão de um juiz singular (juiz de primeiro grau). O autor explica que isso geraria uma insegurança jurídica, finalizando que tal situação só seria possível por decisão exarada pelo Poder Legislativo, e a mais ninguém, concluindo que a suspensão dos direitos políticos caberia ser analisada tão somente aos representantes do povo, aqueles que depositaram seu voto no agente político ímprobo, ou seja, não teria o poder judiciário a competência/legitimidade para tirar do poder aquele que comete ato de improbidade,

e sim seus próprios “colegas” (deputados, governadores, enfim agente político) que são os escolhidos para representar a sociedade.

No entanto a crítica ora elencada a essa tese é que, por lógica, seria bem suspeito aquele que está sob o crivo da suspensão dos direitos políticos ser julgado pelo próprio poder legislativo, composto por outros agentes políticos os quais a qualquer momento também podem ser julgados por atos de improbidade.

O professor Harada deixa claro seu posicionamento quanto à aplicação da lei n. 8.429/92 nos casos de atos de improbidade administrativa, elencando a lei de crimes de responsabilidade suficientemente adequada para chegar ao mesmo intuito, punir agentes ímprobos, no mais os agentes políticos.

Nessa mesma linha de entendimento Luiz Flávio Gomes e Alice Bianchini (2010, p. 15-41) demonstram que a corrente por eles defendida é sustentada no seguinte pilar: os agentes políticos cometem infrações político-administrativas (os chamados crimes de responsabilidade), ou seja, estes têm caráter político, já a lei de improbidade se aplicaria somente aos agentes públicos (servidores da administração pública direta e indireta), pois a estes não cabe um julgamento de caráter político, mas sim apenas de caráter meramente administrativo através do poder disciplinar que a lei de improbidade possui.

Portanto fica clara a divergência existente na doutrina quanto à aplicabilidade ou não da lei 8.429/92 aos agentes políticos, no entanto, em que pese os argumentos elencados pela doutrina que defende a aplicação da lei de crime de responsabilidade em detrimento da lei de improbidade, com fundamento no *bis in idem*, no foro por prerrogativa de função que os agentes políticos possuem, enfim entre tantos outros, é inegável que nossa Constituição Federal em seu art. 37 §4º elenca a aplicabilidade das sanções contidas na lei de improbidade, e todo aquele, sendo agente político ou não, ao cometer ato de improbidade administrativa, também se sujeita as sanções impostas pela lei 8.429/92 independentemente de quem seja.

6 POSICIONAMENTO ATUAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA ACERCA DA APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS

O tema como demonstrado possui divergências em seu entorno, apesar de boa parte da doutrina entender pela aplicabilidade da lei n. 8.429/92 aos agentes políticos, a jurisprudência das Supremas Cortes do Poder Judiciário brasileiro, ao longo dos 14 últimos anos, vem mudando seu entendimento. Até o ano de 2007 o Supremo Tribunal Federal detinha o posicionamento de que não se aplicaria a lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, e esse entendimento pode ser constatado com a reclamação n. 2.138/DF, conforme jurisprudência aludida por (BATISTI, 2015, p. 129 -130).

Tal posicionamento foi o adotado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento da Reclamação 2138/DF no ano de 2007. Vejamos alguns argumentos:

[...] os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político administrativo.

[...] Distinção entre os regimes de responsabilização político administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. [...].

Segundo Valinhas (2015, p. 9), as discussões quanto ao tema nas cortes superiores cresceram com o passar dos anos. A autora afirma esse ponto ao esclarecer que em março de 2012 um caso de enorme repercussão nacional virou tema para aumentar mais ainda as divergências sobre o assunto, trata-se da denúncia feita contra Guido Mantega, Ministro da Fazenda, realizada pelo MPF- Ministério Público Federal. O ministro era investigado por ato de improbidade administrativa, através dos ditames da lei n. 8.429/92.

Apesar das controvérsias explícitas nesta pesquisa, confere este capítulo demonstrar o posicionamento atual do Supremo Tribunal Federal e do Superior

Tribunal de Justiça, que hoje corrobora com a tese ora defendida no tocante a aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos, com apenas uma ressalva, a de que o Presidente da República será julgamento tão somente pelos ditames legais da lei de crime de responsabilidade – n. 1.079/50.

6. 1 Posicionamento do Supremo Tribunal de Federal

Foi em 02 de setembro de 2014, que o relator e ministro do Supremo Tribunal Federal, Celso de Mello, em julgamento da medida cautelar na ação cautelar nº 3.585 do Rio Grande do Sul, muda o contorno do posicionamento da nossa suprema corte quando a aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos.

O Ministro esclareceu que não seria possível, num país em qual vivemos, entranhado de corrupção, isentar os agentes políticos da ação de improbidade administrativa, concluindo que caso assim não fosse, seria um desastre para a máquina pública.

No caso em concreto, restou o entendimento de que a ex-governadora do Estado do Rio Grande do Sul Yeda Rorato, acusada pela prática de ato de improbidade administrativa no decorrer do seu mandato eletivo, se submeteria ao julgamento pela lei n. 8.429/92. Tal jurisprudência cita inúmeros ministros, dentre eles Carlos Velloso e Cármen Lúcia, os quais concretizam sob o mesmo posicionamento.

Pois bem, no agravo regimental na ação cautelar n. 3.585 sob a Presidência do Ministro Teori Zavascki, cuja ementa transcrita abaixo, foi indeferido o pedido da ex-governadora nos termos do voto do Relator o Ministro Celso de Mello, que tinha o condão de extinguir a ação de improbidade administrativa movida contra ela, com o fundamento de que quando ocorreu o ato de improbidade esta ostentava a função de governadora, sendo assim não poderia submeter-se aos ditames da lei de improbidade, concluindo que tal embasamento está sustentado na decisão da Reclamação n. 2.138/DF (caso Mota Sardemberg descrito acima).

No entanto, tal tentativa não obteve êxito, pois conforme veremos abaixo a decisão negou provimento ao agravo regimental, aduzindo que a decisão da Reclamação aludida possuiu efeitos *inter partes* e não vinculante, não tendo assim força argumentativa, bem como foi destacado que o assunto não possui decisão sedimentada. Além disso, foi declarada a dupla sujeição da lei de improbidade

administrativa e lei de crime de responsabilidade aos agentes políticos, desde que para esta última, o agente ainda seja titular do seu mandato eletivo. Vejamos:

EMENTA: MEDIDA CAUTELAR INOMINADA
 INCIDENTALIMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – **AGENTE
 POLÍTICO COMPORTAMENTO ALEGADAMENTE OCORRIDO NO
 EXERCÍCIO DE MANDATO DE GOVERNADOR DE ESTADO
 POSSIBILIDADE DE DUPLA SUJEIÇÃO TANTO AO REGIME DE
 RESPONSABILIZAÇÃO POLÍTICA, MEDIANTE
 “IMPEACHMENT(LEI Nº 1.079/50), DESDE QUE AINDA TITULAR
 DE REFERIDO MANDATO ELETIVO, QUANTO À DISCIPLINA
 NORMATIVA DA RESPONSABILIZAÇÃO CIVIL POR
 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI Nº 8.429/92)– EXTINÇÃO
 SUBSEQUENTE DO MANDATO DE GOVERNADOR DE ESTADO –
 EXCLUSÃO DO REGIME FUNDADO NA LEI Nº 1.079/50 (ART. 76,
 PARÁGRAFO ÚNICO) – PLEITO QUE OBJETIVA EXTINGUIR
 PROCESSO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, EM
 RAZÃO DE, À ÉPOCA DOS FATOS, A AUTORA OSTENTAR A
 QUALIDADE DE CHEFE DO PODER EXECUTIVO LEGITIMIDADE,
 CONTUDO, DE APLICAÇÃO, A EX-GOVERNADOR DE ESTADO,
 DO REGIME JURÍDICO FUNDADO NA LEI Nº 8.429/92 – DOCTRINA
 PRECEDENTES – REGIME DE PLENA RESPONSABILIDADE DOS
 AGENTES ESTATAIS, INCLUSIVE DOS AGENTES POLÍTICOS,
 COMO EXPRESSÃO NECESSÁRIA DO PRIMADO DA IDEIA
 REPUBLICANA – O RESPEITO À MORALIDADE ADMINISTRATIVA
 COMO PRESSUPOSTO LEGITIMADOR DOS ATOS
 GOVERNAMENTAIS PRETENSÃO QUE, SE ACOLHIDA,
 TRANSGREDIRIA O DOGMA REPUBLICANO DA
 RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES PÚBLICOS – DECISÃO
 QUE NEGOU SEGUIMENTO À AÇÃO CAUTELAR INTERPOSIÇÃO
 DE RECURSO DE AGRAVO PARECER DA PROCURADORIA-
 GERAL DA REPÚBLICA POR SEU IMPROVIMENTO – RECURSO
 DE AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (AC: 3585 RS,
 Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 02/09/2014,
 Segunda Turma, Data de Publicação: DJe-211 DIVULG 24-10-2014
 PUBLIC 28-10-2014)**

Vale muito a pena destacar, parte do voto do Ministro Celso de Mello, ainda da primeira da jurisprudência supra aludida, em que ele cita as palavras do Ministro Joaquim Barbosa e seu entendimento quanto ao tema, vejamos:

Cumpra ter presente, por necessário, que o Supremo Tribunal Federal, em julgamento plenário ocorrido após o exame da Rcl 2.138/DF (que a agravante invocou como fundamento de sua pretensão jurídica), ao se defrontar, uma vez mais, com idêntica controvérsia, placitou, em unânime votação, o entendimento de que agentes políticos estão sujeitos a uma “dupla normatividade em matéria de improbidade, com objetivos distintos”, tanto aquela fundada na Lei nº 8.429/92, quanto aquela decorrente da Lei nº 1.079/50:

“(…) repisa-se, nestes autos, a mesma tese sustentada na Reclamação 2.138. Ou seja, a de que as condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa foro, se converteriam em crimes de responsabilidade. A tese é para mim inaceitável. 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 8.429/1992, 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, inciso 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.

insisto (...). Não há impedimento à coexistência entre esses dois sistemas de responsabilização dos agentes do Estado.”

(Pet 3.923-QO/SP, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – grifei)

Ainda neste sentido e reforçando o posicionamento majoritário acerca da aplicabilidade da ação de improbidade aos agentes políticos o voto do Ministro destaca a gama de doutrinadores que também coadunam com esse mesmo entendimento:

Não é por outro motivo que autores eminentes – como FERNANDO CAPEZ (“Limites Constitucionais à Lei de Improbidade”, p. 295, item n. 4.4.3, 2010, Saraiva), FRANCISCO OCTAVIO DE ALMEIDA PRADO (“Improbidade Administrativa”, p. 69, item n. 7.3, 2001, Malheiros), WALLACE PAIVA MARTINS JÚNIOR (“Probidade Administrativa”, p. 241/242, item n. 41, e p. 249, item n. 42, 2001, Saraiva), WALDO FAZZIO JÚNIOR (“Atos de Improbidade Administrativa”, p. 249/250, item n. 10.4, 2007, Atlas), MÔNICA NICIDA GARCIA (“Responsabilidade do Agente Público”, p. 278/285, item n. 10.6, 2004, Fórum), JOSÉ ANTONIO LISBÔA NEIVA (“Improbidade Administrativa – Legislação comentada artigo por artigo”, p. 27/41, 2ª ed., 2011, Impetus), CARLOS FREDERICO BRITO DOS SANTOS, (“Improbidade Administrativa – Reflexões sobre a Lei nº 8.429/92”, p. 25/35, item n. 1.1, 2ª ed., 2007, Forense), EMERSON GARCIA e ROGÉRIO PACHECO ALVES (“Improbidade Administrativa”, p. 581/585, item n. 6.1, 2010, Lumen Juris), v.g. – põem em perspectiva o fato de agentes políticos acharem-se, também eles, passivamente legitimados “ad causam” para efeito de ajuizamento da pertinente ação civil de improbidade administrativa, pois essa particular condição político- jurídica por eles ostentada não

os exonera do dever de probidade nem os exclui da esfera de plena incidência normativa da Lei de Improbidade Administrativa, ainda mais se se tratar, como sucede no caso ora em exame, de ex-titular de mandato eletivo de Governador de Estado.

No entanto cabe destacar que há apenas uma exceção quanto a esse aspecto, trata-se do Presidente da República. Conforme a compreensão de Teori Zavascki registrada pelo Relator Celso de Mello na decisão debruçada, este agente político se sujeita a um regime especial previsto na nossa Carta Magna de 1988 em seu artigo 86, ou seja, o rito do *impeachment*:

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

Por fim cabe destacar, as palavras do Ministro Carlos Velloso transcritas no voto do Relator e que denotam a imensa importância da lei n. 8.429/92:

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. (...).

A segunda jurisprudência, conforme se verifica logo abaixo, é concernente ao foro por prerrogativa de função aos agentes políticos, a qual segundo a Corte do STF, não se aplica as ações de improbidade administrativa, cabendo destacar que esse entendimento é datado de abril de 2016.

Vejamus que na recente decisão abaixo exarada pela Ministra Rosa Weber, foi comprovado o entendimento de que o juízo *a quo* é legítimo para processar e julgar as ações de improbidade independentemente de o agente político estar ou não em atividade. A seguir a decisão:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA NÃO CONFIGURADA. INEXISTÊNCIA DE PRERROGATIVA DE FORO EM AÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA DO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. AFRONTA À AUTORIDADE DA DECISÃO PROFERIDA POR ESTA CORTE NA ADI 2.797/DF NÃO CONFIGURADA. **Sedimentou-se, nesta Corte Suprema, o entendimento de que competente o primeiro grau de jurisdição para julgamento das ações de improbidade administrativa contra agentes políticos, ocupantes de cargos públicos ou detentores de mandato eletivo, independentemente de estarem, ou não, em atividade. Precedentes.** Agravo regimental conhecido e não provido. (Rcl 14954 AgR, Relator (a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 15/03/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016).

Diante da decisão supra fica confirmada a tese defendida no capítulo anterior quanto a inaplicabilidade do foro por prerrogativa de função aos agentes políticos processados nas ações civis públicas de improbidade administrativa. Bem como, ressalta a decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.797/DF proposta em face da lei n.10.628/2002, na qual fica expressa a impossibilidade de aumentar o rol taxativo de competência dos Tribunais Superiores para processar e julgar autoridades políticas em determinadas matérias.

As decisões seguintes referem-se a julgamentos de Prefeitos por atos de improbidade, no qual o Tribunal não acolhe a tese de inaplicabilidade da lei n. 8.429/92 aos agentes políticos, confirmando que este é o precedente do Supremo Tribunal Federal e também, do Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRELIMINAR FORMAL DE REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. ARTIGO 543-A, § 2º, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL C.C. ART. 327, § 1º, DO RISTF. 1. A repercussão geral como novel requisito constitucional de admissibilidade do recurso extraordinário demanda que o reclamante demonstre, fundamentadamente, que a indignação extrema encarta questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos da causa (artigo 543-A, § 2º, do

Código de Processo Civil, introduzido pela Lei n. 11.418/06, verbis: “O recorrente deverá demonstrar, em preliminar do recurso, para apreciação exclusiva do Supremo Tribunal Federal, a existência de repercussão geral”). 2. O recorrente deve demonstrar a existência de repercussão geral nos termos previstos em lei. Nesse sentido, AI 731.924/PR, Rel. Min. Cármen Lúcia, e AI 812.378-AgR/SP, Rel. Min. Cezar Peluso, Plenário. 3. O momento processual oportuno para a demonstração das questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos das partes é em tópico exclusivo, devidamente fundamentado, no recurso extraordinário, e não nas razões do agravo regimental, como deseja a agravante. Incide, aqui, o óbice da preclusão consumativa. 4. In casu, o acórdão recorrido assentou: “PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. **AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. PREFEITO. APLICABILIDADE DA LEI Nº. 8.429/92. PRECEDENTE DO STJ E DESTE TRIBUNAL.** PRESCRIÇÃO DA APLICAÇÃO DAS SANÇÕES. REELEIÇÃO. CONTAGEM DO PRAZO. APLICABILIDADE DA LEI Nº. 8.429/92. PRECEDENTE DO STJ E DESTE TRIBUNAL. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DO ART. 10, XI, DA LEI Nº 8.429/92 CONFIGURADO”. 5. Agravo regimental DESPROVIDO. (ARE 826762 AgR, Relator (a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 30/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-203 DIVULG 16-10-2014 PUBLIC 17-10-2014).

RECLAMAÇÃO – AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – COMPETÊNCIA DE MAGISTRADO DE PRIMEIRO GRAU, QUER SE CUIDE DE OCUPANTE DECARGO PÚBLICO, QUER SE TRATE, COMO NA ESPÉCIE, DE TITULAR DE MANDATO ELETIVO (PREFEITO MUNICIPAL) AINDA NO EXERCÍCIO DAS RESPECTIVAS FUNÇÕES – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. - **O Supremo Tribunal Federal tem advertido que, tratando-se de ação civil por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), mostra-se irrelevante, para efeito de definição da competência originária dos Tribunais, que se cuide de ocupante de cargo público ou de titular de mandato eletivo ainda no exercício das respectivas funções, pois a ação civil em questão deverá ser ajuizada perante magistrado de primeiro grau.** Precedentes (Rcl 2766 AgR/RN, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 09.4.2014).

Por fim, cabe destacar que o posicionamento do Supremo foi modificado ao longo dos anos, em 2007, o precedente utilizado como um norte sobre o tema foi a Reclamação n. 2.138/DF na qual pregava pela inaplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos conforme as teses aludidas no capítulo anterior.

No entanto a decisão da Ação Cautelar n. 3.585 AgR/RS foi o pontapé inicial para a virada do entendimento jurisprudencial, onde restou comprovado que os agentes políticos respondem tanto pela lei de improbidade administrativa – n.

8.429/92, quanto pela lei de crime de responsabilidade – n. 1.079/50, nesta última desde que ainda esteja cumprindo seu mandato eletivo.

Lembrando que a única exceção quanto ao tema, trata-se do Presidente da República que, conforme manifestação expressa na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 86, será julgado e processado pelo rito do *impeachment*, caso pratique ato de improbidade administrativa.

Por fim, vale enaltecer que apesar das divergências no Supremo Tribunal Federal, pois conforme a leitura do capítulo anterior, ainda possuem na Corte Ministros que discordam acerca da aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos, como por exemplo Gilmar Mendes, a maioria possui o entendimento contrário e defendido na presente pesquisa, portanto e felizmente como a maioria vence, hoje o posicionamento majoritário dos Ministros da Suprema Corte é pela aplicabilidade da lei n. 8.429/92 aqueles investido em mandato eletivo.

6. 2 Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça

No Superior Tribunal de Justiça a questão ora discutida se encontra pacificada, inclusive em 26/03/2016, o STJ em nota no seu site oficial reafirmou seu posicionamento esclarecendo que defende a aplicação da lei n. 8.429/92 aos agentes políticos, com ressalva ao Presidente da República, o qual deve ser julgado de acordo com os ditames da lei de crime de responsabilidade, conforme o art. 85, V da nossa Carta Magna.

Tal entendimento pode ser comprovado nas recentes decisões abaixo, que refletem o entendimento atual do Superior Tribunal de Justiça acerca do tema, firmando assim a compreensão de que os agentes políticos se submetem a lei de improbidade, nos dois casos transcritos, mais especificamente aos Prefeitos, que além de serem responsabilizados pelo Decreto lei 201/67, compreendendo um julgamento político administrativo, em simetria à lei de crime de responsabilidade, também submetem-se a lei n. 8.429/92, consagrando a Corte que não há incompatibilidade entre a aplicação concomitante das duas normas legais. Vejamos:

EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ. VIOLAÇÃO A

PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS. ELEMENTO SUBJETIVO DO ATO ÍMPROBO AFIRMADO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. AUSÊNCIA DE NOTIFICAÇÃO PARA DEFESA PRÉVIA. NULIDADE RELATIVA. 1. Trata-se, na origem, de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa proposta pelo Ministério Público Estadual em razão da ausência de prestação de contas referente ao Convênio 277/1996 firmado entre o Estado do Maranhão, por meio da Secretaria de Estado da Educação e o Município de Codó, representado pelo requerente, então prefeito municipal. 2. Como bem pontuado no decisum monocrático no tocante à pretensa violação dos arts. 125, I, 158, 178, 183, 301, I, 355 e 460 do CPC e 17, §§ 4º, 8º e 9º, da Lei 8.429/92, nota-se, pela leitura dos autos, que não houve apreciação pelo Tribunal de origem sobre os dispositivos em referência, tampouco sobre a tese, o que impossibilita o julgamento do recurso nesse aspecto, por ausência de prequestionamento, nos termos da Súmula 211/STJ. No ponto, impende destacar que é insuficiente para reformar a decisão agravada a mera alegação de que todos os dispositivos foram prequestionados porque compunham os Embargos de Declaração opostos. 3. A conclusão do Tribunal de origem está em consonância com a orientação do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a ausência de notificação para apresentação da defesa preliminar prevista no art. 17, § 7º, da Lei 8.429/92, somente causa nulidade relativa, motivo pelo qual somente será reconhecida se comprovados eventuais prejuízos decorrentes do descumprimento da referida norma. Quanto ao tema, o presente Agravo Interno também não merece prosperar, pois, ao contrário do afirmado pelo recorrente, o Tribunal de origem não reconheceu qualquer prejuízo decorrente da ausência de notificação, motivo pelo qual tal entendimento não pode ser reformado em Recurso Especial. 4. No tocante à prescrição, afasta-se a violação do art. 269, IV, do CPC, porquanto o Tribunal a quo deixou de apreciar a matéria por entender prejudicado o pleito recursal nesse ponto porque superada a alegada nulidade dos atos citatórios. Incidência da Súmula 211 do STJ. 5. Por fim, é pacífica a jurisprudência desta Corte de que o ato de improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/92 exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. O Tribunal de origem foi categórico em afirmar a presença do elemento subjetivo, in casu, o dolo. Vejamos: "No que toca ao mérito da vertente ação de improbidade, também não assiste razão ao apelante, pois, ao contrário do que afirma à fL. 369 (vol. II), os autos não demonstram ter ele prestado as informações referentes ao convênio no 277/96, mesmo que para órgão diverso da Secretaria Estadual da Educação." 6. Assim, em relação ao argumento de inexistência de dolo e de prática de ato ímprobo, no caso, constata-se que a instância de origem decidiu a controvérsia com fundamento no suporte fático-probatório dos autos. Desse modo, verifica-se que a análise da lide demanda o necessário reexame do contexto fático-probatório, o que é inviável no Superior Tribunal de Justiça, ante o óbice da Súmula 7/STJ: "A pretensão de simples reexame de prova não enseja Recurso Especial." **7. Cumpre registrar que a jurisprudência de ambas as Turmas que integram a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça firmou-se no sentido de que os agentes políticos municipais se submetem aos ditames da Lei 8.429/1992, sem prejuízo da responsabilização**

política e criminal estabelecida no DL 201/1967.8. Agravo Interno não provido.(AgInt no AREsp 876.248/MA, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 20/09/2016, DJe 29/09/2016).

ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO AOS AGENTES POLÍTICOS. PRECEDENTES. REVISÃO DAS SANÇÕES IMPOSTAS. VERIFICAÇÃO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Nos termos do que decidido pelo Plenário do STJ, "[a] os recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça" (Enunciado Administrativo n. 2). **2. A jurisprudência do STJ já firmou a compreensão de que os Agentes Políticos se submetem a Lei de Improbidade Administrativa, entendimento esse que se aplica inclusive aos Prefeitos, pois a jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que os Prefeitos Municipais, apesar do regime de responsabilidade político-administrativa previsto no Decreto-Lei 201/67, estão submetidos à Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), em face da inexistência de incompatibilidade entre as referidas normas. Precedentes: AgRg no REsp 1321111/RJ, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, DJe 13/05/2016; AgRg no AREsp 692292/PB, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 22/09/2015; AgRg no AREsp 173359/AM, Rel. Min. Sergio Kukina, Primeira Turma, DJe 24/03/2015.**3. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em casos excepcionais, nos quais da leitura do acórdão exsurta a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso dos autos. Precedentes: AgRg no REsp 1307843/PR, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Turma, DJe 10/08/2016; REsp 1445348/CE, Rel. Min. Sergio Kukina, Primeira Turma, DJe 11/05/2016. 4. Agravo regimental não provido. (AgRg no AREsp 719.390/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 15/09/2016, DJe 23/09/2016).

Ainda neste sentido, as orientações jurisprudenciais além de recentes, pois são do corrente ano, asseveram que o entendimento do STJ é assente quanto a aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos. Ou seja, não há uma divergência de posicionamento nesta Corte, o entendimento é completamente pacífico quanto ao tema:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESCRIÇÃO. ART. 23 DA LEI 8.429/92.

TERMO INICIAL. TÉRMINO DO SEGUNDO MANDATO. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. CABIMENTO. PRECEDENTES. ART. 10 DA LEI 8.429/92. OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. SÚMULA 7 DO STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. 1. A jurisprudência deste Superior Tribunal é assente em estabelecer que o termo inicial do prazo prescricional da ação de improbidade administrativa, no caso de reeleição de prefeito, se aperfeiçoa após o término do segundo mandato. Exegese do art. 23, I, da Lei 8.429/92. Precedentes: AgRg no AREsp 676.647/PB, Rel. Min. Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 05/04/2016, DJe 13/04/2016; AgRg no REsp 1.510.969/SP, Rel. Min. Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 27/10/2015, DJe 11/11/2015; AgRg no AREsp 161.420/TO, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 03/04/2014, DJe 14/04/2014. **2. A pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento no sentido de que a Lei 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Precedentes. 3. A pacífica jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já sedimentou o entendimento no sentido de que a Lei 8.429/1992 se aplica aos agentes políticos. Precedentes. Súmula 83/STJ. 4.** O Tribunal de origem reconheceu expressamente a existência de dano ao erário, caracterizado pelo desvio de R\$ 13.000,00. Da análise das razões do acórdão recorrido, observa-se que este delineou a controvérsia dentro do universo fático-probatório, razão pela qual analisar a ocorrência ou não de dano ao erário passa necessariamente pela análise do conjunto probatório dos autos. Incidência da Súmula 7/STJ. 5. Não se pode conhecer do recurso pela alínea "c" do permissivo constitucional, quando o recorrente não realiza o necessário cotejo analítico, bem como não apresenta adequadamente, o dissídio jurisprudencial. Apesar da transcrição de ementa, não foram demonstradas as circunstâncias identificadoras da divergência entre o caso confrontado e o aresto paradigma. 6. O novo Código de Processo Civil também não exime o recorrente da necessidade da demonstração da divergência. Agravo interno improvido. (AgInt no REsp 1512479/RN, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/05/2016, DJe 30/05/2016).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS ÀS DISPOSIÇÕES DA LEI 8.429/92. ALEGADA ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA 329/STJ. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL A QUO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA CARACTERIZAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E PELA EXISTÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO. I. **É firme a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que as disposições contidas na Lei 8.429/92 são aplicáveis aos agentes políticos (STJ, AIA 30/AM, Rel. Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, CORTE ESPECIAL, DJe de 28/09/2011; STJ, REsp 1.292.940/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 18/12/2013).** II. No que tange

à alegada ilegitimidade ativa do Ministério Público, esta Corte firmou entendimento no sentido de que tem ele legitimidade ad causam para propor ação civil pública, objetivando o ressarcimento de danos ao Erário, mormente em se tratando de danos decorrentes de atos de improbidade administrativa - como na hipótese -, atuando não somente na defesa de interesses patrimoniais, mas na defesa da legalidade, da moralidade administrativa e do patrimônio público. É o que se extrai da Súmula 329/STJ: "o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público". III. Segundo consignado no acórdão recorrido, à luz das provas dos autos, ficou configurada a prática do ato de improbidade administrativa, estando comprovada a "admissão irregular, levada a efeito pelo prefeito municipal da época, em situação que não era de excepcionalidade, à vista do disposto na Lei Municipal n. 220/96 de 30.09.96, contra os princípios que regem a Administração Pública". Assim, a alteração do entendimento do Tribunal de origem ensejaria, inevitavelmente, o reexame fático-probatório dos autos, procedimento vedado, pela Súmula 7 desta Corte. IV. Agravo Regimental improvido. (AgRg no AREsp 147.182/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 10/03/2016, DJe 17/03/2016).

As jurisprudências deixam claro que é pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto a aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. Inclusive na primeira decisão supra aludida o Ministro Humberto Martins não acolhe o agravo no Recurso Especial, com fundamento na Súmula 87 do STJ, pois esta assevera que não se conhece do recurso especial pela divergência, quando a orientação do tribunal se firmou no mesmo sentido da decisão recorrida. Ou seja, não há qualquer divergência da Corte quanto a aplicabilidade da lei n. 8.429/92 aos agentes políticos.

Ademais, com as orientações jurisprudenciais e fundamentação jurídico teórica acerca do tema, o Superior Tribunal de Justiça segue o mesmo posicionamento da maioria dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando a lei de improbidade aos empossados em mandato eletivo. Porém, a única exceção é quando diz respeito ao Presidente da República, corrente também defendida na presente pesquisa, que será julgado através do rito especial do art. 86, V da Constituição Federal de 1988.

Portanto apesar da grande celeuma entre a questão discutida, as Supremas Cortes brasileiras, antes tarde do que nunca, entendem pela aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, corrente esta veemente defendida na presente pesquisa.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A defesa da presente pesquisa tem um cunho bem mais que científico, conforme se pode visualizar, até nas próprias fundamentações jurisprudenciais que defendem a aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, percebemos que esta lei é uma esperança, com o fito de punir e ao menos com isso, tentar diminuir o mar de corrupção que afunda nosso país. A defesa pela aplicabilidade desta lei deve ser encarada como um dever de todo cidadão que honra a honestidade e principalmente que tem a esperança de ver um país mais justo.

Como bem falou o Ministro Carlos Velloso, excluir os agentes políticos das sanções descritas na lei de improbidade administrativa se demonstra um caos para a máquina pública, num país onde há corrupção principalmente por parte de administradores ímprobos. Aqueles que deveriam ser exemplos, pois representam uma nação, infelizmente precisam se submeter a severas sanções para que sejam banidos da administração pública, e ser responsabilizados pelos atos ímprobos que cometem.

Princípios basilares da máquina pública, como a moralidade, são completamente desrespeitados, e diante disto não há outra maneira senão banir todos que atentam contra a probidade, conforme o devido processo legal, disposto nas normas legais atinentes ao caso, incluindo aí a Lei de Improbidade Administrativa – 8.429/92.

As discussões sobre a aplicabilidade ou não da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos veio à tona com a Reclamação 2.138/DF de 2007, apesar de não possuir qualquer efeito vinculante, esta decisão abriu um leque de questões acerca do assunto, bem como, assentou, naquela época, o posicionamento da Suprema Corte brasileira, que sustentou a aplicabilidade da lei de crime de responsabilidade em detrimento da lei n. 8.429/92. Apesar de tal julgado, e após as discussões das teses aludidas na presente pesquisa, tal entendimento não prevalece.

Primeiramente foi comprovado que a Constituição Brasileira de 1988, regulamentou em seu art. 37 § 4º, a lei n. 8.429/92, e no próprio artigo já esclareceu as sanções cabíveis aqueles que cometem atos de improbidade, sem prejuízo da ação penal cabível, ou seja, a previsão é clara, e a Carta Magna, a lei maior do nosso país trouxe consigo penas duras àqueles em desacordo com os princípios da administração pública.

Neste sentido, cabe frisar que conforme a própria Constituição de 1988 destaca, os crimes de responsabilidade regulados pela lei n. 1.079/50 possui um caráter completamente diverso da lei de improbidade administrativa.

Como fora fartamente esclarecido a lei n. 8.429/92 possui um caráter civil, especificamente sancionador aplicado a todo e qualquer agente público que atentar contra a probidade, seja ele político ou não, através de uma ação civil pública, que não se confunde de maneira alguma com o julgamento da lei de crime de responsabilidade. Esta última, lei n. 1.079/50, detém natureza e julgamento político administrativo, ou seja, os agentes políticos serão julgados pelo Poder Legislativo, no rito especial conhecido como *impeachment*.

Trata-se de um julgamento puramente político de um agente político e feito por outro político, ou seja, a imparcialidade neste fica um tanto quanto comprometida. O agente será responsabilizado por aquele sistema, com o banimento do seu mandato e perda dos seus direitos políticos por determinado período. Neste ponto que entra a lei de improbidade, esta serve para resgatar e tentar minimizar os danos que o ato improprio cometido causou, nesta, o ressarcimento ao erário e a pena indenizatória pelo descumprimento dos princípios da administração pública, é efetivada com a devolução aos cofres públicos de desvio de verba por exemplo. Pois não adiantaria o agente político perder seu mandato e seus direitos políticos e não ressarcir ao erário o dano que ele causou com o ato de improbidade.

A lei de crime de responsabilidade possui claramente uma natureza político administrativa, já a lei de improbidade um caráter civil, sancionador e reparador, ou seja, mais amplo e severo. Desta forma fica demonstrado que o cometimento de um ato de improbidade por um agente político pode desaguar em dois julgamentos: o político através da lei n. 1.079/50 e o civil através da lei n. 8.429/92.

Após as discussões quanto à natureza da lei de improbidade, a prerrogativa de foro funcional foi outro ponto que tentou desconstituir a aplicabilidade da referida lei aos agentes políticos. No entanto a tese foi banida com a Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada em face da lei n. 10.628/02, que tentou aplicar essa prerrogativa a todos os agentes políticos, foi claramente uma tentativa dos ocupantes de mandato eletivo de fugirem literalmente do julgamento pelo rito da lei n. 8.429/92.

Ademais apesar dos golpes e tentativas políticas de banimento da aplicabilidade da lei n. 8.429/92 aos agentes políticos, a construção ao longo dos anos do posicionamento jurisprudencial e doutrinário acerca do assunto, obteve um enorme

avanço. O posicionamento majoritário é claro quanto à natureza jurídica da lei, bem como, da sua extrema distinção com a lei de crime de responsabilidade, que possui o condão de um julgamento meramente de caráter político.

Hoje o Supremo Tribunal Federal, em sua maioria dos membros entende pela aplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos, apesar de possuir alguns votos contra esta tese, como bem colocado, a maioria prevalece, ou seja, o entendimento majoritário é o favorável. Já no Superior Tribunal de Justiça a questão encontra-se pacificada, não havendo qualquer divergência acerca do assunto.

No entanto cabe destacar que, apesar do entendimento majoritário sobre aplicabilidade da lei n. 8.429/92 aos agentes políticos, há uma exceção, tal corrente também é a defendida na presente pesquisa. Diz respeito ao Presidente da República, como dito anteriormente, este possui um tipo de julgamento expresso na Constituição Federal de 1988, lei maior do nosso ordenamento jurídico, a qual deve ser respeitada, desta forma, conforme a previsão constitucional do art. 86, V, cabe ao Presidente ser julgado por atos de improbidade através do rito do *impeachment*.

Por fim, sem dúvidas muitas discussões hão de vir à tona e trazer o assunto em pauta, pois a construção do pensamento jurídico se modifica com o tempo, ele se renova. No entanto, é de extrema importância que se dê o devido respeito pela concretude da Lei de Improbidade Administrativa – 8.429/92 esta é com certeza uma das ferramentas anticorrupção.

REFERÊNCIAS

BATISTI, Nélia Edna Miranda. PIMENTA, Julia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.10, n.3, p.119-140, set/dez. 2015. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/Uel/index.php/direitopub/article/view/23910>. Acesso em 02 out. 2016.

BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. Agentes políticos não estão sujeitos à lei de improbidade administrativa. In: BOLZAN, Fabrício; MARINELA, Fernanda. **Leituras complementares de direito administrativo**. 2ª Edição, Salvador: Editora Juspodivm, 2010, p.15-41.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 21 set. 2016.

BRASIL. **Lei nº 1.079 de 10 de abril de 1950**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03leis/L1079.htm. Acesso em 03 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm. Acesso em 01 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 10.628 de 24 de dezembro de 2002**. Altera a redação do art. 84 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10628.htm. Acesso em 29 set. 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Ação Cautelar nº 3.585, Rio Grande do Sul, Relator Ministro Celso de Mello, Data de Julgamento: 02/09/2014, Segunda Turma, Divulgação: 24/10/2014, Publicação: 28/10/2014. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 25 set. 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Reclamação no Agravo Regimental nº 14954, Relatora Ministra Rosa Weber, Data de Julgamento: 15/03/2016, Primeira Turma, Divulgação: 14/04/2016, Publicação: 15/04/2016, Processo eletrônico: DJe-070. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 29 set. 2016

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Agravo no Recurso Especial nº 826762, Relator Ministro Luiz Fux, Data de Julgamento: 30/09/2014, Primeira Turma, Divulgação: 16/10/2014, Publicação: 17/10/2014, Processo eletrônico: DJe-203. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 25 set. 2016.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Reclamação no Agravo Regimental nº 2766, Rio Grande do Norte, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, Processo eletrônico: DJe 09.4.2014. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em 17 out. 2016.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 876.248, Maranhão, Relator Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 20/09/2016, Segunda Turma, Processo eletrônico: DJe 29/09/2016. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 17 out. 2016.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 719.390, São Paulo, Relator Ministro Benedito Gonçalves, Data de Julgamento: 15/09/2016, Primeira Turma, Processo eletrônico: DJe 23/09/2016. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 15 out. 2016.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Interno no Recurso Especial nº 1512479, Rio Grande do Norte, Relator Ministro Humberto Martins, Data de Julgamento: 19/05/2016, Segunda Turma, Processo eletrônico: DJe 30/05/2016. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 19 out. 2016.

BRASIL. **Superior Tribunal de Justiça**. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial nº 147.182, São Paulo, Relatora Ministra Assusete Magalhães, Data de Julgamento: 10/03/2016, Segunda Turma, Processo eletrônico: DJe 17/03/2016. Disponível em: www.stj.jus.br. Acesso em 21 out. 2016.

DELGADO, José Augusto. Improbidade administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a lei de improbidade administrativa. **Informativo jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 14, nº 1, p. 21-42, jan./jun. 2002. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/9555>. Acesso em 12 ago. 2016.

FERNANDES, Flávio Sátiro. Improbidade Administrativa. **Revista de Direito Administrativo** – Fundação Getúlio Vargas, 1997. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47094/45805>. Acesso em 12 ago. 2016.

FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzio. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da defesa do patrimônio público**. 2ª Edição. Editora Atlas, 1997.

FRANCO JUNIOR, Raul de Mello. **Responsabilidade Civil por ato de improbidade administrativa**. Revista Jurídica Faculdade Uniara, 2012. Disponível em: http://www.raul.pro.br/Lista_Artigos.aspx?Bimestre=Prof_raul. Acesso em 15 ago. 2016.

HARADA, Kiyoshi. **Ato de improbidade Administrativa**. Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, 2007. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13363-1-PB.pdf>. Acesso em 29 ago. 2016.

HARGER, Marcelo. Aspectos inconstitucionais da Lei de Improbidade Administrativa. A&C – **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, 2014, n. 55, jan./mar. 2014. Disponível em: <http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCnts=107638>. Acesso 30 set. 2016.

MARTINS, Tiago do Carmo. **Improbidade administrativa e agentes políticos: aplicabilidade e foro competente**. Revista Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, nº 50, outubro de 2012. Disponível em: http://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Tiago_Martins.html. Acesso em 12 set. 2016.

MOROLLI, Isabella Fontes. **Improbidade Administrativa**. PUC – Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, p.67-68, 2007. Disponível em: <http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/11536/11536.PDF>. Acesso em 22 out. 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. Administração Pública, responsabilidade e sanção. **Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro**, Edição Especial Administração Pública, Risco e Segurança Jurídica, p.455 – 460. 2014. Disponível em: <http://http://www.rj.gov.br/web/pge/exibeConteudo?article-id=2571648>. Acesso em 12 ago. 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa: reflexões sobre Laudos Pericias Ilegais e Desvio de Poder em face da Lei Federal 8.429/92. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, nº 8, dezembro de 2006. Jan./fevereiro 2007. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em 14 ago. 2016.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão: corrupção: ineficiência**. São Paulo, Editora: Revista dos Tribunais, p.187-247, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**. 19ª Edição. Editora Atlas: São Paulo, p.509, 2009.

ROCHA, Fabrizzio Cavalcante. **Improbidade administrativa e a perda e suspensão dos direitos políticos**. Conteúdo Jurídico, Teresina, p.21-22, 2011. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/monografia-tcc-tese,improbidade-administrativa-e-a-perda-e-suspensao-dos-direitos-politicos,35488.html>. Acesso em 18 set. 2016.

TOURINHO, Rita. Os golpes aplicados contra a eficácia da Lei de Improbidade Administrativa e a proposta de criação do Tribunal Superior da Probidade Administrativa. In: BOLZAN, Fabrício; MARINELA, Fernanda. **Leituras complementares de direito administrativo**. Salvador: Editora Juspodivm, 2ª Edição, p.493-508, 2010.

VALINHAS, Luana A. S. Nogueira. A incidência da lei n. 8.429/92 como regime de responsabilidade político-administrativa dos agentes políticos. **Periódico do Centro de Estudos em Desenvolvimento Sustentável da UNDB** n. 2, Volume 1, março/julho 2015, Semestral. Disponível em: <http://www.undb.edu.br/revistadoceds>. Acesso em 12 ago. 2016.

ZAVASCKI, Teori Albino. Direitos Políticos: perda, suspensão e controle jurisdicional. **Resenha Eleitoral - Nova Série**, Volume 2, Edição Especial, p.1-16, março de 1995. Disponível em: http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/1974/1/Direitos_Politicos_Perda_Suspens%c3%A3o.pdf. Acesso em 21 out. 2016.