

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO

LUIZ MATHEUS RIBEIRO

**RESPONSABILIDADE DO AGENTE POLÍTICO PELA PRÁTICA DE ATO DE
IMPROBIDADE**

JUIZ DE FORA
2013

LUIZ MATHEUS RIBEIRO

**RESPONSABILIDADE DO AGENTE POLÍTICO PELA PRÁTICA DE ATO DE
IMPROBIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, na área de Direito Constitucional, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Mestre Renato Chaves Ferreira.

Juiz de fora
2013

LUIZ MATHEUS RIBEIRO

RESPONSABILIDADE DO AGENTE POLÍTICO PELA PRÁTICA DE ATO DE IMPROBIDADE

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, na área de Direito Constitucional, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Aprovado em: 22/08/2013

Prof. Me. Renato Chaves Ferreira – Orientador
Universidade Federal de Juiz De Fora

Prof. Dr. Frederico Augusto d'Ávida Riani
Universidade Federal de Juiz de Fora

Prof. Esp. Rafael Alem Mello Ferreira

Ao Professor Renato pelos ensinamentos.

À minha família e à Juliane pelo apoio incondicional em todos os momentos.

RESUMO

O presente trabalho pretende discutir a responsabilização dos agentes políticos pela prática de atos ímprobos. Para tanto, estabeleceu-se o que seriam os pilares da responsabilidade dos agentes políticos: o princípio democrático, o regime republicano e a opção constitucional por diversas esferas de responsabilização. Feito isso, mostrou-se necessário traçar um paralelo entre os crimes de responsabilidade e a ação de improbidade administrativa, pois ambos os sistemas buscam punir a prática de atos de improbidade. A seguir, a pesquisa revelou que doutrina e jurisprudência não são pacíficas quanto à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, por já estarem estes submetidos a um regime de responsabilização próprio, qual seja, os crimes de responsabilidade. Apresenta-se como solução a compatibilidade entres os institutos, observadas as prerrogativas constitucionais para a perda cargo político.

Palavras-chave: Princípio democrático. Responsabilidade. Improbidade Administrativa. Crimes de Responsabilidade. Agentes políticos.

ABSTRACT

This study aims to discuss the responsibility of political actors in cases of public mismanagement. In order to do so, we have established what could be considered the pillars of politician's accountability: the democratic principle, the republican regime and the constitutional option for various responsibility levels. Subsequently, it was necessary to delineate a comparison between the "Accountability Crimes" and the "Administrative Misconduct Act", since both systems intend to punish such behavior. As a result, we have concluded that doctrine and jurisprudence are divergent on the enforcement of the "Administrative Misconduct Act" when it comes to political actors, given that they are already submitted to a specific regime, the "Accountability Crimes". In conclusion, we suggest the compatibility between the institutes, in view of the constitutional prerogatives as to the forfeiture of political office.

Keywords: Democratic principle. Accountability. Administrative Misconduct/Public Mismanagement. Accountability Crimes. Political actors.

SUMÁRIO

RESUMO	04
INTRODUÇÃO	07
1 RESPONSABILIDADE DOS AGENTES POLÍTICOS	09
1.1 Fundamentos da responsabilização	09
1.1.1 O princípio democrático.....	09
1.1.2 O princípio republicano	11
1.1.3 Regime Constitucional de responsabilidade democrático	12
1.2 Agentes Públicos e Agentes políticos	13
2 CRIMES DE RESPONSABILIDADE	16
2.1 Regime sancionatório político-constitucional	16
2.2 As infrações políticas	17
2.3 Procedimento (o <i>impeachment</i>)	19
2.4 Natureza jurídica dos crimes de responsabilidade (política ou penal)	22
2.5 Efetividade e importância do <i>impeachment</i>	24
3 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	26
3.1 A improbidade na Constituição de 1988	26
3.2 Lei de Improbidade Administrativa (LIA) - Lei 8.429/92.....	27
3.3 Sanções decorrentes da prática de atos de improbidade	30
3.4 Natureza Jurídica e competência para julgamento	31
3.5 Efetividade e importância do diploma legal	34
4 APLICAÇÃO DOS REGIMES DE RESPONSABILIDADE PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO	35
4.1 A submissão dos agentes políticos que respondem por crimes de responsabilidade à lei de improbidade: a Reclamação 2.138/DF no STF	35
4.2 Posições doutrinárias	37
4.3 As decisões dos tribunais brasileiros	40
4.4 Aplicação da Lei 8.429/92 aos agentes políticos: possíveis soluções	43
CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	48

INTRODUÇÃO

Após um longo período ditatorial e uma história marcada pela má gestão pública, foi preocupação do constituinte brasileiro de 1988 buscar meios de combater a impunidade e estabelecer mecanismos para a responsabilização dos agentes públicos, seguindo as diretrizes de um Estado Democrático de Direito e do princípio Republicano. O dever de probidade dos agentes públicos no exercício da função pública, imposto na Constituição de 1988, rompeu com a tradição das Constituições anteriores, pois tratou das sanções decorrentes de ato de improbidade no capítulo destinado à Administração Pública, inserindo-as no âmbito do Direito Administrativo.

Assim, o artigo 37, §4º da Constituição Federal, dispõe que:

“os atos de improbidade importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

Em 1992, atendendo ao comando constitucional supracitado, foi editada a Lei 8.429 (Lei de Improbidade Administrativa), cujo artigo 2º adotou um conceito amplo de agente público, incluindo aquele que exerce mandato eletivo. O artigo 23, por sua vez, ao tratar da prescrição da ação de improbidade, estabelece o prazo de cinco anos contados do “término do exercício do mandato”, o que também permite concluir pela aplicação da lei aos agentes políticos.

Não obstante, decorridos mais de vinte anos da publicação da lei, ainda é polêmica a possibilidade da responsabilização dos agentes políticos pela prática de atos de improbidade, via ação prevista na Lei 8.429/92. Isso porque, entre as sanções previstas no artigo 12 da Lei de Improbidade, está a perda do cargo público, que pode ser imputada aos agentes políticos quando responderem por crimes de responsabilidade previstos na Lei 1.079/50. Além disso, muito se discute a possibilidade da existência de foro privilegiado para a ação de improbidade administrativa, visto que tal punição, tão gravosa para o indivíduo, é aplicável precipuamente nas esferas penal e de crimes de responsabilidade.

Assim, o presente trabalho pretende abordar, num primeiro momento, em que contexto se insere a responsabilidade dos agentes políticos (capítulo 1). Para tanto, serão abordados os assuntos que são os alicerces dessa responsabilidade: a democracia, cerne de toda representação exercida pelos políticos e que os legitima

no poder (1.1.1); o princípio republicano, que tem como premissa básica a responsabilização do governante e proteção da coisa pública (1.1.2); e a opção constitucional por um “sistema de responsabilidades” (1.1.3). Feito isso, será necessário estabelecer quem são os chamados “agentes políticos” (1.2).

O próximo passo será uma análise sobre o regime jurídico dos crimes de responsabilidade (capítulo 2) e da improbidade administrativa (capítulo 3), oportunidade em que se abordará a natureza jurídica, regras procedimentais e demais aspectos dos institutos. Como se verá, existem diferenças claras entre eles.

Em seguimento, tem-se por objetivo analisar a responsabilidade dos agentes políticos pela prática de atos de improbidade: se estão sujeitos somente ao regime jurídico estabelecido pela lei dos crimes de responsabilidade ou se podem ser punidos também pela Lei de Improbidade administrativa (capítulo 4). Para a realização dessa tarefa, será necessário abordar a evolução do assunto no Supremo Tribunal Federal, que culminou com o entendimento da inaplicabilidade da Lei de Improbidade para os agentes políticos, na Reclamação 2.138/DF (4.1). Em seguida, serão levantados os aspectos doutrinários da controvérsia (4.2), bem como a forma pela qual os demais tribunais brasileiros vêm decidindo a questão, como o posicionamento do STJ na Reclamação 2.790/SC (4.3).

Apresenta-se como alternativa, diante da problemática visualizada, a compatibilização da Lei da Improbidade Administrativa com a Lei dos Crimes de Responsabilidade, dentro dos parâmetros estabelecidos na Constituição Federal (4.4).

A investigação realizada teve como base o modelo jurídico-teórico. Como técnica, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, e a construção do estudo se deu por meio da análise de doutrina especializada, artigos sobre o tema e jurisprudência sobre o objeto da pesquisa.

1 RESPONSABILIDADE DOS AGENTES POLÍTICOS

1.1 Fundamentos da responsabilização:

1.1.1 O princípio democrático.

A democracia surge como princípio normativo estruturante da ordem constitucional brasileira, conforme dispõe o artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Ao enunciar que todo o poder emana do povo, a Constituição consagra a soberania popular como diretriz de todo o poder exercido pelo Estado. Significa dizer, primeiramente, que a titularidade deste poder é atribuída ao povo: o poder é do povo, e não apenas exercido em seu favor.

Significa também que o povo permanece como titular do poder constituinte, ou seja, este poder não termina com o ato que estabelece a Constituição, mas permanece legitimando as decisões fundamentais constitucionais. A manutenção do povo como titular do poder constituinte é que traduz força normativa à Constituição, pois faz com que a aplicabilidade dos preceitos constitucionais se renove ou se enfraqueça, de acordo com a coerência da vontade popular (BÖCKENFÖRDE, 2000).

Quando se enuncia que o povo exerce o poder por meio de representantes eleitos ou diretamente, a Constituição determina o modelo democrático como sistema de governo. Então, além de criador e titular do poder político, o próprio povo é o responsável por seu exercício. E esse exercício se dá pelo autogoverno, através da autonomia que o povo tem para decidir sobre seus próprios assuntos. Fala-se que o povo tem a capacidade de se autonormatizar. A democracia vem, assim, concretizar a soberania popular.

No entanto, a evolução dos Estados e o aumento significativo da população fez com que a utilização de mecanismos de democracia direta se tornasse impraticável, tornando inevitável a democracia representativa. Na democracia representativa, o povo concede um mandato a alguns cidadãos para, na condição de representantes, externarem a vontade popular e tomarem decisões em seu nome, como se o próprio povo estivesse governando (DALLARI, 1993).

E o exercício do poder político, através de representação, não é algo natural, e por isso carece de legitimação, que só é alcançada quando o próprio povo reconhece este exercício de poder como aquele que é produto de sua autodeterminação. Desta forma, a adoção do modelo representativo de democracia não significa um esvaziamento do sentido de autogoverno do povo, porque a legitimação propõe uma verdadeira “identidade entre governantes e governados” (BÖCKENFÖRDE, 2000).

Nas lições de Böckenförde (2000), existem formas democráticas de se legitimar o modelo representativo. Exige-se, por exemplo, que toda autoridade estatal – exercente de parcela do poder estatal – submeta-se a uma cadeia de legitimação ininterrupta que possa retroagir até o povo. Pensa-se no seguinte exemplo: o povo, titular do poder político, elege como seu representante o Presidente da República, que, por sua vez, nomeia Ministros de Estado. Não ocorreram eleições para os cargos do Ministério, mas são legítimos porque derivam da nomeação do presidente, que, por sua vez, foi eleito. De outra forma, a legitimação também é alcançada mediante vinculação de todos os órgãos do Estado à vontade popular. As decisões emanadas pelo Executivo deverão ser calcadas na legislação, já que esta é produzida por um órgão representante do povo (o parlamento), escolhido através de eleições. Assim, já empossados legitimamente, tais agentes ficam impedidos de governar em desacordo com a vontade popular.

Noutro giro, os cargos de representação são ocupados por tempo limitado e mediante eleições. Dentro do mandato, aquele que é eleito passa a se valer de determinadas garantias constitucionais, pois a Constituição busca proteger o que é fruto da vontade popular. E o voto é instrumento para controlar o governante, na medida em que é possível rejeitá-lo para o cargo, não o reelegendo.

O direito de participação no processo político é consagrado na Constituição de 1988, através do sufrágio universal e do voto periódico, livre, direto, secreto e igual (CF, art. 14). Pode-se dizer que a Carta de 1988 assume o modelo de democracia representativa, mas vai além, pois estabelece meios diretos de participação efetiva do povo nas escolhas do país, como o plebiscito, referendo e iniciativa popular¹.

¹ A Constituição estabelece diversos outros mecanismos de participação direta dos cidadãos, tais como: cooperação no planejamento municipal (CF, art. 29, XII); gestão administrativa da previdência social (CF, art. 194, VII); políticas, ações, serviços públicos de saúde (CF, art. 198, III); assistência social (CF, art. 204, II); proteção do patrimônio cultural brasileiro (CF, art.216, §1º); entre outras.

A democracia, como regime político, determina, pois, que o poder do Estado é constituído, legitimado e controlado pelo povo. A escolha dos representantes ocorre em eleições livres e periódicas, mediante sufrágio universal e voto direto e secreto, para o exercício de mandatos periódicos, nos termos da Constituição brasileira.

A legitimação que o povo confere aos governantes implica para estes em uma maior carga de responsabilidade em comparação aos demais agentes públicos, eis que são os verdadeiros formadores da vontade estatal. A despeito disso, nem sempre estão aptos a concretizar uma boa gestão pública. A corrupção e o imediatismo para buscar resultados em curto prazo são práticas comuns entre políticos, enquanto falta à população educação para entender a complexidade dos temas debatidos, o que em muitos casos acaba por gerar desinteresse com a política. Tudo isso dificulta a tão almejada identidade entre governantes e governados.

1.1.2 O princípio republicano:

O artigo 1º da Constituição de 1988 consagra a República como princípio fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro.

A república é forma de governo que se opõe à monarquia, tendo origem nas lutas travadas contra o absolutismo em virtude da exigência de participação do povo no governo. Antes de tudo, seu nascimento significou a limitação de poder dos governantes frente a uma lei comum.

Em contraposição ao caráter hereditário e vitalício da monarquia, surgiram como características fundamentais da República: a temporariedade – o chefe de governo recebe um mandato com prazo de duração predeterminado, com proibição de reeleições sucessivas; a eletividade – quem governa é eleito pelo povo; e a responsabilidade – o governante é politicamente responsável, ou seja, deve prestar contas de seus atos perante o povo, diretamente ou a um órgão de representação popular (DALLARI, 1993). Além disso, a República estabelece uma estrutura garantidora de liberdades civis, como os direitos de defesa individuais, e a investidura nos cargos públicos é possível para quaisquer indivíduos, desde que preencham as condições estabelecidas na própria Constituição (MENDES, 2007).

República e democracia se inter-relacionam, já que os titulares de funções políticas supremas, representantes do povo em nome do qual legislam e governam,

só exercitam o poder através de legitimação popular. Assim, Oliveira (2009, p. 160) considera que:

“Em razão do princípio republicano, todo e qualquer agente público está posto em situação de subserviência, de submissão, de reverência aos interesses públicos enunciados na própria Constituição ou perfilhados pela obra legislativa complementar, através do regime de representação que estrutura o exercício do poder político. República impõe o domínio da legalidade, isonomia e intangibilidade dos direitos fundamentais (...)”.

A república implica, pois, na responsabilidade dos representantes, atuando como um mecanismo garantidor da soberania popular.

1.1.3 Regime Constitucional de responsabilidade.

A opção por um Estado Constitucional republicano e democrático conduz à inevitável ideia de responsabilidade.

Estado Constitucional é aquele submetido ao Direito, regido por leis, que impõe limites ao exercício do poder político. Segundo Canotilho (2002), trata-se de um Estado com uma Constituição limitadora do poder, através do império do direito. Funda-se nas ideias do governo de leis e não de homens, de Estado submetido ao direito, de constituição como vinculação jurídica do poder.

Leciona Temer (2005, p.165) que “aquele que exerce função política responde pelos seus atos. É responsável perante o povo, porque o agente público está cuidando das *res* pública. A responsabilidade é corolário do regime republicano”. No mesmo sentido, Oliveira (2009) considera a República um antídoto de qualquer imunidade ou irresponsabilidade pretendida pelos exercentes do poder.

E ainda, a democracia é a fonte de legitimidade de uma ordem de domínio e do exercício do poder político (CANOTILHO, 2002). A representatividade exige dos governantes coerência com a vontade popular, e por isso é mais um fator agregador de responsabilidade.

Quem pratica condutas reprováveis pelo ordenamento e exerce irregularmente suas atividades é responsável, e deve se subordinar às consequências da prática do ilícito. E a responsabilidade é promovida por meio de sistemas, que são estruturas normativas que conformam a situação de sujeição e autorizam o Estado a punir de forma legítima. Assim, segundo Oliveira (2009, p.72):

“São sistemáticas porque informadas por um conjunto de princípios e normas unitários, coerentes, axiologicamente concatenados, em vista da

proteção de determinados bens jurídicos fundamentais. Estruturas impositivas à conduta funcional dos agentes públicos, com regimes apartados e definidos consoante a forma legal de tipificação e estipulação legal das sanções, e modo de convivência de todas e de cada uma dentro da ordem constitucional”.

A doutrina quase que de forma unânime² divide a responsabilidade do agente público em três esferas: civil, penal e administrativa. Em que pese haver exceções³, as esferas de responsabilidade independem umas das outras, e por isso um mesmo fato pode dar ensejo à responsabilização civil, penal e administrativa.

E se há cumulação de responsabilidades, conseqüentemente cumular-se-ão também as sanções, pois para cada tipo de responsabilidade é atribuída uma espécie de sanção (CARVALHO FILHO, 2012). Assim, o Estatuto do Servidor Público Federal dispôs que o servidor pode ser responsabilizado civil, penal e administrativamente, e as sanções de cada esfera poderão cumular-se, sendo independentes entre si (Lei 8.112/90, art. 121 e 125).

E quanto aos agentes políticos? Estão eles submetidos à mesma responsabilização prevista para os agentes públicos? Fala-se que, enquanto os agentes públicos, de uma forma geral, estão inseridos na esfera administrativa, os agentes políticos estão inseridos em uma esfera correspondente, a político-administrativa.

Todavia, antes de adentrar no mérito da questão sobre o regime de responsabilidade a que estão submetidos os agentes políticos, é preciso delimitar quem são estes agentes.

1.2 Agentes Públicos e Agentes políticos.

Os agentes públicos são todas as pessoas físicas que exercem função pública e manifestam a vontade do Estado. O vínculo destas pessoas com o Poder Público pode ser remunerado ou gratuito, definitivo ou transitório, político ou jurídico (CARVALHO FILHO, 2012).

A Lei 8.429/92 adotou, em seu artigo 2º, um conceito amplo de agente

² Oliveira (2009) defende que a classificação tradicional foi superada e não atende mais suas finalidades. Segundo o autor, o tratamento dado à responsabilidade dos agentes públicos na Constituição de 1988 revelou diversas esferas de responsabilidade autônomas além da civil, penal e administrativa, como a responsabilidade por ato de improbidade administrativa prevista no artigo 37, §4º.

³ Existem situações em que a decisão penal necessariamente repercutirá no âmbito civil ou administrativo.

público. De uma forma geral, todos aqueles que estão vinculados a diversos órgãos estatais, desde o mais simples servidor até os mais altos cargos do Executivo e do Legislativo, são agentes públicos.

O texto constitucional permite a existência de espécies de agentes públicos. Fala-se em servidores públicos, particulares em colaboração, agentes políticos, dentre outros.

Os agentes políticos são os formadores da vontade superior do Estado, pois são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País (BANDEIRA DE MELLO, 2009). Ensina Carvalho Filho (2012, p. 584) que:

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

De fato, estes agentes diferem-se dos demais, pois gozam de independência na atuação dos assuntos de sua competência, bem como dispõem de certa liberdade de opção e decisão.

São os exercentes de cargos políticos na República Federativa do Brasil. Para acessar tais cargos, é necessário o pleno gozo dos direitos políticos (CF, art. 14, §3º, II), além da condição de brasileiro nato em certos casos (CF, art. 12, §3º, I). A investidura se dá por eleição, e o exercício ocorre pelo mandato eletivo (CF, art. 44, parágrafo único; art. 82), sujeito a temporariedade e transitoriedade, postulados básicos dos princípios republicano e democrático. As funções exercidas pelos agentes políticos constituem atribuições, deveres e prerrogativas funcionais, elencadas na própria Constituição.

No âmbito do Poder Executivo, são agentes políticos: no plano federal, o Presidente e Vice Presidente da República e os Ministros de Estado. Por simetria política (CF, art. 25), temos: no plano estadual, o Governador, Vice-Governador e auxiliares diretos; no plano municipal, o Prefeito, Vice-Prefeito e auxiliares diretos (CF, art. 29, I). No Poder Legislativo, se revestem da qualidade de agentes políticos: na esfera federal, Senadores e Deputados Federais (CF, art. 44, 45 e 46). Nos Estados membros, os Deputados Estaduais (CF, art. 27). Nos municípios, os Vereadores (CF, art. 29, IV). Por fim, na esfera distrital, os Deputados Distritais (CF, art. 32, §3º).

No entanto, há de se destacar que existe divergência doutrinária sobre quais são os agentes políticos. Segundo Meirelles (2001), se incluem na categoria de agentes políticos todos aqueles que recebem atribuições constitucionais, como os membros do Poder Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

Não nos parece o entendimento mais acertado, visto que não basta, por si só, a menção na Constituição para ser agente político, sendo necessário que o agente exerça de fato a função política. Deve ele governar, administrar e tomar as decisões sobre os rumos do país.

Magistrados, membros do Ministério Público e membros do Tribunal de Contas têm vínculo profissional com o Estado, e ingressam no cargo através de concurso público. Já os agentes políticos não possuem vínculo de natureza profissional, mas de natureza política, eis que exercem um *múnus* público.

Com efeito, os agentes políticos possuem prerrogativa de foro, tanto em matéria penal quanto em crimes de responsabilidade. O instituto não consagra privilégios à pessoa, mas sim garante o livre exercício da função política. Nos dizeres de Farias (2010):

“A instituição da prerrogativa de foro, relativamente a esses agentes, não traduz favorecimento pessoal, pois contempla as exigências de garantia constitucional pertinentes aos respectivos cargos e funções, pela relevância que representam nos Poderes correspondentes e nos escalões hierárquicos, cuja dignidade funcional cumpre resguardar. Não é demais assinalar que prerrogativa é assegurada não em razão de qualquer suspeição contra o juiz de primeiro grau, mas, fundamentalmente, em decorrência do significado da decisão no quadro político-institucional do país”.

Por fim, conforme já mencionado, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) adotou, no artigo 2º, um conceito amplo de agente público, incluindo aquele que exerce mandato eletivo, e o artigo 23 estabeleceu o prazo prescricional de cinco anos contados do “término do exercício do mandato”. A leitura dos artigos nos leva a concluir que foi da vontade do legislador ordinário a aplicação da lei aos agentes políticos.

Não obstante, ainda é polêmica a possibilidade da responsabilização dos agentes políticos por meio da Lei de Improbidade, tendo em vista que estão submetidos à Lei 1.079/50, Lei dos Crimes de Responsabilidade. Assim, antes de adentrar no mérito da questão, será preciso traçar um paralelo entre os dois regimes de responsabilização.

2 CRIMES DE RESPONSABILIDADE

2.1 Regime sancionatório político-constitucional.

Os crimes de responsabilidade, como afirma autorizada doutrina com a qual nos identificamos, não são propriamente crimes⁴. Embora assim sejam chamados, não configuram atos ilícitos de cuja prática decorra sanção criminal. São eminentemente infrações políticas da alçada do Direito Constitucional, das quais decorrem apenas sanções políticas (perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública), e cujo processo de apuração se denomina *impeachment* (BROSSARD, 1992). Como bem afirma Oliveira (2009, p. 118):

“(...) os ‘crimes de responsabilidade’ de que trata a Constituição Federal constituem um regime sancionatório autônomo, de feição especializada a certos agentes. Em quaisquer das situações tipificadas na Constituição e lei federal, tem-se a responsabilidade político-constitucional. *Política*, porque a consequência sancionatória direta ostenta coloração política irrefragável, na perda da função pública e inabilitação temporária. *Constitucional*, porque a violação de princípios e regras constitucionais é o norte necessário e suficiente para governar o processo de tipificação legal”.

Inexiste uma conceituação expressa do que sejam tais ilícitos na Constituição de 1988. Ela apenas prevê quem pode cometê-los, as sanções a serem impostas e os órgãos julgadores, remetendo à legislação ordinária a sua definição e as normas de processo e julgamento (TEIXEIRA, 2003).

Respondem por estas infrações políticas somente determinadas pessoas investidas em certas funções de alta relevância política. Não se pode afirmar que a prática de crime de responsabilidade está vinculada a certa categoria de agentes públicos, mas sim àqueles que expressamente a Constituição, as Leis 1.079/50 e 7.106/83 e o Decreto-lei 201/67 previram.

Dessa forma, respondem, por previsão constitucional: O Presidente da República (CF, art. 85 e 52, I) e o Vice-Presidente da República (CF, art. 52, I); os Ministros de Estado, os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica (CF, art. 102, I, “c”; art. 52, I); os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União (CF, art. 52, II); os Prefeitos

⁴ Alguns autores, entretanto, como Fábio Media Osório (2010), defendem a natureza penal dos crimes de responsabilidade.

Municipais (CF, art. 29-A, §2º) e Presidente da Câmara Municipal (CF, art. 29-A, §3º)⁵.

A Lei 1.079/50, além de repetir algumas das autoridades mencionadas na Constituição, acrescentou, em seu artigo 74, os Governadores de Estado e Secretários Estaduais. A Lei 7.106/83 define os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários, remetendo às condutas previstas na Lei 1.079/50. Já no caso dos Prefeitos Municipais, o Decreto-lei 201/67 tipifica outras condutas do Prefeito Municipal, além das já previstas na Constituição.

Importante ressaltar, conforme assevera Oliveira (2009), que os parlamentares não respondem por crime de responsabilidade, existindo para eles a hipótese de “perda do mandato”, mediante processo e julgamento conduzido pela própria Casa Legislativa (CF, art. 55).

Como o presente trabalho tem por objetivo a análise da responsabilidade dos agentes políticos, serão estudados principalmente os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente, Ministros de Estado, Governadores e Prefeitos, com ênfase no Presidente da República, para o qual o constituinte atribuiu uma seção própria no que diz respeito à responsabilidade (CF, art. 85 e art. 86).

2.2 As infrações políticas.

Nos termos do artigo 85 da Constituição Federal, configuram crimes de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a Constituição Federal, especialmente contra: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do País; a probidade na administração; a lei orçamentária; o cumprimento das leis e das decisões judiciais. O parágrafo único do mesmo artigo estabelece que esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

De um modo geral, percebe-se que a maior preocupação do constituinte de 1988 quanto às autoridades mencionadas no tópico anterior foi no sentido de que estas respeitassem a forma federativa, o sistema republicano e a democracia. Temer

⁵ Os últimos dois acrescentados pela Emenda Constitucional nº 25 de 2000.

(2005) e Mendes (2007) afirmam que esta enumeração é apenas exemplificativa. De fato, o Presidente deve responder por qualquer conduta atentatória à Constituição.

A Lei 1.079/50, além de mencionar as autoridades a ela sujeitas, define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Embora seja uma lei antiga, editada na vigência da Constituição de 1946, foi recepcionada em sua grande parte pela Constituição de 1988, naquilo que não contraria a nova ordem constitucional⁶.

Além de repetir o artigo 85 da Constituição, a Lei 1.079/50 define, nos artigos 5º ao 12º, as “ramificações” de cada crime de responsabilidade do Presidente da República. Quanto ao objeto de estudo, revela-se importante o artigo 9º, que estabelece o dever de probidade administrativa:

“São crimes de responsabilidade contra a probidade na administração:

- 1 - omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo;
- 2 - não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior;
- 3 - não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados, quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição;
- 4 - expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição;
- 5 - infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais;
- 6 - Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagí-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim;
- 7 - proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo”.

No que concerne à probidade, os crimes de responsabilidade do Presidente da República aplicam-se aos Ministros de Estado (Lei 1.079/50, art. 13) e também aos Governadores (Lei 1.079/50, art. 74). Quanto aos prefeitos, configuram crimes de responsabilidade os previstos no artigo 4º do Decreto-lei 201/67⁷, dentre eles, o inciso X: “proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo”.

O conteúdo dos incisos do artigo que estabelece o dever de probidade não aponta a exigência da prática de atos específicos, detalhados e diretamente caracterizáveis. Ao citar artigo 9º, inciso 7 da Lei 1.079/50, Brossard (1992, p. 56) explica que:

⁶ Nesse sentido, o STF decidiu nos MS 21.564-DF e MS 21.623/DF.

⁷ O Supremo Tribunal Federal solidificou entendimento que, embora o art. 1º do Decreto-lei 201/67 fale em “crimes de responsabilidade”, estes são crimes comuns, e apenas o art. 4º trata realmente desses delitos, chamando-os de infrações político-administrativas (HC 70.671/PI, HC 69.850/RS).

“Não é preciso grande esforço exegético para verificar que, na amplitude da norma legal – ‘proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo’ – cujos confins são entregues à discricção da maioria absoluta da Câmara e dois terços do Senado, cabem todas as faltas possíveis, ainda que não tenham, nem remotamente, feição criminal”.

São, pois, condutas exclusivas de quem detém a direção superior do Estado, um tanto quanto vagas, e que explicam a opção por um processo de apuração de natureza política.

2.3 Procedimento (o *impeachment*).

O *impeachment* se originou na Inglaterra, e era considerado um “processo criminal que corria perante o Parlamento, para que poderosas individualidades pudessem ser atingidas pela justiça” (BROSSARD, 1992, p. 27). O instituto sofreu profundas transformações quando importado pelos Estados Unidos, país presidencialista e republicano, onde ganhou um aspecto bem mais político. No direito norte-americano, cabe *impeachment* em casos de traição, suborno e outras faltas graves, ainda que não penalmente puníveis.

No Brasil, vingou a essência do modelo implantado pelos Estados Unidos. Para que ocorra o processo de *impeachment*, supõe-se o cometimento de crime de responsabilidade, previsto na Constituição ou em lei federal. Como bem afirma Brossard (1992, p. 55), “extraordinária é a amplitude da regra constitucional segundo a qual todo ato do presidente da República que atentar contra a Constituição é crime de responsabilidade”.

Para desencadear apuração por crime de responsabilidade, é preciso uma acusação contra o Presidente da República, que pode ser feita por qualquer cidadão (Lei 1079/50, art. 14) em pleno gozo dos direitos políticos. Fala-se no princípio da denunciabilidade popular.

O processo divide-se em duas fases. Inicia-se na Câmara dos Deputados para declarar a procedência ou improcedência da acusação (juízo de admissibilidade). Se declarada procedente, far-se-á o julgamento pelo Senado Federal.

A Câmara dos Deputados autoriza a instauração do processo pela maioria qualificada de 2/3 de seus membros (CF, art. 86, caput). Para Temer (2005), essa autorização significa a existência de fortes indícios da prática do delito gerador da

acusação, mas não se trata de julgamento, que se faz no Senado Federal. A Câmara dos Deputados processará a acusação, instruindo o processo, e remeterá ao Senado para julgamento.

Alguns aspectos importantes dessa fase do processo já foram enfrentados pelo Supremo Tribunal Federal. Em acusação formulada contra o Presidente José Sarney, a Câmara dos Deputados concluiu que os fatos narrados na denúncia não configuravam crimes de responsabilidade. Dessa decisão, impetrou-se Mandado de Segurança contra o Presidente da Câmara dos Deputados, ocasião em que o STF assentou que a competência da Câmara dos Deputados “não se reduz à verificação de formalidades extrínsecas e da legitimidade de denunciante e denunciado, mas se pode estender a rejeição imediata da acusação patentemente inepta⁸”.

No *impeachment* sofrido pelo Presidente Fernando Collor de Mello, discutiu-se a viabilidade e condições do exercício do direito de defesa na fase preliminar, e se a votação do pedido deveria ser aberta ou fechada. O STF reconheceu o direito de defesa, e deferiu ao impetrante prazo de dez sessões para exercê-lo⁹, com base no artigo 5º, inciso IV da Constituição. Mencionamos trecho da ementa do MS 21.564/DF, cujo Relator foi o Ministro Octavio Gallotti:

“No procedimento de admissibilidade da denúncia, a Câmara dos Deputados profere juízo político. Deve ser concedido ao acusado prazo para defesa, defesa que decorre do princípio inscrito no art. 5º, IV, da Constituição, observadas, entretanto, as limitações do fato de a acusação somente materializar-se com a instauração do processo, no Senado. Neste, é que a denúncia será recebida, ou não, dado que, na Câmara ocorre, apenas, a admissibilidade da acusação, a partir da edição de um juízo político, em que a Câmara verificará se a acusação é consistente, se tem ela base em alegações e fundamentos plausíveis, ou se a notícia do fato reprovável tem razoável procedência, não sendo a acusação simplesmente fruto de quizílias ou desavenças políticas. Por isso, será na esfera institucional do Senado, que processa e julga o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, que este poderá promover as indagações probatórias admissíveis”.

No entanto, no mesmo Mandado de Segurança, o Tribunal indeferiu o pedido de voto secreto. Considerou-se que a Constituição de 1988 recepcionou o artigo 23 da Lei 1.079/50, que determina o processo nominal de votação.

Importante a observação de Mendes (2007), ressaltando que o Supremo

⁸ MS 20.941/DF, Rel. Aldir Passarinho.

⁹ Estabeleceu-se como parâmetro o art. 217 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, superior ao prazo anteriormente fixado de cinco sessões.

Tribunal Federal já havia firmado entendimento¹⁰ no sentido de que, embora o processo tenha natureza predominantemente política, e por isso insuscetível de controle judicial, cabe ao Judiciário aferir a regularidade da forma procedimental.

Instaurado o processo pelo Senado Federal, o Presidente da República é imediatamente suspenso do exercício de suas funções (CF, art. 86, §1º, II), pelo prazo de 180 dias. O julgamento será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, e as sanções de perda do cargo e inabilitação para o exercício de função pública por oito anos¹¹ só poderão ser proferidas se, em votação nominal, 2/3 dos senadores votarem a favor da condenação (CF, art. 52, parágrafo único).

Em 1992, após iniciado o julgamento perante o Senado, Collor renunciou ao cargo de Presidente da República, o que suscitou dúvidas a respeito da continuidade do processo. O Senado se posicionou, através de uma questão de ordem, pelo prosseguimento do julgamento, já que poderia ser aplicada a pena de inabilitação para o exercício de função pública, o que efetivamente veio a ocorrer. O Supremo Tribunal Federal referendou a decisão do Senado, concluindo que a “renúncia ao cargo, apresentada na sessão de julgamento quando já iniciado este, não paralisa o processo de *impeachment*”¹².

Outro ponto que merece destaque é que o julgamento político pelo Senado configura-se verdadeiro juízo de conveniência e oportunidade em responsabilizar o acusado ou não. Ou seja, tipificada a hipótese, não necessariamente o Senado aplicará as sanções. Pode ser que se decida manter o Presidente no cargo, para, por exemplo, evitar agitações internas e conflitos civis (TEMER, 2005).

O processo de apuração de crime de responsabilidade dos Ministros de Estado, por outro lado, possui uma única fase (judicial) que ocorre perante o STF (CF, art. 102, I, “c”), salvo nos casos de conexão com as infrações cometidas Presidente da República, quando o julgamento seguirá os mesmos trâmites do Chefe do Executivo (CF, art. 52, parágrafo único).

Quanto aos Governadores de Estado, embora a Constituição Federal não trate expressamente do tema, este se encontra regulado pela Lei 1.079/50, nos artigos 75 e seguintes.

¹⁰ MS 20.941/DF, Rel. Aldir Passarinho.

¹¹ Embora o texto da Lei 1.079/50 mencione o prazo de 5 anos, prevalece o texto constitucional que estabelece a inabilitação para exercício de função pública por 8 anos (CF, art. 55, parágrafo único).

¹² MS 21.689/DF, Rel. Carlos Velloso.

O Supremo Tribunal Federal se pronunciou em algumas ocasiões quanto ao procedimento no âmbito estadual, como na ADI 1.628-8/SC, em 2006:

“(...)Lei federal n. 1.079/50, que disciplina o processamento dos crimes de responsabilidade. Recebimento, pela Constituição vigente, do disposto no artigo 78, que atribui a um Tribunal Especial a competência para julgar o Governador. Precedentes.”

Em suma, qualquer solução de ordem processual deve ser buscada ou na própria Constituição Federal, ou na Lei 1.079/50, e esta somente será aplicável naquilo em que não contrariar o modelo federal adotado para a responsabilização do Presidente da República (LIMA, 2001).

Após a denúncia popular, a Assembleia Legislativa, por maioria absoluta dos votos, decretará, se for o caso, a procedência da acusação, e o acusado será temporariamente suspenso de suas funções. O julgamento ocorrerá perante um Tribunal misto, composto de membros do Legislativo e desembargadores, sob a presidência do Presidente do Tribunal de Justiça local.

No caso dos Prefeitos Municipais, a competência para processar e julgar é das Câmaras de Vereadores, conforme artigo 5º do Decreto-lei 201/67.

Cumpra registrar, ainda, no que se refere à competência para legislar sobre crimes de responsabilidade, que o Supremo Tribunal Federal editou a Súmula 722: “São da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento”.

A súmula sedimentou entendimento adotado há algum tempo pelo tribunal¹³, segundo o qual as constituições estaduais não podem dispor sobre crimes de responsabilidade das autoridades locais.

2.4 Natureza jurídica dos crimes de responsabilidade (política ou penal).

Nas lições de Osório (2010), existem três grandes vertentes sobre a natureza jurídica dos crimes de responsabilidade: os defensores da natureza criminal do instituto; os que defendem sua natureza política; e os que sustentam a natureza mista dos ilícitos.

¹³ ADI 2.592/RO, ADI 2.220-MC/SP, ADI 1.879/RO, ADI 1.628-MC/SC e ADI 1.901/MG.

O Supremo Tribunal Federal, em diversas oportunidades¹⁴, sustentou a feição criminal dos crimes de responsabilidade. Contudo, analisando alguns dos julgados, podemos observar que a essência da discussão girava em torno da competência para legislar sobre procedimento e definição dos crimes de responsabilidade. Essa discussão sempre foi suscitada perante o STF, pois diversas vezes Estados-membros e municípios criaram novos crimes e procedimentos que destoavam do conteúdo da Constituição Federal e da Lei 1.079/50. A solução encontrada pelo STF foi no sentido de que somente a União tem competência para legislar sobre direito penal e direito processual (CF, art. 22, I).

O STF deu fim à polêmica e manteve seu entendimento consolidado há algum tempo, quando editou a já mencionada súmula 722/STF. Reconheceu-se que não assiste aos estados-membros e municípios a competência para definir tanto os crimes de responsabilidade quanto as respectivas regras procedimentais, sem, contudo, definir na súmula se estes ilícitos tratam de crimes propriamente ditos ou de infrações político-administrativas. O objetivo nos parece claro: evitar que se crie uma infinidade de ilícitos e procedimentos em cada esfera federativa.

Quanto à natureza jurídica, se os crimes de responsabilidade estão na esfera penal ou política, nos parece outra questão. Aliás, o STF já se posicionou sobre a feição política do *impeachment*, considerando que sua “autorização prévia para instauração e a decisão final” são “medidas de natureza predominantemente política¹⁵”.

Oliveira¹⁶, citado por Botelho (2010), atenta para a inexistência de sanção característica da infração penal nos crimes de responsabilidade, e pontua que estes não possuem a dimensão coletiva e difusa própria dos interesses do Direito Penal. Assevera que tais crimes “têm muito de responsabilidade e nada de crime”. Assim, apesar de contrários ao Direito, estes delitos não são dotados de ilicitude penal.

Nessa direção aponta o artigo 3º da Lei 1.079/50, recepcionado pela Constituição de 1988, ao determinar que a imposição das penas - perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública - não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal. Portanto, não se cogita *bis in idem* quando há condenação por

¹⁴ ADI 2.592/RO, ADI 2.220-MC/SP, ADI 1.879/RO, ADI 1.628-MC/SC e ADI 1.901/MG.

¹⁵ MS 20.941/DF, Rel. Aldir Passarinho.

¹⁶ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli. Curso de Processo Penal. 10 ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2008, ps. 107-108.

crime de responsabilidade e por crime comum no mesmo caso, em face da distinta natureza das sanções aplicáveis.

A recente história brasileira nos mostrou essa situação, com o emblemático *impeachment* do Presidente Collor. Na época, processado e julgado por crime de responsabilidade perante o Congresso Nacional, vindo a ser condenado, respondeu também pelo crime de corrupção passiva.

A ação penal contra Collor foi considerada uma das maiores e mais complicadas em tramitação no Supremo Tribunal Federal. O processo tinha onze mil páginas, trinta e nove volumes, cento e um apensos e quatro anexos, e o julgamento consumiu quatro dias do plenário. Apesar da pressão política e popular, O STF absolveu o ex-Presidente por falta de provas. Como bem afirmou BROSSARD (1992, pag. 74):

“Destarte, ao processo político pode suceder, ou não, o processo criminal. Sucedendo, à condenação no juízo parlamentar, não se segue, necessariamente, a condenação no juízo ordinário. No juízo político os fatos podem parecer bastantes para justificar o afastamento da autoridade a ele submetida. No juízo criminal, sob o império de critérios, que não são em tudo iguais aos que vigoram no juízo parlamentar, os mesmos fatos podem ser insuficientes para a condenação e a ação penal julgada improcedente. Sem escândalo, nem contradição, poderia ocorrer que o ex-Presidente, despojado do cargo, mercê condenação do Senado, viesse a ser absolvido pela justiça em processo criminal a que responde”.

Portanto, é perfeitamente possível o julgamento por crime comum nas vias ordinárias, e o seu desfecho independe do resultado alcançado na via política.

2.3 Efetividade e importância do *impeachment*.

Grande estudioso do tema, Brossard (1992) emite em sua obra um parecer pessimista do instituto: lento, impraticável, em descompasso com as necessidades sociais e incapaz de solucionar as crises constitucionais¹⁷.

De fato, é rara a apuração de responsabilidade pelo processo de *impeachment*, e demanda um grande esforço por parte de todos os Poderes do Estado, bem como da sociedade civil.

Lado outro, sua importância para um Estado Democrático de Direito fundado no princípio republicano é inegável. O governante é escolhido e legitimado pelo povo

¹⁷O autor menciona a moção de censura, instrumento do sistema parlamentarista de governo, como meio muito mais apto a atingir os objetivos de responsabilização.

(verdadeiro detentor do poder político), e a ele é dado o dever e o direito de, durante todo o mandato eletivo, exercer as funções de governar e dar os destinos do país.

Por isso, há uma razão de existir dos crimes de responsabilidade. O instituto demonstra ser um sistema especial de responsabilização daqueles que ocupam os cargos estruturais da organização política do país, e que formam a vontade superior do Estado. Destituir, antes do fim do mandato, o governante, que passou por um processo eleitoral legítimo, fruto da soberania popular, e que, por isso, goza de proteção desse mandato, e ainda, inabilitá-lo para exercer outros cargos públicos, nos parecem sanções das mais graves.

Nada mais justo que o regime sancionatório dos crimes de responsabilidade imponha mecanismos em que o próprio povo influencia nesta decisão. Em primeiro lugar, porque qualquer cidadão pode formular denúncia contra o governante. E em segundo, porque são os próprios representantes do povo (Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara Municipal), ou uma cúpula do Judiciário (como o STF) que irão processar e julgar o acusado.

Cumprе mencionar o ano de 1992, quando pela primeira vez um Presidente da República foi condenado em um processo de *impeachment* no Brasil, ocasião em que Fernando Collor de Mello deixou o cargo de Presidente da República. Vários veículos de imprensa destacaram a “vitória da democracia”, num país em que, antes da eleição presidencial de 1989, não ocorriam eleições diretas para Presidente desde 1960.

O tema merece profundos estudos. Um de seus maiores problemas é a falta de regulamentação constitucional mais detalhada, uma vez que só trata do Presidente da República e dos Ministros de Estado, deixando de fora Governadores e Prefeitos e auxiliares diretos, os quais possuem previsão somente nas legislações infraconstitucionais, bastante antigas e anteriores à Carta Política de 1988.

Para que melhor se consiga responsabilizar grandes autoridades, reformas na Constituição e na legislação ordinárias serão necessárias, a fim de aperfeiçoar e atualizar o instituto dos crimes de responsabilidade.

3 AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

3.1 A Improbidade na Constituição de 1988.

Improbidade administrativa significa atuar com desonestidade, falsidade, desonradez no serviço público:

“Improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo “tráfico de influência” nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos” (PAZZAGLINI FILHO, 1997, p. 37/38).

A regulação da improbidade não é algo novo no ordenamento jurídico brasileiro, tendo sido contemplada em todas as Constituições republicanas, ora como crime de responsabilidade do Presidente da República e dos altos funcionários do Estado (como já visto no capítulo anterior), ora como ato ilícito gerador de responsabilidade pessoal dos agentes públicos. As legislações anteriores a 1988 eram ineficientes¹⁸, e contemplavam apenas uma modalidade de improbidade administrativa – o enriquecimento ilícito – de difícil demonstração. O que é novidade, sem dúvida, é a previsão do art. 37, §4º da Carta de 1988:

“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”.

Inseriu-se a matéria no capítulo destinado à Administração Pública, diante da evidente preocupação em criar um mecanismo de proteção aos princípios consagrados no artigo 37, *caput*, da Constituição: legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e, principalmente, moralidade. De acordo com Di Pietro (2009) e Carvalho Filho (2012), probidade e moralidade são correlatos, na medida em que há violação ao princípio da moralidade quando se pratica ato ímprobo.

A nova abordagem da improbidade também gerou uma inédita previsão de

¹⁸ Lei 3.164/57 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e Lei 3.502/58 (Lei Bilac Pinto).

“sancionamento por atos de improbidade administrativa”. O artigo 37, §4º determinou a edição de uma lei, que deveria regular a forma e gradação das sanções constantes no texto constitucional resultantes da prática de atos de improbidade, por meio de uma ação judicial. Assim, a “ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais (...)” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1059).

3.2 Lei de Improbidade Administrativa (LIA) - Lei 8.429/92.

O diploma regulador da improbidade administrativa é a Lei 8.429/92 (LIA), cuja estrutura se divide em: sujeitos ativo e passivo, a tipologia de improbidade, as sanções e os procedimentos administrativos e judicial.

“O sujeito passivo é a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1062). O conceito é bastante amplo, e abarca a administração pública direta (União, Estados, Distrito Federal, Municípios) e indireta (autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista). Também figuram como sujeito passivo pessoas jurídicas não pertencentes ao Estado, mas que recebem incentivos fiscais ou creditícios provenientes do Poder Público, bem como empresas de que o Estado detém percentual minoritário na composição do capital votante (Lei 8.429/92, art. 1º).

Sujeito ativo é “aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para a sua prática, ou dele extrai vantagens indevidas” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1064). A finalidade foi incluir, no âmbito de incidência da lei, o maior número possível de envolvidos com a Administração pública, e, por isso, sua abrangência é bastante ampla, incluindo 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 de natureza pública (Lei 8.429/92, art. 2º). Assim, servidores públicos, empregados celetistas, agentes políticos, contratados temporários e particulares em colaboração estariam abarcados pela legislação.

As condutas descritas como ímprobas pelo legislador formam um rol

exemplificativo¹⁹, e são divididas em três categorias: atos que importam enriquecimento ilícito (Lei 8.429/92, art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (Lei 8.429/92, art. 10), e os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (Lei 8.429/92, art. 11)²⁰. Enquanto nos *caputs* dos dispositivos tem-se uma conduta genérica, nos incisos o legislador trouxe condutas exemplificativas relacionadas à conduta genérica imposta no *caput* (CARVALHO FILHO, 2012).

As condutas descritas no artigo 9º são as consideradas de maior gravidade, pois tratam da ofensa à honestidade funcional, quando se observa práticas corruptas de recebimento ou aceitação de vantagens indevidas (incisos I, II, III, V, VI, VIII, IX e X), apropriação de patrimônio público (incisos IV, XI e XII), e obtenção de patrimônio privado incompatível com a situação funcional do agente público (incisos VII) (OLIVEIRA, 2009). É desnecessária para esta hipótese a comprovação de lesão ao erário.

No artigo 10 estão os atos de improbidade causadores de prejuízo ao erário, de gravidade intermediária. Garcia e Alves (2008) e Oliveira (2009) esclarecem que não se tratam de quaisquer ilícitos ensejadores de diminuição patrimonial, mas sim de condutas causadoras de dano e frutos da inobservância dos princípios que informam os atos dos agentes públicos²¹. Importante ressaltar a discussão em torno do elemento subjetivo das condutas. Muitos advogam a tese de que o artigo 10 admite a tipicidade em virtude de culpa, enquanto os artigos 9º e 11 somente admitem o dolo. Segundo Osório (2010, p. 219):

“A lesão material ao erário (...) não fica excluída pela ausência de dolo na cláusula geral do art. 10. Aqui se faz presente a ideia da mínima eficiência funcional, numa perspectiva de evitar intoleráveis lesões materiais aos cofres públicos. Diga-se que há uma grande maioria da doutrina que aceita a chamada improbidade culposa, especialmente a partir da leitura literal dessa regra, insculpida na cabeça do dispositivo”.

Certo é que, para todas as condutas de improbidade, é indispensável a presença dos elementos dolo ou culpa, sob pena de responsabilização objetiva dos

¹⁹ Em sentido contrário, Oliveira (2009, p. 251), entende que se deve negar o caráter exemplificativo do rol em atendimento ao princípio da tipicidade.

²⁰ Ressalta-se que Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade) criou outras tipologias de improbidade administrativa aplicadas aos Prefeitos Municipais.

²¹ Garcia e Alves (2008) explicam que os agentes políticos não podem ser acusados por improbidade quando não alcançam o resultado pretendido na implementação de políticas públicas.

agentes públicos, não admitida no ordenamento²².

Para a responsabilização pelas condutas descritas no artigo 10, é imprescindível a ocorrência de lesão ao patrimônio público, através de perda patrimonial, desvio, malbarateamento ou dilapidação dos bens públicos, o que pode acontecer sem que o agente se locuplete indevidamente.

Por fim, o artigo 11 estabelece os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública, considerando tais ilícitos de menor gravidade. Pazzaglini Filho²³, citado por Barbosa e Pinto (2012), leciona que o mencionado artigo é uma norma residual, só sendo aplicável quando não configuradas as demais modalidades de improbidade administrativa.

Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade (Lei 8.429/92, art. 14). Em seguida, deverá ser instaurado procedimento investigatório – processo administrativo ou inquérito civil público –, conduzido pelo órgão administrativo competente, no primeiro caso, ou pelo Ministério Público, no segundo²⁴.

Findo o procedimento investigatório, poderá ser o caso de se requerer no juízo competente algumas medidas cautelares, tais como a indisponibilidade dos bens (arresto e sequestro) ou multa civil (Lei 8.429/92, art. 16).

A legitimidade para a propositura da ação de improbidade administrativa é concorrente entre a pessoa jurídica interessada e o Ministério Público (Lei 8.429/92, art. 17). Não sendo o *Parquet* o autor da ação, deverá necessariamente atuar como fiscal da lei (Lei 8.429/92, art. 17, §4º). A tramitação da ação segue o rito ordinário, aplicando-se subsidiariamente as regras da Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85). A teor do disposto no artigo 17, §1º, não se admite transação, acordo ou conciliação.

Recebida a petição inicial, o juiz ordenará que se notifique o requerido para, dentro de 15 dias, se manifestar. Recebida a manifestação, o magistrado poderá, dentro de 30 dias, rejeitar a ação se entender inexistente o fato, ou determinar o

²² Nesse sentido: Resp 1.322.353/PR, Rel. Ministro Benedito Gonçalves (STJ).

²³ PAZZAGLINI FILHO, M. Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

²⁴ De acordo com Garcia e Alves (2008) e Oliveira (2009), o artigo 22 da Lei 8.429/92 deve ser interpretado de modo a facilitar a apuração da improbidade, conferindo ao Ministério Público a possibilidade de instauração do inquérito, e não só de requisição de processo administrativo, eis que o poder de investigação decorre de própria atribuição constitucional (CF, art. 129, III).

prossequimento do feito, promovendo a citação do réu e seguindo o seu curso normalmente.

3.3 Sanções decorrentes da prática de atos de improbidade.

A aplicação das sanções previstas na LIA é de competência privativa do Poder Judiciário, não podendo ser realizada pela Administração Pública. O artigo 12 determina quais são as sanções a que o agente público estará sujeito, cuja aplicação pode ser isolada ou cumulada de acordo com a gravidade do fato, independentemente daquelas penais, civis e administrativas previstas na legislação específica. Assim, conforme sustenta a jurisprudência, na aplicação das sanções devem ser observados os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade²⁵.

São sete as modalidades de sanções criadas pela LIA, sendo que algumas já estavam previstas constitucionalmente: perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Praticamente todas as modalidades de sanções são impostas para todas as espécies de ato de improbidade: enriquecimento ilícito (Lei 8.429/92, art. 12, I), dano ao erário (Lei 8.429/92, art. 12, II) e violação de princípios (Lei 8.429/92, art. 12, III). Todavia, haverá variação no tocante ao tempo das punições ou aos valores, de acordo com a gravidade das condutas.

Desta feita, para os atos que importam enriquecimento ilícito, que são os mais graves, serão aplicadas sanções mais severas em comparação aos atos que causam dano ao erário (por exemplo, no primeiro caso se aplicaria suspensão dos direitos políticos por oito anos, e no segundo caso, a mesma sanção poderia ser aplicada entre cinco e oito anos).

A perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos são, sem dúvida, as punições mais gravosas que a ação de improbidade administrativa pode impor ao agente público.

A perda do cargo extingue o vínculo jurídico entre o agente e o Estado, e só efetivamente ocorre com o trânsito em julgado da sentença condenatória (Lei 8.429/92, art. 20). Se o vínculo se dá por mandato, a perda se dá pela cassação. Se

²⁵ Nesse sentido: AgRg no AREsp 149487/MS (STJ).

o servidor for estatutário, ocorrerá demissão do serviço público. Havendo contrato de trabalho, a consequência será rescisão do contrato por culpa do empregado. E se o agente exercer simples função pública, revogar-se-á a designação (CARVALHO FILHO, 2012).

No que concerne à suspensão dos direitos políticos, punição que retira do agente público de forma total e temporária o exercício da cidadania (votar, ser votado, propor ação popular), a Constituição inovou ao trazer a improbidade administrativa como uma de suas hipóteses (CF, art. 15, V). Destaca-se que, para os agentes políticos, a suspensão dos direitos políticos se revela verdadeira causa de perda do cargo, uma vez que o pleno gozo desses direitos é condição indispensável para o seu exercício (ZAVASCKI, 1994).

3.4 Natureza Jurídica e competência para julgamento.

Silenciou a Constituição Federal quanto à natureza jurídica da ação de improbidade administrativa e das sanções impostas, apenas se limitando a mencionar que a aplicação das punições independe da ação penal cabível. O artigo 12 da Lei 8.429/92, por sua vez, dispôs que a aplicação das sanções de improbidade independe das demais impostas na seara civil, administrativa e penal. Tal abertura possibilitou o surgimento de uma série de soluções na doutrina e jurisprudência.

Conforme aduz Oliveira (2009), é preciso encontrar o significado constitucional do “ato de improbidade administrativa” do artigo 37, §4º, e delimitar seu lugar dentro do sistema de responsabilização do ordenamento jurídico nacional.

Para uma primeira corrente, a ação de improbidade administrativa tem natureza jurídica de uma ação penal, “pois no seu bojo aplicam-se penas ao acusado, subtraindo-lhe os atributos da cidadania e da vida honrada, ou seja, lhe são aplicadas penas conceituadas como as mais graves do sistema jurídico em vigor” (ANIBAL JUNIOR e FONSECA, 2006). Assim, o preceito reparatório estaria apenas como mera consequência da aplicação de penas estatais. E mais, adquirindo natureza penal, o acusado passará a valer-se de prerrogativa de foro quando determinada a seu favor pela Constituição Federal.

“De fato, não é correto tomar as sanções por improbidade como sanções de índole meramente civil. Ao contrário, as sanções de suspensão de direitos

políticos e de perda da função pública demonstram, de modo inequívoco, que as ações de improbidade possuem, sobretudo, natureza penal". (ADI 2.797/DF, voto do Ministro Gilmar Mendes²⁶).

Na ADI 2.797/DF, O Supremo Tribunal Federal declarou a inconstitucionalidade da Lei 10.628/02, que introduziu os parágrafos 1º e 2º ao artigo 84 do Código de Processo Penal, prevendo a prerrogativa de foro em matéria de improbidade administrativa. A inconstitucionalidade ocorreu diante de vício formal, pois é exclusividade constitucional a estipulação de competências originárias dos tribunais superiores, o que não é dado à lei ordinária determinar.

Na ocasião, ventilou-se a respeito da natureza jurídica da ação de improbidade administrativa, oportunidade em que a maioria dos Ministros do STF se pronunciou afirmando tratar-se de uma ação eminentemente civil:

"A ação de improbidade administrativa é uma ação civil: evidencia-se o art. 37, §4º da Constituição ao explicitar que as sanções que comina à improbidade administrativa serão impostas sem prejuízo da ação penal cabível".
(ADI 2.797/DF, voto do Ministro Sepúlveda Pertence²⁷).

De fato, a corrente com maior número de adeptos considera civil a ação de improbidade administrativa, bem como considera que as sanções aplicadas pela lei têm natureza extrapenal, e inexistiria, portanto, prerrogativa de foro para as ações de improbidade administrativa. O principal fundamento dessa corrente é o mandamento constitucional que determina a aplicação das sanções "sem prejuízo da ação penal cabível".

Ademais, a lei de improbidade administrativa tipificou os atos de improbidade através de conceitos jurídicos indeterminados e violação de princípios, o que seria incompatível com o modelo penal, em decorrência dos princípios da legalidade e taxatividade. E, ainda, não há na ação de improbidade a imposição de penas (privativa de liberdade e medida de segurança), e tampouco se vale do caráter excepcional de aplicação da lei penal (*ultima ratio*).

Com efeito, existem outras correntes doutrinárias. Segundo Oliveira (2009), por exemplo, a responsabilidade por atos de improbidade administrativa corresponde a uma esfera autônoma de responsabilidade. Para esta corrente, o agente público,

²⁶ Também defenderam a natureza penal da improbidade os Ministros Eros Grau e Ellen Gracie.

²⁷ Também defenderam a natureza civil da improbidade os Ministros Joaquim Barbosa, Carlos Britto, Cezar Peluso, Marco Aurélio, Carlos Veloso e Celso de Mello.

quando pratica ato de improbidade, além de responder nas instâncias civil, penal e administrativa, responde também em processo judicial autônomo em relação às demais esferas de responsabilização:

“Dentro do panorama constitucional, a improbidade administrativa constitui a irrefutável inovação e renovação da técnica jurídico-punitiva estatal (...), porque a sua existência implicou em inigualável (...) sistema geral e autônomo de responsabilização. (...) É uma instância própria, ou um sistema em si, de sancionamento no descumprimento de deveres funcionais”. (OLIVEIRA, 2009, p.414 e 416)

Osório (2010), seguindo a linha de se tratar de uma ação *sui generis*, discorre que a improbidade administrativa corresponde a um regime de responsabilidade próprio do Direito Administrativo (direito administrativo sancionador), apurado pela via judicial, e que não se confunde com o direito punitivo de um processo administrativo. “O ilícito da improbidade administrativa, desenhado na Constituição Federal, tem natureza administrativa, sendo administrativas suas sanções” (OSÓRIO, 2010, p. 201).

Wald e Mendes (1998), por sua vez, acrescentam o aspecto político da responsabilização pelos atos de improbidade, diante da possibilidade de perda dos direitos políticos e perda da função pública, sendo, portanto, “uma ação civil, de forte conteúdo penal, com incontestáveis aspectos políticos”. Já para Di Pietro (2009), as referidas punições caracterizam a improbidade como um ilícito de natureza civil e política.

Como se nota, a competência para processamento da ação de improbidade administrativa é definida pela natureza jurídica que se dá para a ação ou para as sanções impostas. Quando se considera uma ação civil, a competência será sempre do juiz de primeiro grau. Se for de natureza penal, será dada ao acusado prerrogativa de foro nos casos em que a Constituição determinar, e a ação tramitará nos tribunais.

Se já não bastasse tamanha divergência, surge a questão de aplicação da lei de improbidade aos agentes políticos, que respondem por crimes de responsabilidade previstos na Lei 1.079/50. As correntes doutrinárias acima expostas e a jurisprudência dos tribunais trazem soluções diferentes para o problema. Para alguns, tais agentes estarão excluídos da incidência da Lei 8.429/92.

Para outros, será mais um mecanismo de responsabilização destes agentes²⁸.

3.5 Efetividade e importância do diploma legal.

A Lei da Improbidade Administrativa foi produzida com o intuito de combater um dos maiores problemas brasileiros, que se perpetua por décadas e décadas: a corrupção.

O resultado, até agora, após mais de 20 anos da publicação da lei, demonstra que o Brasil avançou no combate a este mal, e por isso sua aplicação deve ser sempre visada. Milhares de ações de improbidade administrativa estão tramitando no Judiciário brasileiro, identificando e condenando agentes públicos ímprobos.

A Lei 8.429/92, sem dúvida, é instrumento de controle dos que atuam no Poder Público. Não obstante, para sua vitória definitiva, serão necessárias uma série de condições, tais como:

“o reforço do controle interno e externo dos atos administrativos; o aparelhamento dos Tribunais de Contas, das auditorias, da Polícia Judiciária e do Ministério Público; a contínua capacitação do funcionalismo; a democratização dos processos de decisão sobre a alocação de recursos públicos; a independência do Poder Judiciário; a mobilização da sociedade civil em defesa do erário e da boa qualidade dos serviços públicos; transparência dos processos licitatórios e o livre exercício do jornalismo investigativo” (BARROS e VIANA, 2005).

E mais. Muitas críticas e interpretações conflitantes acontecem, sendo resultado de dificuldade técnica e prática na aplicação da lei, e, por isso, muito há que se aperfeiçoar e definir sobre a improbidade administrativa. É preciso, pois, solucionar seus aspectos jurídicos controversos, a começar por uma reforma constitucional, suprimindo as omissões acerca dos destinatários, da natureza jurídica e do foro competente para julgamento destas ações.

²⁸ O capítulo 4 é destinado a enfrentar o problema da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, quando será abordado os posicionamentos de diversos tribunais e de estudiosos do tema.

4 APLICAÇÃO DOS REGIMES DE RESPONSABILIDADE PREVISTOS NA CONSTITUIÇÃO.

4.1 A submissão dos agentes políticos que respondem por crimes de responsabilidade à Lei de Improbidade: A Reclamação 2.138/DF no STF.

Diante de uma breve análise dos crimes de responsabilidade e dos atos de improbidade administrativa, observamos que ambos os regimes sancionatórios fazem previsão da responsabilidade do agente político.

E como explanado, tanto a Lei 1.079/50 como a Lei 8.429/92 preveem, em seus artigos, o dever de probidade na administração. Uma mesma conduta do agente político poderia desencadear, a princípio, violação a ambas as leis, e, com isso, gerar-se-ia a possibilidade de responsabilização pelos dois regimes sancionatórios. Enquanto nos crimes de responsabilidade a perda da função pública e a inabilitação para exercício de cargo público decorrem de um julgamento político, na ação de improbidade administrativa, por decisão judicial, poderá o agente perder o cargo ou ter os seus direitos políticos suspensos. Surge a derradeira questão. É possível a aplicação conjunta dos dois diplomas legais?

O Supremo Tribunal Federal enfrentou a controvérsia no julgamento da Reclamação 2.138/DF, quando o então Ministro de Estado Ronaldo Sardenberg foi condenado por improbidade administrativa pelo Juiz Federal da 14ª Vara Federal de Brasília, e teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de oito anos, por ter utilizado indevidamente aeronave da Força Aérea Brasileira e pela fruição de Hotel de Trânsito da Aeronáutica. Por maioria de votos (seis votos contra cinco), o STF decidiu pela procedência da Reclamação²⁹.

Os votos vencedores sustentaram que o sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos daquele aplicável aos demais agentes públicos, e que a Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no artigo 37, §4º da Constituição (regulado pela Lei 8.429/92), e o regime disciplinado pela Lei 1.079/50. Assim, os atos de improbidade administrativa

²⁹ Votou pela procedência os Ministros: Nelson Jobim (Relator), Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Maurício Corrêa, Ilmar Galvão e Cezar Peluso. Pela improcedência os Ministros: Carlos Velloso, Celso de Mello; Sepúlveda Pertence; Marco Aurélio e Joaquim Barbosa.

praticados pelos agentes políticos são tipificados como crime de responsabilidade na Lei 1.079/50.

Sustentou-se ainda que a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) não poderia abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, pois se estaria fazendo uma interpretação ab-rogante dos dispositivos da Constituição que fazem previsão do crime de responsabilidade.

Assim, os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei 1.079/50), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92), e compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do artigo 102, I, c, da Constituição, para, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. Seriam, portanto, incompetentes os juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político.

Observações importantes podem ser extraídas tanto dos votos vencedores quanto dos votos vencidos. Nos votos vencedores, por exemplo, destacou-se que a condenação à perda do cargo por decisão judicial configuraria afronta ao princípio democrático contido no texto constitucional:

“Não se admite a ‘destituição indireta’ de autoridade sufragada pelo voto popular sem o consentimento expresso dos representantes do povo. (...) Do contrário, comprometer-se-ia o livre exercício do mandato popular, com a propositura de ações destinadas a afastar (...) o titular do cargo (...), mas também pelo afastamento de seus auxiliares, com os quais aquele, nos termos da Constituição, exerce *‘direção superior da administração federal’* (CF, art. 84, II).” (Voto do Relator Ministro Nelson Jobim).

Também levantou-se a hipótese de politização do Judiciário, diante da possibilidade de ajuizamento de ações com o único objetivo de causar constrangimentos políticos, bem como da possibilidade da ocorrência de “situações absurdas”, tal qual o Presidente da República ser condenado a perda do cargo por sentença do juízo de primeiro grau.

Os votos pela improcedência, por sua vez, sustentaram que a responsabilização política e a responsabilização por atos de improbidade decorrem de disciplinas normativas distintas e que não se excluem, podendo ser processadas

separadamente, em procedimentos autônomos e com resultados diferentes, embora desencadeados pelos mesmos fatos.

Argumentou-se ainda que se a Constituição admite a coexistência de um regime político com um regime penal, não haveria razão para se proibir a coabitação entre responsabilidade política e improbidade administrativa.

Abordaram-se outras questões importantes, tais como a efetividade do princípio da moralidade administrativa, o combate à corrupção e o respeito ao princípio republicano:

“A lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis ao administrador ímprobo é, portanto, instrumento de realização do princípio da moralidade administrativa. Assim, a interpretação desta (...) há de ser a mais larga, a fim de se conferir máxima eficácia a este.” (Voto do Ministro Carlos Velloso).

“A tese abraçada pela maioria que já se formou, (...) cria em nosso sistema jurídico (...), uma situação de absoluta perplexidade, que fere os princípios isonômico e republicano que informam a nossa organização político-jurídica.” (Voto do Ministro Joaquim Barbosa).

Com muita propriedade, os Ministros Carlos Velloso, Joaquim Barbosa e Celso de Mello, explicaram que mesmo sujeitos à lei de improbidade, a determinados agentes políticos não deveria ser aplicada a sanção de perda do cargo. A perda do cargo por improbidade administrativa, ainda mais sendo por juízo de primeiro grau, afrontaria o equilíbrio político-institucional do Estado:

“O juiz de 1º grau pode, sim, conduzir ação de improbidade administrativa contra autoridades detentoras de prerrogativa de foro. Em consequência, poderá aplicar outras sanções previstas na Lei 8.429/92, salvo uma: não poderá decretar a perda do cargo político, do cargo estruturante do Estado, pois isto configuraria um fator de desestabilização político institucional para o qual a lei de improbidade administrativa não é vocacionada”. (Voto do Ministro Joaquim Barbosa).

“Concluo pela competência dos magistrados de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa em face de agentes políticos (...), respeitadas as exigências constitucionais para efeito de perda do cargo e de privação do mandato”. (Voto do Ministro Celso de Mello).

4.2 Posições doutrinárias.

A tese encontrada pelo STF, segundo a qual os agentes sujeitos à prática de crime de responsabilidade previsto na Lei 1.079/50 não são passíveis de punição pela Lei 8429/92, encontrou pouco prestígio na doutrina. Isso porque a ação de

improbidade administrativa foi vista como a solução para o problema da inefetividade dos crimes de responsabilidade, de rara incidência. É possível distinguir ao menos a três posicionamentos distintos quanto ao assunto.

Um primeiro entendimento exclui a possibilidade de o agente político responder à ação de improbidade administrativa, pois tais agentes se sujeitam a regime próprio de responsabilidade, qual seja, o da Lei 1.079/50, diferentemente do que ocorre com os demais agentes públicos, e, por isso, as tipificações de improbidade acabam por se tratar de crimes de responsabilidade. A aplicação simultânea destes dois regimes configuraria verdadeiro *bis in idem*:

“Sob a roupagem da ‘ação civil de improbidade’, o legislador acabou por elencar, na Lei 8.429/92, uma série de delitos que, teoricamente, seriam crimes de responsabilidade (...). Ter-se-ia de reconhecer que as normas da mencionada lei não seriam aplicáveis às autoridades submetidas a procedimento constitucional especial, na hipótese de ser-lhe imputada a prática de crime de responsabilidade”. (WALD e MENDES, 1998, p. 215).

Lado outro, há quem defenda que a ação de improbidade prevista pela Lei 8.429/92 constitui mais um meio de repressão aos agentes políticos, o qual não exclui os demais e nem por eles é excluído. Assim, independentemente das ações que venham a apurar crimes comuns e crimes de responsabilidade, todos os agentes políticos poderão responder também por improbidade administrativa, e estarão sujeitos a todas as sanções, inclusive perda do cargo e suspensão dos direitos políticos:

“Não se poder perder de vista que a própria Constituição faz referência, separadamente, a ‘atos de improbidade’ e ‘crimes de responsabilidade’, remetendo a sua definição para a legislação infraconstitucional. Como se constata, por imperativo constitucional, as figuras coexistem. Além disso, como ensejam sanções diversas, por vezes aplicadas em esferas distintas (jurisdicional e política), não se pode falar, sequer, em *bis in idem*.” (GARCIA e ALVES, 2008, p. 425).

“Acresça-se, ainda que os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da República serão objeto de um julgamento político, enquanto os atos de improbidade, de natureza eminentemente civil, importarão na aplicação de sanções de igual natureza por um órgão jurisdicional, in casu, o juiz monocrático.” (GARCIA e ALVES, 2008, p. 455).

“Inexiste no sistema republicano adotado pela Constituição Federal nenhuma restrição à categoria de agente público que possa ser retirado do campo de incidência do regime sancionatório civil. A regra do artigo 37, §4º não contém nenhum elemento autorizatório de qualquer redução do seu raio de alcance subjetivo.” (OLIVEIRA, 2009, p. 425).

“A tese que pretende extrair do campo da improbidade de certos agentes políticos, as sanções de conteúdo político, em verdade, produz exatamente o que ela pretende negar: equiparação (...) entre ato de improbidade e infração político-constitucional (...).” (OLIVEIRA, 2009, p. 430).

Em essência, falar no critério de especialidade é afirmar que se está diante de uma antinomia aparente de normas, e, por ser a Lei de Improbidade Administrativa dirigida genericamente a todos os agentes públicos, e a lei dos crimes de responsabilidade destinada a punir somente os agentes políticos, a lei específica teria o condão de excluir a incidência da legislação geral³⁰.

Por outro lado, sustentar a coexistência dos regimes implica em reconhecer que, embora os crimes de responsabilidade e improbidade administrativa façam previsão do dever de probidade, tratam-se de disciplinas normativas diversas, com objetos constitucionais diversos. Não haveria que se falar, portanto, em especialidade da norma.

Uma terceira solução apontada pela doutrina, com a qual concordamos, é a de que os agentes políticos, mesmo que estejam submetidos a algum regime de responsabilidade próprio, podem vir a responder à ação por improbidade administrativa, desde que essa aplicação seja limitada no tocante a determinadas sanções:

“As leis 1.079/50 e 8.429/92 convivem harmoniosamente no sistema, sendo independente as vias respectivas, mas será incabível formular na ação de improbidade pedido de aplicação de sanções de natureza política (perda do cargo e suspensão dos direitos políticos) (...), subsistiriam outras sanções sem tal natureza (como multa civil, reparação de danos, (...) etc.). Tais sanções não decorreriam de crime de responsabilidade, regulado por lei especial, mas sim de conduta de improbidade (...). Daí a distinção feita por alguns intérpretes e que (...) melhor se harmoniza com o sistema atualmente em vigor e com o princípio da moralidade administrativa.” (CARVALHO FILHO, 2012, p. 1067).

“Deve-se dizer, em realidade, que se trata de legislações distintas, (...), com objetivos diversos, cuja compatibilidade só pode somente ser discutida pontualmente, no tocante à incidência do princípio constitucional do *non bis in idem*, correlato ao postulado da proporcionalidade, afastando-se ou atenuando-se uma ou outra medida punitiva.” (OSÓRIO, 2010, p. 181).

“Todos os agentes que praticam infrações estão sujeitos a responder nas esferas penal, civil, administrativa e político-administrativa. Nenhuma razão 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 praticas no exercício de seus cargos(...). Os efeitos da ação de improbidade administrativa são limitados em relação aos agentes políticos

³⁰ Nesse sentido, o voto do Ministro Cezar Peluso na Reclamação 2.138/DF.

que estão sujeitos a foro especial para perda do mandato, conforme artigo 52, I e II da Constituição” (DI PIETRO, 2009, p. 819).

Para esta teoria, embora coexistam os sistemas de responsabilização, deverão ser observadas determinadas regras constitucionais para perda do cargo e cassação do mandato.

Alguns doutrinadores como Farias (2010) citando as lições de J.J. Gomes Canotilho³¹, explica que a possibilidade de juízes de 1º grau julgarem determinadas autoridades públicas confrontaria diretamente o princípio constitucional da conformidade funcional, segundo o qual o intérprete da Constituição não pode subverter todo o sistema jurídico-constitucional de repartição de competências, o que muitas vezes infringiria a própria separação dos poderes.

4.3 As decisões dos tribunais brasileiros.

Desde a orientação do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação 2.138/DF em 2007, algumas posições diferentes vêm sendo acolhidas na jurisprudência nacional.

No julgamento da Questão de Ordem na Petição 3.211 em 2008, o próprio STF indicou uma possível mudança de orientação da Corte, quando proclamou sua competência para processar e julgar ação por improbidade administrativa deduzida em face de autoridade sujeita à sua jurisdição criminal, e ao Senado Federal em caso de crime de responsabilidade. Ao invés de declarar a inviabilidade da ação, analisou a acusação contida no feito e determinou seu arquivamento. (MARTINS, 2012).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, passou a admitir, após a Reclamação 2790/SC, julgada em 2009, a sujeição dos agentes políticos à Lei de Improbidade, estendendo a estes agentes a prerrogativa de foro prevista em matéria criminal, orientação que se consolidou nesta Corte³². Na ocasião, o Governador de

³¹ Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Livraria Almedina, Coimbra, Portugal, 3ª ed., 1998, p. 1149.

³² Conforme pode-se observar no AgRg no Ag 1404254/RJ, Rel. Ministro Benedito Gonçalves: “A Corte Especial do STJ, após alteração do entendimento jurisprudencial até então prevalecente no âmbito do STJ, vem entendendo, de forma pacífica, que o foro privilegiado também deve ser aplicado à ações civis públicas por ato de improbidade administrativa, quando houver a possibilidade de a autoridade investigada perder o cargo ou o mandato. A respeito, vide: Rcl 4.927/DF, Rel. Ministro Felix Fischer, Corte Especial, DJe 29/06/2011; AgRg na Sd 208/AM, Rel. Ministro João Otávio De Noronha, Corte Especial, DJe 12/05/2010; Rcl 2.790/SC, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 04/03/2010”.

Santa Catarina foi processado por improbidade administrativa referente a atos previstos no Decreto-lei 201/67, praticados durante sua gestão como Prefeito de Joinville.

Dividiu-se a controvérsia em dois pontos: um de índole material e outro de índole processual. Quanto ao primeiro ponto, entendeu-se que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (CF, art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (CF, art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no artigo 37, §4º, e seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza.

Quanto ao segundo ponto, estabeleceu-se que, conforme decidido na Questão de Ordem na Petição 3.211 no STF, a prerrogativa de foro decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na Constituição:

“Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembleia Legislativa). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça. 4. Reclamação procedente, em parte.” (Relator: Ministro Teori Albino Zavascki, Rcl: 2790, STJ).

Assim, justificou-se a competência implícita constitucional do STJ para julgar Governador de Estado em ação de improbidade, por decorrência do sistema. Se o Governador tem prerrogativa de foro para infrações penais que acarretam simples multa pecuniária, não teria sentido que a perda da função pública e suspensão dos direitos políticos pudessem ser decretadas pelo juízo de primeiro grau.

Tal decisão deu novos contornos à ação de improbidade. Se, por um lado, houve significativo aumento da incidência da Lei 8.429/92, por outro, aproximou a improbidade para o campo do direito penal³³.

No âmbito dos Tribunais Regionais Federais e dos Tribunais de Justiça, a Lei de Improbidade Administrativa tem sido aplicada com frequência para agentes

³³ Abordamos o problema desta aproximação no capítulo 3, item 3.4.

políticos como deputados federais, deputados estaduais e prefeitos, reconhecendo-se, em diversos casos, a competência dos juízes de primeira instância para o julgamento da causa. A título de exemplo, colocamos os seguintes julgados do TRF da 1ª Região:

“A lei de improbidade administrativa aplica-se aos agentes políticos, tendo em vista que a Reclamação 2.138-6/DF - STF foi decidida em controle abstrato de constitucionalidade, não possuindo efeito vinculante ou eficácia erga omnes. Precedentes do STF, do STJ e do TRF da 1ª Região³⁴”.

“A competência para processar a ação civil pública por ato de improbidade administrativa proposta em desfavor de Deputado Federal é dos juízes federais da primeira instância uma vez que segundo a declaração da inconstitucionalidade da Lei 10.628/02 pelo col. Supremo Tribunal Federal na ocasião do julgamento da ADIn nº 2.797-2/DF, a competência para o processo e julgamento das ações de improbidade administrativa, em que figuram como parte agentes políticos, é dos juízes de primeiro grau, que in casu é dos juízes federais de primeira instância. Precedentes deste Tribunal Regional Federal da 1ª Região³⁵.”

“Os Prefeitos Municipais, ainda que sejam agentes políticos, estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, conforme o disposto no art. 2º dessa norma, e nos artigos 15, V, e 37, § 4º, da Constituição Federal. Também estão sujeitos à ação penal por crime de responsabilidade, na forma do Decreto-Lei nº. 201/67, em decorrência do mesmo fato. Precedentes do STJ e deste Tribunal³⁶”.

Como se nota, os tribunais nacionais vêm fornecendo diferentes respostas para a aplicação da lei de improbidade. A controvérsia será novamente avaliada pelo Supremo Tribunal Federal. A possibilidade de processamento e julgamento de prefeitos, por atos de improbidade administrativa, com fundamento na Lei 8.429/92 é tema de repercussão geral, e será decidida na análise do Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 683235. A decisão, datada de 31/08/2012, publicada em 28/06/2013, foi fundamentada nos seguintes termos, na palavra do Relator Ministro Cezar Peluso:

“Não se desconhece que esta Corte, no julgamento da Rcl nº 2.138 (Rel. Min. NELSON JOBIM, Plenário, DJe de 18.4.2008, Ementário nº 2315-1), decidiu haver distinção entre o regime de responsabilidade dos agentes políticos e o dos demais agentes públicos.

Julgo, todavia, ser, mais que oportuna, necessária deliberação desta Corte sobre a possibilidade de extensão dos fundamentos adotados no precedente ao caso de que ora se cuida, porquanto cada uma dessas causas versa sobre autoridades públicas diferentes (Ministros de Estado e Prefeitos), normas específicas de regência dos crimes de responsabilidade

³⁴ AG 2008.01.00.050029-0/BA. Rel. Des. Olindo Menezes. Quarta Turma.

³⁵ AG 0014745-34.2011.4.01.0000/MG. Rel. Des. Italo Fioravanti Sabo Mendes. Quarta Turma.

³⁶ AC 2002.39.00.004122-0/PA. Rel. Des. Tourinho Neto. Terceira Turma.

(Lei nº 1.079/1950 e Decreto-Lei nº 201/1967) e regramento constitucional próprio de cada autoridade. E tem sido frequentes recursos acerca da mesma matéria, de intuitivo interesse político e social.

Ademais, ressalto o fato relevante de que a Rcl nº 2.138 foi decidida por escassa maioria de apenas um voto, sem que cinco dos atuais Ministros, AYRES BRITTO, RICARDO LEWANDOWSKI, DIAS TOFFOLI, LUIZ FUX e ROSA WEBER, tenham votado sobre o mérito, em razão de já o terem feito os antecessores.

A questão, portanto, transcende os limites subjetivos da causa, apresentando relevância política, jurídica e social, de modo que sua decisão produzirá inevitável repercussão de ordem geral.

Ante o exposto, considero presente a repercussão geral da questão”.

4.4 Aplicação da Lei 8.429/92 aos agentes políticos: possíveis soluções.

Ao longo do presente estudo, nos identificamos com as soluções que apontam os agentes políticos como destinatários do regramento da improbidade administrativa, ressaltando, em determinadas situações, a impossibilidade de aplicação, a certos agentes, das sanções de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos. Para estas sanções, de natureza eminentemente política, deve ser respeitada a competência constitucionalmente estabelecida.

Respeitadas estas premissas, não haveria que se falar, portanto, em foro por prerrogativa de função na ação de improbidade administrativa.

Assim, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Presidente da República e os Ministros de Estado não poderão perder o mandato ou cargo, ou ainda, ter suspensos os direitos políticos, via ação judicial de improbidade administrativa. Estes cargos são de extrema importância em um sistema presidencialista de governo, impondo-se aos seus ocupantes o dever de decidir os destinos do país. A perda de tais cargos poderá ocorrer somente mediante processo por crime de responsabilidade, para o qual a Constituição instituiu foro privilegiado perante o Congresso (no caso do Presidente) e perante o STF (no caso dos Ministros de Estado).

Poderão sim, na via da ação de improbidade, responder por outras sanções, tais como perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano e pagamento de multa civil, até mesmo porque esses agentes estão sujeitos a outros mecanismos de responsabilização de natureza similar, como a ação popular (CF, art. 5º, LXXIII; Lei 4.717/65).

Interessante o caso dos membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais e Estaduais), que não respondem por crime de

responsabilidade. Segundo Di Pietro (2009) e Pazzaglini Filho (1997), estariam eles sujeitos às sanções da Lei 8.429/92, menos, a princípio, a perda da função pública, uma vez que a perda do mandato parlamentar se dá nos casos do artigo 55 da Constituição. Contudo, a própria Constituição estabeleceu que perderá o mandato o parlamentar que tiver suspensos os seus direitos políticos (CF, art. 55, V). E a suspensão dos direitos políticos se dá, entre outros meios, através de condenação judicial por improbidade administrativa (CF, art. 15, V). Assim, por via oblíqua, poderá o parlamentar sofrer a perda do mandato, que deverá ser declarada pela Mesa da Casa respectiva (CF, art. 55 §3º). A mesma conclusão vale para o Deputado Estadual, por força do artigo 27, §1º da Constituição Federal, e deveria valer também para o Vereador, pela simetria dos casos.

Os casos que nos parecem os mais complicados são os dos Governadores de Estado e Prefeitos Municipais, pois a eles não foi conferido na Constituição nenhum tratamento específico, seja em matéria de crime de responsabilidade, seja em improbidade administrativa, havendo previsão da responsabilidade política destes agentes na legislação ordinária (Lei 1.079/50, art. 75; Decreto-lei 201/67, art. 4º)³⁷.

A solução a ser extraída pelo ordenamento jurídico vigente, conforme assevera Lima (2001), é que, pelo princípio constitucional da simetria, todos os Chefes do Poder Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeito) devem estar submetidos à responsabilidade política para perda do mandato. Assim, subsistiriam as demais sanções decorrentes da Lei de Improbidade Administrativa, que não a perda do cargo e suspensão dos direitos políticos.

Apenas com o intuito de aguçar a discussão, a despeito das soluções que se afiguram as mais plausíveis no ordenamento vigente, observamos que, conforme o Ministro Cezar Peluso afirmou quando reconheceu a repercussão geral para a aplicação da Lei 8.429/92 aos prefeitos, a controvérsia aborda autoridades públicas diferentes, normas específicas de regência dos crimes de responsabilidade diferentes e regramento constitucional próprio de cada autoridade.

Não nos soa estranho que o Supremo venha a reconhecer a competência dos juízes de primeiro grau para processamento e julgamento das ações de improbidade administrativa movidas frente aos prefeitos. De fato, se o mandato

³⁷ A Emenda Constitucional nº 25 de 2000 introduziu novas tipificações de crimes de responsabilidade para os Prefeitos e para o Presidente Da Câmara Municipal (CF, art. 29-A, §2º e §3º), sem, contudo, estabelecer o órgão competente para julgamento.

eletivo no âmbito municipal viesse a ser objeto de cassação via ação judicial, a razão haveria de ser o grau de atribuições, funções e chefia, sem dúvida, muito menor em relação ao Presidente da República e aos Ministros de Estado. Apesar da legitimação local conferida a este representante do povo, tão válida quanto as demais, estar-se-á privilegiando a moralidade e combatendo a corrupção, sem, contudo, afetar drasticamente a estrutura política-institucional e a governabilidade do país.

CONCLUSÃO

De tudo quanto foi exposto no presente trabalho, chegamos a algumas conclusões acerca da responsabilidade do agente político pela prática de atos de improbidade.

Após tecer uma análise tanto dos crimes de responsabilidade quanto da ação de improbidade administrativa, e, ainda, uma análise doutrinária e jurisprudencial sobre a possibilidade de coexistência dos regimes, a primeira e principal conclusão a que se chega é a insuficiência do tratamento constitucional dado matéria. A realidade é que faltam na Constituição dispositivos que regulem o tema da responsabilidade dos agentes políticos, de forma a abarcar todas as situações possíveis: a do Presidente da República, do Governador, dos Prefeitos, respectivos Vices e auxiliares diretos. O que se vê é uma verdadeira lacuna, que acaba gerando entre os estudiosos e aplicadores do direito uma diversidade de soluções, a causar insegurança e inefetividade das leis em vigor que tratam da responsabilidade. Um tema tão importante como a responsabilidade dos representantes do povo deveria estar no texto constitucional de forma clara.

Quanto aos crimes de responsabilidade, a Constituição dá tratamento especial somente ao Presidente da República, mesmo assim, repetindo, em grande parte, dispositivos das antigas Constituições brasileiras. A Lei dos crimes de responsabilidade é do ano de 1950, estando há muito ultrapassada. Se o regime já é de difícil caracterização, o atual panorama apenas aumenta sua ineficiência. Contudo, sua importância reside em estabelecer um mecanismo próprio de responsabilidade para aqueles detentores de representatividade popular.

No que tange ao novo regramento da improbidade administrativa contido no artigo 37,§4º, é imperioso destacar que a omissão da Constituição sobre sua natureza jurídica e destinatários dificulta sua aplicação. Ainda assim, é preciso buscar sua máxima eficácia com o objetivo de concretizar a moralidade administrativa.

Acreditamos que a saída, sem dúvida, só poderia advir de uma reforma constitucional, que enfrentasse a situação de todos os agentes políticos.

Na falta de regulamentação, não há outra alternativa a não ser suprir as omissões, o que nos leva a uma segunda conclusão: a lei de improbidade administrativa certamente deve ser aplicada aos agentes políticos, mas com

ressalvas. Dizer que sua aplicação há de ser mitigada não importa, de forma alguma, em defender a irresponsabilidade dos governantes, inadmissível em uma República.

O que se pretende é demonstrar que a busca pela efetividade do princípio da moralidade administrativa e previsão do artigo 37, § 4º, em cada caso, deverá ser confrontado com o princípio da soberania popular e com a atual sistemática de responsabilidade apresentada na Constituição.

O princípio democrático, conforme estudado no primeiro capítulo, confere ao povo a condição de criador, titular e responsável pelo exercício do poder político. A periodicidade, uma das características da democracia, tem dupla função: por um lado, permite ao povo o controle de seus governantes, reelegendo-os ou não, conferindo a todos oportunidade de participação e busca por renovações; por outro lado, determina que, dentro do prazo do mandato, o governante é o legítimo representante do povo, a quem cabe tomar as mais diversas decisões. A princípio, ele deve exercer o cargo sem sofrer turbações externas até o final do mandato. Mas se, eventualmente, vier a descumprir suas funções, praticar ilícitos, poderá, sem dúvida, ser responsabilizado.

E de que forma será essa responsabilização? Ela ocorrerá nos moldes do sistema constitucional de responsabilidade. A Constituição estabeleceu diversos mecanismos de responsabilização: os crimes comuns, os crimes de responsabilidade, a perda do mandato, improbidade administrativa, dentre outras.

Assim, a princípio, todos os agentes políticos estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, na qual não há foro por prerrogativa de função. Todavia, não poderá haver condenação quanto a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos (que pode levar à perda do cargo), quando o titular do mandato ou cargo político possuir prerrogativas constitucionalmente asseguradas para a perda de sua função pública, por se tratar de ordem do legislador constituinte e por ser garantia de proteção do mandato eletivo, fruto dos princípios da soberania popular e democrático.

REFERÊNCIAS

ANIBAL JUNIOR, Vanderlei; FONSECA, Sergio Roxo da. **Natureza penal da sanção por improbidade administrativa. Teresina**, 2007 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9372>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

BARBOSA, Denio Dutra; PINTO, Esdras Maciel Fernandes. **Lesão ao erário derivada de ação ou omissão administrativa culposa: improbidade ou mero ilícito civil?**. 2012. Disponível em: <<http://periodicos.uniformq.edu.br:21011/periodicos/index.php/cursodireitouniformg/article/view/143>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

BASTOS, Rosaura Moreira Brito. **Improbidade Administrativa: Conteúdo Jurídico e Dimensão Constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

BELO, Eliseu Antônio da Silva. **Reclamação 2138/DF e Petição 3211-QO/DF versus ADI 2797/DF: a competência para processar e julgar a ação civil pública por ato de improbidade administrativa de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Teresina, 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/18693>>. Acesso em: 19 jul. 2013.

BÖCKENFÖRDE, Ernst Wolfgang. **Estudios sobre el Estado de Derecho y la Democracia**. Trad. Rafael de Agapito Serrano. Madrid: Trotta, 2000.

BORBA, Raphael Soares Moreira Cesar. **A aplicabilidade da Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3058, 15 nov. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20416>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

BOTELHO, Sérgio Souza. **Sobre crimes políticos e crimes de responsabilidade**. 2010. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7863>. Acesso em 16 de julho 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. In: *Vade Mecum* Saraiva. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012

_____. **LEI n. 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. In: *Vade Mecum* Saraiva. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012

_____. **DECRETO-LEI n. 201, DE 27 DE FEVEREIRO DE 1967**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm>. Acesso: 10 jul. 2013.

_____. **LEI n. 7.106, DE 28 DE JUNHO DE 1983**.. Define os crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal, dos Governadores dos Territórios Federais e de seus respectivos Secretários, e dá outras

providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7106.htm>. Acesso: 10 jul. 2013.

_____. **LEI n. 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. In: Vade Mecum Saraiva. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012

_____. **LEI n. 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. In: Vade Mecum Saraiva. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012

_____. **LEI n. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. . In: Vade Mecum Saraiva. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2012

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativo de Jurisprudência n.553/STF.** Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo553.htm>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **Rcl 2.138.** Rel.: Min. Nelson Jobim. Publicado no DJ de 18.04.2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **ADI 2.797.** Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. Publicado no DJ de 26.09.2005. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=395710>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **Pet 3.211 QO.** Rel. Min. Marco Aurélio. Publicado no DJ de 27.06.2008. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=535803>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **ARE 683.235 RG.** Rel. Min. Cezar Peluso. Publicado no DJ de 28.06.2013. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4106277>>. Acesso em 10 ago. 2013.

_____. _____. **MS 20.941.** Rel.: Min. Aldir Passarinho. Publicado no DJ de 31.08.1992. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85377>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **MS 21.564,** Relator: Min. Carlos Velloso. Publicado no DJ de 27.08.1993. Disponível em:

<<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85552>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **MS 21.623**, Relator: Min. Carlos Velloso. Publicado no DJ de 28.05.1993. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85565>> Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **MS 21.689**, Relator: Min. Carlos Velloso. Publicado no DJ de 07.04.1995. Disponível em:
<<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85587>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **HC 70.671/PI**. Rel.: Min. Relator Carlos Velloso. Publicado no DJ de 19.05.1995. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72599>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **HC 69.850/RS**. Rel.: Min. Rel. Min. Francisco Rezek. Publicado no DJ de 27/05/1994. Disponível em:
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=72024>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Rcl 2.790/SC**. Rel. Min. Teori Albino Zavascki. Publicado DJe 04/03/2010. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=2790&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>> Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **Resp 1.322.353/PR**. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Publicado DJe 27/08/2012. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1322353&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=2>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **AgRg no AREsp 149487/MS**. Rel. Min. Humberto Martins. Publicado no DJe 29/06/2012. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=149487&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=1>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **AgRg no Ag 1404254/RJ**. Rel. Min. Benedito Gonçalves. Publicado no DJe 17/10/2011. Disponível em:
<<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?processo=1404254&&b=ACOR&p=true&t=JURIDICO&l=10&i=2>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. Tribunal Regional Federal da 1ª Região. **AG 2008.01.00.050029-0/BA**. Rel. Des. Olindo Menezes. Publicado em 06/02/2013 e-DJF1. Disponível em:
<<http://arquivo.trf1.jus.br/default.php?p1=497018120084010000>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **AC 2002.39.00.004122-0/PA**. Rel Des. Tourinho Neto. Publicado em 11/01/2013 e-DJF1. Disponível em:

<<http://arquivo.trf1.jus.br/default.php?p1=41190820024013900>>. Acesso em 19 jul. 2013.

_____. _____. **AG 0014745-34.2011.4.01.0000/MG**. Rel Des. l'Talo Fioravanti Sabo Mendes. Publicado em: 20/06/2013 e-DJF1. Disponível em: <<http://arquivo.trf1.jus.br/default.php?p1=147453420114010000>>. Acesso em 19 jul. 2013.

BROSSARD, Paulo. **O Impeachment (Aspectos de responsabilidade política do Presidente da República)**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 1992.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes, **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6ª Ed. Coimbra: Editora Livraria Almedina, 2002.

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

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 17ª Ed. Editora Saraiva, 1993.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009.

FARIAS, Luciano Magno Silveira de. **Improbidade Administrativa, Crimes de Responsabilidade e Agentes Políticos com Prerrogativa de Foro**. Editora Magister - Porto Alegre. 2010. Disponível em: <<http://www.jurisite.com.br/doutrinas/administrativa/doutadm57.html>>. Acesso em 19 jul. 2013.

GARCIA, Mônica Nicida. **Responsabilidade do Agente Público**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007.

GALLUCCI, Mariângela. **Fernando Collor foi absolvido pelo STF por falta de provas**. O Estado de S.Paulo. 28 de julho de 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,fernando-collor-foi-absolvido-pelo-stf-por-falta-de-provas,907141,0.htm>>. Acesso em 19 jul. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2012.

LIMA, George Marmelstein. **Impeachment de Governador e Secretários de Estado**. 2001. Disponível em <<http://www.georgemlima.xpg.com.br/impeachment.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2013.

MARTINS, Tiago do Carmo. **Improbidade administrativa e agentes políticos: aplicabilidade e foro competente**. Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre, n. 50, out. 2012. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao050/Tiago_Martins.html> Acesso em: 28 jul. 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 3ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio; GONET BRANCO, Paulo Gustavo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. **Improbidade Administrativa e Sua Autonomia Constitucional**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público**. 2ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 1997.

PÓVOA, Olga Maria de Barros; VIANNA, Roberto Rocha. **Improbidade Administrativa**. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. 2005. Disponível em: <http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2005/02/-sumario?next=3>. Acesso em 19 de julho 2013.

SCHMIDT, Maria Cecília. **Impeachment aplicável ao Presidente da República**. Teresina, 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9653>>. Acesso em: 16 ago. 2013.

TEIXEIRA, Marcelo Santos. **Foro competente para o julgamento de agentes políticos por ato de improbidade administrativa**. 2003. Disponível em: <http://www.escolamp.org.br/arquivos/21_04.pdf>. Acesso em 16 de julho 2013.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 20ª Ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Competência para julgar a improbidade administrativa**. Revista de Informação Legislativa n. 138, 1998. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/378/r138-17.pdf?sequence=4>>. Acesso em 16 de julho 2013.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Direitos políticos, perda, suspensão e controle jurisdicional**. 1994. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/27950-27960-1-PB.html>>. Acesso em 16 de julho 2013.