

## A aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos que cometem atos de improbidade administrativa

Gentil Ferreira de Souza Neto\*

### RESUMO

Nestes últimos anos, os nossos Tribunais Superiores têm se deparado, com certa frequência, com casos relacionados à aplicabilidade da Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) aos agentes políticos, tomando decisões que, no nosso entender, são contrárias aos ditames de nossas leis e até mesmo da nossa Constituição da República de 1988, haja vista afirmarem que os sujeitos passíveis de sofrerem as penas das leis definidoras dos crimes de responsabilidade estariam isentos de serem processados em razão do cometimento de atos ímprobos – reflexo este constante de vários julgamentos, principalmente da Reclamação nº 2138-DF do STF.

É notório o fato da corrupção ser comandada pelos cabeças da República. Suas atitudes é que determinam o mote regulamentador do desenrolar burocrático de toda a Administração (federal, estadual e municipal). Portanto, eles têm que, antes de qualquer pessoa, ser o exemplo de servidor probo.

Nesse sentido, acreditando não ser esta postura jurisprudencial a mais acertada, defende-se a tese contrária, com o intuito de demonstrar os argumentos jurídicos embaixadores da possibilidade dos nossos representantes do mais alto escalão virem a sofrer as punições corretas e necessárias para a implementação da ética e da moralidade na administração da coisa pública.

Aliás, para isso, é necessário rebater, no decorrer do trabalho, diversas tentativas do legislador em burlar a competência dos juízes monocráticos, querendo outorgar prerrogativas pessoais por meio de foros privilegiados (Lei nº 10.628/02 e PEC nº 358/05), afora os malabarismos hermenêuticos obscuros, dentre os quais se encontra a indefensável tese da natureza jurídica penal das sanções da Lei de Improbidade Administrativa.

Ressalte-se, por oportuno, que esta natureza jurídica é importantíssima para o delineamento de qual instância irá julgar os agentes.

Dessa forma, desenvolve-se um entendimento que finda por concluir na aplicabilidade dos ditames da lei a todos os agentes públicos, sejam servidores ou não, incluindo especialmente os membros de poder; esperando ansiosamente pela mudança de postura da nossa Suprema Corte nos processos vindouros. Caso contrário, não há como esperar o atendimento espontâneo do direito pelos governantes – as leis restariam rebaixadas à categoria de mero conselho.

---

## 1. Introdução

Nesta monografia pretende-se tratar de um assunto delicado que tem se tornado, nos últimos anos, tema primordial para o bom trato com a coisa pública.

Há algum tempo, as repartições públicas (assim como qualquer órgão estatal) são consideradas como sinônimos de burocracia, lentidão, péssimo atendimento à população e, infelizmente, corrupção – a qual faz parte do nosso cotidiano e da nossa cultura do "jeitinho".

Segundo Marco Aurélio Lustosa Caminha, esta movimentação poderia ser chamada de "anomia social". Isto ocorre quando a atividade de Administração do Estado puxa para si o modelo de desregramento axiológico predominante e típico da ciência econômica. Ou seja, começa a surgir no povo um sentimento de que essas práticas ilícitas são normais e inevitáveis para a condução da Administração Pública. Segundo o autor: "dá-se a anomia aguda quando ocorre a deterioração e, no caso extremo, a desintegração dos sistemas de valor, o que resulta em profundas angústias" (Caminha, 2003, p. 5),

Nesse sentido, temos que nos distanciar dessa realidade e passar a acreditar que a direção da coisa pública pode ser feita de forma proba e autônoma. Nas palavras de João Maurício Leitão Adeodato: de forma autopoietica – o contrário é o que acontece aqui no Brasil e na maioria dos países subdesenvolvidos (o império da alopoiese no sistema). *Ipsis litteris*:

Processo de auto-referência em que cada subsistema, justamente por diferenciar-se dos demais através de suas próprias regras e estratégias para decisões dos conflitos, cria condições de independência em relação à própria sociedade e aos demais subsistemas sociais, todos postos como mundo circundante. (Adeodato, 2002, p. 102)

Não é de se estranhar que estas afirmações são elaboradas justamente no Capítulo Quinto de seu livro, intitulado "Uma teoria (emancipatória) da legitimação para países subdesenvolvidos".

Apartando-nos do mal que assola o nosso país, podemos identificá-lo e conceituá-lo como Aristides Junqueira Alvarenga fez no seu artigo:

Improbidade administrativa pode ser definida como espécie do gênero imoralidade administrativa qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao erário. (Alvarenga, 2001, p. 92)

Ressaltando, portanto, a grande necessidade de discussão a respeito deste ponto, cremos que, para punir o agente público de menor escalão, a sociedade, bem como a

própria Administração, já tem instrumentos suficientes – bastando apenas a efetiva aplicação das sanções previstas, sem maiores complicações.

Contudo, o problema começa a se tornar mais sério quando o uso da lei se depara com sujeitos "especiais", os chamados agentes políticos, que gozam de prerrogativa de foro nos crimes comuns e nos de responsabilidade.

Sob este aspecto, a natureza jurídica das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa não é pacífica. Uns acreditam (a maioria) que a natureza é cível. Enquanto, contrariamente, outros autores estão aderindo à teoria da natureza penal das sanções previstas na Lei nº 8.429/92.

Lembre-se que esta Monografia tem como parâmetro a aplicação de sanções àquelas autoridades mencionadas, evidente se mostra a relevância acerca da discussão sobre a natureza jurídica.

Portanto, é necessário mostrar que, ultimamente, a doutrina não vem demonstrando resultados pacíficos acerca do tema. Principalmente com o recém julgado do STJ (RESP 456649/MG) que, além de categorizar o cometimento de atos de improbidade administrativa de sujeitos políticos como crime de responsabilidade (portanto, de natureza especial), vai de encontro à celeridade processual e ao respeito de vermos nossos representantes serem punidos por tratarem negligentemente da coisa pública (ou seja, coisa de todos nós). Ademais, foi julgada pelo STF, a Reclamação nº 2.138-DF que direcionou a inaplicabilidade da referida lei aos agentes políticos.

O escopo maior é, então, a imposição da moralidade na Administração Pública, bem como a tentativa de mudança da mentalidade social sobre a flexibilização das atividades consideradas "corretas" dos nossos representantes.

É de espantar que a população não mais trata do tema corrupção como anomalia do sistema. Mais: imagina que seja algo normal e almeja chegar a tais postos para cometer as mesmas atitudes não mais consideradas "ilícitas" pela cultura do desrespeito na Administração.

Dessa forma, bem correlata a essa temática está o posicionamento de Fábio Medina Osório ao ressaltar que o alcance e os efeitos da Lei de Improbidade Administrativa proporcionarão respostas ao problema da fiscalização da probidade. Continua: "os operadores jurídicos devem estar conscientes de que suas tarefas estão ligadas ao contrato social. E a sociedade necessita de medidas enérgicas em detrimento da improbidade" (Osório, 1997, p. 189).

---

## 2. Conceito de Improbidade Administrativa e as suas modalidades

De acordo com Emerson Garcia, a palavra "probidade" advém do latim probus, significando "aquilo que brota bem" (Garcia, 2002, p. 76). Usualmente, é empregado para sinalizar um homem honesto, virtuoso leal, íntegro. Mais especificamente: retidão de conduta, honestidade, honradez.

Nesse sentido, a improbidade aproxima-se bastante do conceito de imoralidade, porém sendo mais amplo, agregando não apenas componentes morais, mas também todos aqueles princípios que norteiam a Administração Pública, tais como: publicidade, legalidade, impessoalidade, eficiência, supremacia do interesse público sobre o privado, razoabilidade etc.

Infelizmente, o estudo da improbidade é muito recente no constitucionalismo brasileiro, somente sendo satisfatoriamente tratado a partir da CR/88, no seu art. 37, §4º. Antes disso, as Constituições faziam apenas pequena referência à modalidade mais drástica, qual seja: o enriquecimento ilícito – ainda assim, insuficientemente. Vejamos: art. 141, §31, da CR/46 ("[...]A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica") e o art. 153, §11, da CR/67 ("[...]A lei disporá sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento no exercício de função pública").

Segundo Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1997, p. 37):

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.

Em consonância com José Afonso da Silva, citado por Francisco Octavio de Almeida Prado, "a probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial pela Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos", "cuida-se de imoralidade administrativa qualificada" (Prado, 2001, p. 16).

Já Wallace Paiva Martins Júnior (2001, p. 249), aproximando-se das modalidades compreendidas na Lei nº 8.429/92, estabelece:

No conceito de improbidade administrativa está inserido qualquer desvio ético de conduta do agente público, seja qual for a função exercida, afrontoso à moralidade no desempenho de função pública em qualquer dos Poderes da República (como estabelece o art. 1º) e que envolva enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atentado aos princípios da Administração Pública.

Ou seja, com este conceito, encontramos-nos mais perto da possibilidade de sujeitar os agentes políticos também aos ditames da lei.

Guiando-se pelas regras normatizadas, Fábio Medina Osório (1997, p. 55) entende que a improbidade tem que passar pelo descumprimento dos preceitos constitucionais e

legais básicos, configurados basicamente em duas causas principais: a ilegalidade e a imoralidade lato sensu, dependendo da presença dos requisitos do dolo e da culpa, apresentados por meio de conduta positiva ou negativa.

Dessa forma, inúmeras serão as possibilidades de práticas tipificadas pelos artigos 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/92, os quais se resumem em enriquecimento ilícito de agente público ou de terceiro, atos que causem prejuízo ao erário e a violação de deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições; bem como nas suas diversas variantes.

Assim, pode-se pensar em vários casos nos quais os agentes públicos (incluindo-se os políticos) praticam atos que vão de encontro aos regramentos mantenedores do bom trato com a res publica. Apenas a título de exemplo: a inobservância das regras jurídicas básicas no campo das licitações ou no concurso público, o recebimento de "presentes" para se votar em determinados projetos de tal maneira, a corrupção de magistrados que julgam a favor de algumas pessoas por terem sido agraciados com viagens ao exterior, o membro do Ministério Público que intenta ação civil pública sob o pretexto de defender direito coletivo quando resta caracterizado seu interesse próprio, o desvio de verbas, a falta de publicidade dos atos praticados... Enfim, existe um sem-número de situações que poderiam se enquadrar nos preceitos dos artigos acima referidos.

A despeito disso, deve-se estar atento à questão da impossibilidade de retroatividade da Lei de Improbidade a época anterior à CR/88, pois, antes, fazia-se apenas referência à lesão ao patrimônio público (lembrando que já se falava em moralidade administrativa), somente se aplicando a lei de 1992 às causas que tivessem como fundamento prática posterior à Carta Maior, visto o artigo 37, §4º, desta, já falar na irregularidade de determinados atos, antes não tipificados. Portanto, entende-se que a lei tem aplicação imediata.

---

### 3. Evolução legal da repressão à improbidade administrativa

A origem da tutela da probidade administrativa no Brasil teve seu início com a Constituição de 1824 no seu artigo 157, o qual disciplinava a ação popular contra juízes e oficiais de justiça que fossem flagrados em suborno ou praticando crimes da ordem de peculato, concussão etc.

Vejamos:

Art. 157. Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles acção popular, que poderá ser intentada dentro de anno, e dia pelo proprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na Lei.

Nesse sentido, inicialmente, a improbidade administrativa era considerada como parte do direito penal, no entanto, com o passar do tempo, foi sendo enquadrada dentro de outros ramos do direito, inclusive alterando-lhe os sujeitos ativos, passivos, as diversas modalidades de práticas ilegais, as inúmeras formas de repressão e prevenção etc.

Enfim, as normas foram se sucedendo e, à medida que o tempo passava, o instituto da probidade administrativa ia se amoldando aos contornos da atualidade, mas nunca perdendo a finalidade maior dessas regras – o bom trato com a coisa pública. Vamos, então, seguir a lógica cronológica para expor essa evolução.

A primeira norma de relevo foi o Decreto-Lei Federal nº 3.240/41 que regulou com normas específicas as formas de ressarcimento ao Erário quando o sujeito tivesse agido de forma a ocasionar prejuízo à Fazenda Pública ou a se locupletar com a prática de ilícitos; tratava do seqüestro e da perda de bens.

Em seguida, já estando o perdimento de bens elevado à categoria constitucional, a Lei Federal 3.164/57 (conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha) regulamentou essa forma de repressão quando houvesse sido praticada por servidor público e o seu resultado fosse o enriquecimento ilícito.



O seqüestro e a perda de bens eram formas de ressarcir o Poder Público pela ocorrência de tráfico de influência ou abuso de cargo ou função pública, "sem prejuízo da sua responsabilidade criminal, mediante ação civil promovida por iniciativa do Ministério Público ou de qualquer pessoa do povo no juízo cível" (Martins Júnior, 2001, p. 160).

Ademais, uma grande novidade deste diploma consistiria na exigência do registro do patrimônio (valores e bens) daqueles que exerciam cargos ou funções públicas, possibilitando a comparação dessa evolução no decorrer do tempo no emprego, facilitando a verificação da adequação do estilo de vida com o nível salarial.

Adiante, a Lei 3.502/58 (Lei Bilac Pinto) promoveu uma boa alteração da matéria, ampliando o rol dos sujeitos ativos e passivos sujeitos aos atos de improbidade, contudo, restringindo-se, ainda, ao enriquecimento ilícito (havendo rol exemplificativo de suas hipóteses). Aliás, ressalte-se que, até mesmo, entidades públicas e privadas (art. 5º) tinham legitimidade para promover o seqüestro e a ação privada caso não fossem ultrapassados 90 dias da apuração do enriquecimento indevido.

Como acontece hoje, naquela época também se tinha o objetivo de corrigir a falta de ética do servidor público que fazia imperar a imoralidade administrativa, lembrando que as penalidades seriam aplicadas "desde o mais alto mandatário da nação até o mais inexpressivo contínuo de uma repartição pública de qualquer grotão pátrio" (Martins Filho, 2001, p. 164). Embora sejamos forçados a concordar que a utilidade efetiva de normas desta qualidade tenham sido de uma magnitude bastante pequena, ou até mesmo nula.

Em seguida, com o Decreto-Lei Federal nº 359/68 e o Ato Complementar 42/69, chamado de período extrajudicial, época do Golpe de 1964, houve a necessidade de ser reconstruída a moral da nação por meio do combate contra a corrupção que assolava o nosso país. Com essas normas, surgiu a novidade da possibilidade do Presidente da República decretar o confisco de bens daqueles que enriqueceram ilicitamente, apenas após a devida investigação, naturalmente sem o prejuízo das sanções penais cabíveis (art. 8º):

Art. 8º São nulos, de pleno direito, em relação a Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal, e suas autarquias, emprêsas públicas sociedades de economia mista e fundações, os atos de alienação ou operação de bens, dinheiro ou valor, praticados por quem haja enriquecido ilicitamente nos têrmos do artigo 8º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, do Ato Complementar nº 42, de 27 de janeiro de 1969 ou dos arts. 6º e 11º dêste Decreto-lei.

§ 1º A declaração de nulidade far-se-á no decreto de confisco dos bens.

§ 2º A nulidade abrangerá os atos de alienação ou oneração de bens desviados do patrimônio público.

§ 3º O confisco abrangerá inclusive, os bens cuja alienação ou oneração forem declaradas nulas.

§ 4º Aos terceiros possuidores de boa-fé é assegurado direito regressivo.

§ 5º Far-se-á a reintegração ou imissão de posse dos bens confiscados mediante mandado do Ministro da Justiça, do Secretario de Justiça ou do Prefeito Municipal, conforme o confisco haja sido decretado em favor na União, Distrito Federal, Estado, Território ou Município e respectivas autarquias, emprêsas, públicas, sociedades de economia mista e fundações.

§ 6º As autoridades de que trata o parágrafo anterior poderão requisitar fôrça policial para o cumprimento da ordem.

§ 7º O Presidente da República poderá nomear o indiciado, durante o prazo previsto no art. 9º ou até a decisão de que trata o § 2º do mesmo artigo, depositário dos bens que lhe forem confiscados, lavrando se o têrmo de compromisso perante a pessoa jurídica de direito público em favor da qual haja sido decretado o confisco.

Ocorreu a ampliação do conceito de enriquecimento ilícito (incluindo a evolução patrimonial desproporcional) e do âmbito de incidência do confisco, atingindo bens tanto de pessoas físicas como de pessoas jurídicas que possuíssem alguma relação com a Administração, seja direta ou indireta – desde que manipulassem dinheiro público.

Na verdade, essas normas fizeram uma certa confusão ao preverem o confisco como modalidade de repressão. De fato, a Constituição de 1967 confundiu o confisco (proibido desde a Constituição de 1946) com os institutos do seqüestro e perdimento de bens – os quais seriam os corretamente aplicáveis, pois seguiriam os trâmites normais e respeitariam o devido processo legal, não suprimindo etapas da cognição do ato irregular.

Posteriormente, depois de muito tempo sem inovações legislativas no que se refere à improbidade administrativa, o Brasil começou a passar por um período de agravamento quanto aos valores de ética e moral, atingindo o seu cume com a decretação de impeachment da mais alta autoridade da Federação, o Presidente da República Fernando Collor.

Vale lembrar, porém, que já havia sido sugerido, anteriormente, para o Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 146/91 – o qual teve trâmite rápido e ágil, culminando na Lei nº 8.429/92. De certa forma, possui um texto claro e direto, mas poderia ser mais bem elaborado, visto quase não ter passado por debates públicos; o que é um ponto negativo.

A lei ampliou a noção de agente público, atribuiu tarefa investigatória ao Ministério Público, previu multa como sanção, afastamento do agente durante a investigação por cautela etc.

Ainda em sede de projeto, foi aprovado o substitutivo em 08 de Outubro de 1991 promovendo maiores alterações: sistematizou a lei em capítulos a depender da matéria, definiu o dever de probidade do agente público, criminalizou certas condutas, deu poderes especiais ao Parquet, sujeitou o beneficiário do ato ímprobo também à lei, estabeleceu alguns parâmetros para a dosimetria da pena e ampliou penalidades, dentre outros.

Um ponto importante acerca da Lei nº 8.429/92 é o concernente à idéia de que esta lei seria inconstitucional formalmente (por vício no processo legislativo), indo de encontro ao princípio da bicameralidade. O argumento dos defensores desta tese não deve prevalecer; o que realmente aconteceu foi que o Senado Federal não rejeitou o projeto, mas apenas o aprovou com emendas substitutivas, retornando à Câmara de Deputados (onde tem início a avaliação dos projetos de iniciativa do Poder Executivo), sendo parcialmente acolhidas as emendas do Senado e enviado para o Presidente da República para sanção. Portanto, não prospera o argumento de vício de inconstitucionalidade formal.

Por fim, necessário explicitar que a lei é nacional e se aplica a todos os níveis de governo (municipal, distrital, estadual e federal) e a todos os Poderes, regulamentando a responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e disciplinando o seu processamento.

---

#### 4. Sujeitos ativos da Lei nº 8.429/92

Convém ressaltar quem são os destinatários dos dispositivos constantes da Lei nº 8.429/92.

O art. 1º é claro ao incluir no âmbito de incidência da Lei de Improbidade Administrativa todo e qualquer agente público, seja servidor ou não.

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Assim, de acordo com o segundo artigo:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Como se vê, o conceito, em comparação com o ordenamento anterior, foi assaz ampliado, incluindo sujeitos que não eram passíveis de punição. Desta feita, chega-se rapidamente à conclusão de que não apenas os servidores públicos stricto sensu responderão por seus atos de improbidade, mas toda e qualquer pessoa que de alguma forma induza ou concorra para a conduta ou dela se beneficie, seja direta ou indiretamente.

Ora, quis o nosso legislador, àquela época, moralizar a Administração brasileira que vivia, e infelizmente ainda vive, com um câncer chamado corrupção que assola até as mais profundas bases de nossa sociedade – do piso ao teto de nossos representantes e servidores.

Assim como o conceito dos agentes se expandiu, o mesmo pode-se dizer quanto às vítimas. Sem sombra de dúvida, podemos elucidar o fato de que tudo aquilo que conte com o auxílio de recursos públicos, estará sujeito à fiscalização da sociedade como um todo, podendo seus representantes virem a ser réus por atos que ofendam a moralidade e a probidade administrativa.

Contudo, a despeito da evolução do nosso ordenamento, em recentes julgados do STJ e do STF, o rol dos sujeitos que poderiam sofrer as consequências da lei foi qualitativa e significativamente diminuído em razão do julgamento da Reclamação nº 2138-DF.

Nesta ação, nossa egrégia corte decidiu por excluir do âmbito de abrangência da Lei nº 8.429/92 os agentes políticos – que são passíveis de serem réus em processos correspondentes a crimes de responsabilidade, cujos tipos estão disciplinados em normas especiais.

De fato, nossa sociedade civil organizada recebeu com muita estranheza tal decisão. Não é para menos, nossos doutos ministros da Suprema Corte Constitucional brasileira aparentaram viver em um mundo de fantasias que sequer chega a se aproximar da realidade do nosso país.

Ora, quem são os maiores responsáveis pelo cometimento dos atos de corrupção? São exatamente aqueles que se encontram no cérebro da máquina pública. Eles são os cabeças de todo o sistema de malversação dos bens públicos. Mesmo que não sejam os responsáveis diretos pela destinação dos recursos (em razão da extrema delegação de suas funções), ainda assim devem fiscalizar os atos de seus mandatários, principalmente aqueles que estão em exercício por causa de nomeações para funções de confiança e cargos de em comissão, os quais são de livre exoneração.

Como pôde o STF tomar decisão como esta?

Devemos, contudo ressaltar o mérito de alguns dos Ministros que se opuseram e foram votos vencidos. Vejamos trecho do que fora publicado no Informativo nº 471 do STF:

Quanto ao mérito, o Tribunal, por maioria, julgou procedente a reclamação para assentar a competência do STF para julgar o feito e declarar extinto o processo em curso no juízo reclamado. Após fazer distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na CF, quais sejam, o do art. 37, § 4º, regulado pela Lei 8.429/92, e o regime de crime de responsabilidade fixado no art. 102, I, c, da CF e disciplinado pela Lei 1.079/50, entendeu-se que os agentes políticos, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade

administrativa com base na Lei 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o STF nos termos do art. 102, I, c, da CF. Vencidos, quanto ao mérito, por julgarem improcedente a reclamação, os Ministros Carlos Velloso, Marco Aurélio, Celso de Mello, estes acompanhando o primeiro, Sepúlveda Pertence, que se reportava ao voto que proferira na ADI 2797/DF (DJU de 19.12.2006), e Joaquim Barbosa. O Min. Carlos Velloso, tecendo considerações sobre a necessidade de preservar-se a observância do princípio da moralidade, e afirmando que os agentes políticos respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados nas respectivas leis especiais (CF, art. 85, parágrafo único), mas, em relação ao que não estivesse tipificado como crime de responsabilidade, e estivesse definido como ato de improbidade, deveriam responder na forma da lei própria, isto é, a Lei 8.429/92, aplicável a qualquer agente público, concluía que, na hipótese dos autos, as tipificações da Lei 8.429/92, invocadas na ação civil pública, não se enquadravam como crime de responsabilidade definido na Lei 1.079/50 e que a competência para julgar a ação seria do juízo federal de 1º grau. Rcl 2138/DF, rel. orig. Min. Nelson Jobim, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 13.6.2007.

O Min. Joaquim Barbosa, no mesmo Informativo de número 471, ressaltou-se, acreditava que eximir os agentes políticos da Lei de Improbidade Administrativa poderia criar uma situação funesta de quebra aos princípios isonômico e republicano – o que causaria um manifesto retrocesso institucional. Além de estar apoiado sob esta tese, ainda propugnou a inconstitucionalidade da criação de mais uma hipótese de competência original do STF pela simples manifestação hermenêutica ampliativa não-expressa na nossa Carta Magna.

Aliás, a própria constituição brasileira é expressa ao afirmar que as responsabilidades civil, administrativa e penal não se confundem, podendo serem aplicadas independentemente das outras cominações legais.

Abrindo um breve parêntese, há cerca de um ano, em 10.08.2007, na Rádio CBN (90,3 FM), a comentarista Lúcia Hipólito retratou a falta de ética absurda dos nossos governantes por meio de um exemplo que vem se tornando bastante freqüente em nosso país: a Assembléia Legislativa do estado de Minas Gerais encaminhou ao Governador Aécio Neves um projeto de lei para sanção que versava sobre a instituição de foro privilegiado para mais de 1000 (mil) autoridades daquela unidade federativa, bem como diminuía significativamente a atuação do Ministério Público, proibindo-lhe de denunciar tais sujeitos – os senhores acima da lei. Pasmem!

Em correspondência direta com esta situação, observe-se a afirmação de Marcelo Figueiredo:

As imunidades devem sempre resguardar a pessoa indiretamente, e diretamente o órgão a que representa. No Brasil, infelizmente, até o momento, as imunidades e prerrogativas têm servido de anteparos à legítima punição que merecem todos aqueles que atentam contra a Constituição, as leis e a moralidade pública. (Figueiredo, 1995, p. 24)

Pois bem, tornam-se cada vez mais descaradas as atitudes dos políticos que têm a confiança de que jamais poderão ser responsabilizados por seus atos de improbidade.

É a crença de que o Poder Judiciário não irá julgar os processos e que os mesmos prescreverão antes da análise do mérito. E, caso sejam conhecidos, não serão condenados.

Nesse sentido, o Poder Judiciário em sua primeira instância tem feito o possível para o correto empenho das nossas normas, mas, ao que parece, tudo vem por terra na hora em que os nossos tribunais superiores se posicionam para a interpretação da lei.

A última gota aconteceu quando, julgada a reclamação referida, o STF decidiu por excluir representativa parcela dos irresponsáveis da incidência da Lei de Improbidade Administrativa quando da análise do caso do Ministro Sardemberg, que foi surpreendido viajando para a ilha turística de Fernando de Noronha em aviões da Força Aérea Brasileira.

Observemos trecho do acórdão:

(...)MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional



brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Portanto, frente a este julgamento, os demais órgãos do Poder Judiciário se vêm acanhados de contrariar entendimento do Pretório Excelso ao dispor de maneira diferente – o que emperra a atuação de juízes fiéis às leis.

Diante disso, nossa sociedade civil organizada se manifestou veementemente contra o posicionamento, porém, até agora, o STF não procurou categoricamente rever seu precedente em outros julgamentos.

Destarte, juntando a Lei nº 1.079/1950 e o Decreto-lei nº 201/1967, que definem os crimes de responsabilidade de diversos representantes, temos diversas figuras que escapariam da incidência da Lei de Improbidade Administrativa em manifesto equívoco do nosso Pretório Excelso.

Saliente-se, as esferas criminal e civil não devem se confundir, lembrando que as penalidades (sanções) impostas por uma não excluem a da outra.

Esperamos, assim, que o STF revertesse sua orientação com o intuito de prestigiar o interesse público e fazer valer o princípio da sua supremacia frente aos interesses privados.

---

## 5. Crimes de Responsabilidade X Atos de Improbidade Administrativa

Começamos este item, para efeitos meramente didáticos, partindo da errada premissa, defendida pelo STF, de que não deveria haver a possibilidade dos agentes políticos serem alcançados pela Lei nº 8.429/92, haja vista já estarem sujeitos aos crimes de responsabilidade delineados pela Lei nº 1.079/50 e pelo Decreto-Lei nº 201/67.

Pois bem, concordamos totalmente com o argumento de que não poderíamos submeter a mesma pessoa às mesmas penas pelos mesmos atos ilícitos – isto significaria um bis in idem proibido por nossas leis e rechaçado por todo e qualquer ordenamento jurídico sensato deste mundo.

Ocorre que as esferas das quais estamos tratando são apartadas e não influenciam, em todos os casos, umas nas outras. Mas, esqueçamos por um momento essa diferenciação e acreditemos que o que importa são os conceitos delineados nas leis independentemente de serem de natureza civil, penal ou administrativa.

Ainda que fizéssemos isso, não poderia o nosso eminente STF ter ampliado as condutas das leis que se referem aos crimes de responsabilidade a todas as condutas a que a nossa simples e direta LIA faz referência.

Ora, como nós deveríamos entender um bis in idem quando na verdade não há qualquer relação entre a maioria das situações esposadas?

A Lei nº 8.429/92 assim dispõe:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei;

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

IV - negar publicidade aos atos oficiais;

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Com bastante evidência, podemos desde já afirmar que inúmeras possibilidades de transgressão da Lei de Improbidade Administrativa não estão incluídas no rol daquelas normas dos crimes de responsabilidade. Portanto, diante de fato tão claro, já podemos entender a aplicabilidade, pelo menos, da LIA naquilo que não for evidenciado como conduta delituosa da Lei nº 1.079/50 ou do Decreto-Lei nº 201/67.

Considerando a Lei nº 1.079/50 (pouco mais extensa que o Decreto-Lei nº 201/67), observamos que apenas no art. 9º, em seus meros sete itens, a norma faz referência a atos de improbidade na condução da Administração.

Ei-las aqui:

Art. 9º 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.



Com absoluta certeza, estas situações não abarcam todas as hipóteses possíveis da lei de improbidade; ressalte-se que nesta o rol é expressamente apenas exemplificativo – o que pode aumentar sobremaneira as espécies de manifestação do mau administrador.

Aliás, este artigo acima apenas deveria ser considerado para o Presidente da República e seus Ministros e para os Governadores e seus Secretários, estando os demais sujeitos ativos da lei (magistrados e membros do Ministério Público) apenas na vala incerta do que dispõe o art. 39, nº 5, e o art. 40, nº 5: "proceder de modo incompatível com a honra, dignidade e decoro de suas funções". Inclusive, saliente-se que a tipificação de um crime não pode ser de tal forma demasiado aberta – mais uma razão para demonstrar sua inutilidade total.

Por outro lado, o Decreto-Lei nº 201/67, que trata dos crimes de responsabilidade cometidos pelos prefeitos e vereadores, estabelece as suas condutas puníveis nos seguintes artigos:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

I - apropriar-se de bens ou rendas públicas, ou desviá-los em proveito próprio ou alheio;

II - utilizar-se, indevidamente, em proveito próprio ou alheio, de bens, rendas ou serviços públicos;

III - desviar, ou aplicar indevidamente, rendas ou verbas públicas;

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

VI - deixar de prestar contas anuais da administração financeira do Município a Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do Estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos;

VII - deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

VIII - contrair empréstimo, emitir apólices, ou obrigar o Município por títulos de crédito, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

IX - conceder empréstimo, auxílios ou subvenções sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

X - alienar ou onerar bens imóveis, ou rendas municipais, sem autorização da Câmara, ou em desacordo com a lei;

XI - adquirir bens, ou realizar serviços e obras, sem concorrência ou coleta de preços, nos casos exigidos em lei;

XII - antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagem para o erário;

XIII - nomear, admitir ou designar servidor, contra expressa disposição de lei;

XIV - negar execução a lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente;

XV - deixar de fornecer certidões de atos ou contratos municipais, dentro do prazo estabelecido em lei.

XVI – deixar de ordenar a redução do montante da dívida consolidada, nos prazos estabelecidos em lei, quando o montante ultrapassar o valor resultante da aplicação do limite máximo fixado pelo Senado Federal;

XVII – ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

XVIII – deixar de promover ou de ordenar, na forma da lei, o cancelamento, a amortização ou a constituição de reserva para anular os efeitos de operação de crédito realizada com inobservância de limite, condição ou montante estabelecido em lei;

XIX – deixar de promover ou de ordenar a liquidação integral de operação de crédito por antecipação de receita orçamentária, inclusive os respectivos juros e demais encargos, até o encerramento do exercício financeiro;

XX – ordenar ou autorizar, em desacordo com a lei, a realização de operação de crédito com qualquer um dos demais entes da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que na forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente;

XXI – captar recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido;

XXII – ordenar ou autorizar a destinação de recursos provenientes da emissão de títulos para finalidade diversa da prevista na lei que a autorizou;

XXIII – realizar ou receber transferência voluntária em desacordo com limite ou condição estabelecida em lei.

§ 1º Os crimes definidos neste artigo são de ação pública, punidos os dos itens I e II, com a pena de reclusão, de dois a doze anos, e os demais, com a pena de detenção, de três meses a três anos.

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.

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

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

II - fixar residência fora do Município;

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

Dessa forma, já encontramos uma primeira falha do nosso Supremo intérprete.

Mas a questão não pára por aí. Além do fato de ter alargado condutas inexistentes para impedir a aplicação de uma outra lei, a Corte Constitucional quis que esse entendimento fosse para todos os agentes políticos.

Ora, os crimes de responsabilidade não são aplicáveis a todos os agentes políticos, mas apenas a parcela destes. Aliás, existem crimes de responsabilidade que são aplicáveis a sujeitos ainda mais restritos ainda; na Lei nº 1.079/50 a maioria dos tipos são apenas do Presidente da República; enquanto que o Procurador-Geral da República, os Governadores etc possuem uma gama bastante mais restrita de tipos do que a do Chefe do Poder Executivo.

Para aclarar melhor a questão, necessário fazer uma pequena digressão para expressar o que alguns autores chamam de agente político.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (2007, p. 238):

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.

Lembremos o conceito que Hely Lopes Meirelles (2003, p.75) deu, o qual seguiremos:

Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais.

Nesse sentido, mais a frente, Meirelles categoricamente inclui os Chefes do Executivo e seus auxiliares imediatos, os membros das Corporações Legislativas, os membros do Poder Judiciário, os membros do Ministério Público, os membros dos Tribunais de

Contas, os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público. Ressalte-se que este conceito é muito mais extenso do que o de Celso Antônio – o que poderá aumentar ou restringir o âmbito de incidência da lei, dependendo de qual definição o Pretório acolher.

Enfim, muitos desses aqui demonstrados sequer são capazes de cometer um crime de responsabilidade, pois não fazem parte da hipótese abstrata delineada pelo Congresso Nacional. Então, por qual motivo afastá-los da hipótese de incidência das normas da Lei de Improbidade Administrativa? Talvez interesses obscuros estejam sendo defendidos à custa da moralidade completa da Administração Pública.

Continuando, acabando de exprimir um segundo motivo para a procedência de nossos argumentos, é chegada a hora de abandonarmos aquela premissa imposta no início deste capítulo.

Reiteramos que a nossa Constituição da República Federativa do Brasil deve ser o texto base para qualquer interpretação que queiramos efetuar com relação ao nosso ordenamento.

O que deveríamos entender quando ela diz que os atos de improbidade serão punidos sem prejuízo da ação penal cabível (art. 37, §4º, CR/88)?

A situação é óbvia e não comporta maiores elocubrações fantasiosas. O dispositivo supra-referido de nossa Constituição deixa evidente que naquela Lei nº 8.429/92 podemos encontrar diversos tipos de sanções possíveis e imagináveis (políticas, civis, administrativas), exceto sanções penais. Estas serão tratadas em normas próprias, haja vista se tratarem de hipóteses mais sérias e restritivas quanto à individualidade das pessoas, seja no Código Penal Brasileiro, seja em outras leis específicas. Pois bem, a Lei de Improbidade não trata de Direito Penal quanto às suas condutas.

Porém, nada impede que uma única conduta possa ter reflexos nos mais diversos âmbitos. Ao mesmo tempo um sujeito pode cometer um crime e vir a ser réu em um processo civil para a configuração de danos morais, dentre outros.

Observemos o caso de um servidor que comete o delito de peculato-furto. Ele poderá, a depender das circunstâncias, vir a ser preso, condenado a devolver o fruto do ato ilícito, pagar multa e ainda ser demitido do serviço público. Ao final disso tudo, terá respondido nas três esferas. Lembrando que casos há em que até os direitos políticos podem ser cassados, acrescentando mais uma área de atuação da sociedade na repressão dos fatos repudiados por nossa nação.

Dessa forma, o fato de uma conduta ser disciplinada pela lei dos crimes de responsabilidade, não afasta a incidência de outros tipos de penalidades.

Em síntese: 1) as penalidades impostas pela Lei de Improbidade Administrativa não podem ser substituídas por aquelas determinadas nas leis que tratam sobre os crimes de responsabilidade em razão da independência destas instâncias; 2) nem todos os agentes políticos são passíveis de cometer crimes de responsabilidade – o que caracterizaria uma extensão ilícita das benesses de certas autoridades para todos aqueles demais agentes políticos; 3) por fim, os crimes de responsabilidade definem apenas restritamente algumas atitudes que também se enquadrariam como ato de improbidade administrativa, não se referindo ao amplo rol exemplificativo da LIA – isso poderia possibilitar que as altas autoridades fossem imunes a sanções referentes a atitudes diversas das expressas como crimes de responsabilidade.

---

## 6. Natureza jurídica da sanção e prerrogativa de foro

A natureza jurídica das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa não é pacífica. Uns acreditam (a maioria) que a natureza é cível. Neste primeiro plano estão vários autores, destacando-se Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves em seu livro escrito em conjunto intitulado simplesmente "Improbidade Administrativa".

Do outro lado, estão Vanderlei Aníbal Júnior e Sérgio Roxo Fonseca ("Natureza penal da sanção por improbidade administrativa") e Sebastião Botto de Barros Tojal e Flávio Croce Caetano ("Competência e prerrogativa de foro em ação civil de improbidade administrativa"), assim como outros autores que estão aderindo à teoria da natureza penal das sanções previstas na Lei nº 8.429/92.

Ademais, existe uma outra corrente que procura entender que apenas parcela das sanções supra-referidas tem natureza penal (ecletismo que demonstra a tentativa de adequar as duas primeiras teorias numa só).

A primeira vista, essa diferenciação pode parecer não muito importante – o que está errado. É de suma importância para a caracterização da competência para julgamento desses ilícitos.

A grosso modo: ilícitos civis importam na competência do juízo monocrático – de primeiro grau – e ilícitos penais na prerrogativa de foro para autoridades discriminadas nas Constituições Federal e Estaduais.

Dessa forma, tendo em vista a aplicação de sanções, percebe-se a relevância da discussão sobre a natureza jurídica.

Pois bem, comecemos pela teoria minoritária da natureza penal.

Segundo os seus defensores, mormente os autores Vanderlei Aníbal Júnior e Sérgio Roxo Fonseca (2006), a ação civil teria como condão a simples função de satisfazer o seu autor em razão dos verbos "dar", "fazer" ou "não fazer", enquanto que a ação penal tem como escopo a apenação de um determinado sujeito, impondo-lhe, além da restrição normal a que está sujeito, um possível ressarcimento dos prejuízos provocados – não sendo este o principal motivo norteador da ação.

In verbis (Aníbal Júnior, 2006, p. 12):



Afora as penas de cunho patrimonial, temos que a maioria das sanções adotadas para o ilícito em voga restringem direitos dos cidadãos. Direitos do mais amplo grau de proteção constitucional.

São elas restrições: a) à cidadania, um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, exposto no art. 1º da Constituição Federal de 1988 (com a suspensão dos direitos políticos); b) direitos sociais (trabalho – com a perda da função pública); c) livre concorrência (proibição de contratar com o poder público); e d) isonomia (vedado o recebimento de incentivos fiscais ou creditícios).

Como visto, atingem determinados bens que comprometem, inclusive, a própria dignidade da pessoa humana e, antes disso, não podem, tais sanções, ficar ao livre alvedrio do direito civil. Atingem bens maiores dos seres humanos, princípios e valores resguardados constitucional e legalmente aos quais não pode ser dado o mero caráter patrimonialista desejado por muitos.

De acordo com esse entendimento, estes autores inclinam-se a determinar que a outra teoria (a civil) é a predominante somente por causa de não haver tantas autoridades sujeitas aos ditames dos Tribunais e pela falta de coragem de alguns defensores da justiça social em peitá-los. Tal ocorrência faria com que, disfarçadamente, os intérpretes concluíssem pela natureza cível.

Ainda, as penas impostas seriam bastante restritivas para determiná-las apenas como cíveis, sem falar da aplicação subsidiária de certos princípios, como a presunção de inocência.

Apesar dos argumentos terem certa substância, acredito que os mesmos não prevalecem, tendo havido um equívoco dos seus defensores – não passando de mera retórica e sem argumentos técnicos, motivo pelo qual entendemos (e a maioria da doutrina) a tese que lhe é contrária e que passamos a expor.

Do outro lado, temos a teoria da natureza cível, apoiada pela maior parte dos autores e, hoje, pacífica na jurisprudência.

Segundo Emerson Garcia (2007), inúmeros motivos existem para confiarmos na idéia de que a sanção possui natureza extra-penal. O primeiro é retirado da própria Constituição da República que, em seu art. 37, §4º, assevera que:

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

Ora, se a aplicação daquelas penalidades não excluem a ação penal cabível, em simples hermenêutica já podemos dizer sem medo que a natureza é a cível.

Não devemos parar por aqui, apesar de já ser bastante convincente. O art. 12 da Lei nº 8.429/92 expõe as penalidades cabíveis, "independentemente das sanções penais".

As condutas descritas nos artigos 9º a 11 da LIA descrevem, em numerus apertus, as condutas passíveis de se enquadrar no tipo definido, sem prejuízo de outras que venham a se assemelhar com tais atitudes. Isso vai totalmente de encontro aos preceitos básicos do Direito Penal; este, por ser muito mais severo, exige que o cidadão saiba claramente quais são as hipóteses possíveis de repressão estatal sob a sua pessoa, inexistindo norma completamente em branco neste ramo do direito.

Neste sentido, diz o autor expressamente: "a utilização do vocábulo 'pena' no art. 12 da Lei nº 8.429/92 não tem o condão de alterar a essência dos institutos, máxime quando a similitude é meramente semântica" (Garcia, 2002, p. 340).

Continuando, o art. 22 da LIA faz referência à possibilidade de instauração de inquérito policial para a apuração dos acontecimentos, mas permite também a adoção do procedimento administrativo. Afora isso, mesmo que não esteja escrito, entende-se

que tal não afasta o uso do inquérito civil da Lei nº 7.347/85, caso seja necessário para a colheita de elementos suficientes em razão de diversas sanções cabíveis.

Além do elencado por Emerson Garcia, complementa-se o fato de que o art. 17 da Lei nº 8.429/92 enseja tanto a proposição da ação civil pelo Ministério Público como pela pessoa jurídica interessada. Neste ponto, não há a menor dúvida de que não se trata de aplicação de sanção penal. Não fosse o cabimento da queixa-crime, em nenhuma outra hipótese haveria a possibilidade do início de uma ação penal que não fosse intentada pelo Parquet. Observe-se sua íntegra:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

§ 2º A Fazenda Pública, quando for o caso, promoverá as ações necessárias à complementação do ressarcimento do patrimônio público

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965.

§ 4º O Ministério Público, se não intervir no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade.

§ 5º A propositura da ação prevenirá a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto.

§ 6º A ação será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da existência do ato de improbidade ou com razões fundamentadas da

impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições inscritas nos arts. 16 a 18 do Código de Processo Civil.

§ 7º Estando a inicial em devida forma, o juiz mandará autuá-la e ordenará a notificação do requerido, para oferecer manifestação por escrito, que poderá ser instruída com documentos e justificações, dentro do prazo de quinze dias.

§ 8º Recebida a manifestação, o juiz, no prazo de trinta dias, em decisão fundamentada, rejeitará a ação, se convencido da inexistência do ato de improbidade, da improcedência da ação ou da inadequação da via eleita.

§ 9º Recebida a petição inicial, será o réu citado para apresentar contestação.

§ 10. Da decisão que receber a petição inicial, caberá agravo de instrumento.

§ 11. Em qualquer fase do processo, reconhecida a inadequação da ação de improbidade, o juiz extinguirá o processo sem julgamento do mérito.

§ 12. Aplica-se aos depoimentos ou inquirições realizadas nos processos regidos por esta Lei o disposto no art. 221, caput e § 1º, do Código de Processo Penal.

Assim, o fato de fazer uso de alguns dos princípios da matéria criminal não determina esta natureza para este tipo de processo, em verdade apenas possibilita maior amplitude louvável de defesa para o cidadão.

Sendo inexpressiva e insegura a teoria eclética da natureza das sanções da LIA, descabem maiores comentários além daqueles acima transcritos.

Superada esta fase, verificamos que a classificação da natureza influenciará diretamente no foro competente para julgar as ações de improbidade administrativa.

Caso o nosso ordenamento tivesse seguido a linha dos autores que defendem a natureza penal, dúvida não restaria, por expressa afirmação de nossa Carta Magna, que certas autoridades teriam foro privilegiado para a instauração e persecução criminal. Exemplo desta "prerrogativa" é o caso dos prefeitos municipais serem julgados perante o Tribunal de Justiça por crimes comuns, os deputados federais serem julgados pelo STF, os vereadores poderem ser julgados pelo TJ (a depender da Constituição Estadual) etc.

Aderindo à teoria da natureza cível das sanções dos atos de improbidade administrativa, os nossos julgadores reconhecem que o foro competente para tratar dessas ações é o juízo de primeira instância.

Sem dúvidas, pode ser quem for, o Presidente da República, um Ministro do STF, um Promotor de Justiça, um Deputado estadual, o Advogado-Geral da União, caso possuam processos de natureza cível, estes serão julgados por simples juízes monocráticos.

Fazendo uma pequena comparação, observe-se que na ação popular (Lei nº 4.717/65), em situação bastante similar, segundo orientação do STF, o foro por prerrogativa de função não atinge o órgão competente para instruir e julgar estes processos. Ou seja, os tribunais brasileiros não têm competência originária, mas somente recursal.

Em contrapartida, mesmo estando a jurisprudência pacífica, a Lei nº 10.628/02 alterou o caput do art. 84 do Código de Processo Penal e ainda fez-lhe incluir dois parágrafos, determinando que:

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

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

Felizmente, nosso Pretório Excelso não vacilou e entendeu (ainda que simplesmente por mero vício formal) que os mesmos eram inconstitucionais, conforme julgamento da ADIn 2767.

Aliás, este escândalo do legislador foi motivo para muitas manifestações de reprovação por parte de diversas entidades.

Na Revista Cidade Nova do mês de Agosto de 2007 (páginas 20 e 21), o magistrado Carlos Aurélio Mota de Souza, após retratar opinião do saudoso Rui Barbosa, fez uma fervorosa crítica à imotivada tentativa do Poder Legislativo em querer blindar os seus membros e outras autoridades das garras do Poder Judiciário. Em verdade, o que eles querem é serem julgados pelos tribunais, principalmente os superiores – sinônimo de absolvição ou prescrição. Além disso, em razão dos incontáveis processos que os ministros recebem:

os números demonstram ser impraticável haver julgamentos rápidos e justos nesses tribunais [STF e STJ], em que o ‘foro privilegiado’, em virtude das regras processuais de prescrição e outras causas, acaba se tornando foro da impunidade penal e irresponsabilidade. (Souza, 2007, p. 21)

O Ministério Público Federal, em nota à imprensa datada de 31.05.2007, manifestou-se a favor da Associação dos Juízes Federais do Brasil e repudiou a Lei nº 10.628/02, a qual tentava reanimar o posicionamento do STF que já havia cancelado a sua Súmula 394. Sendo a lei considerada inconstitucional, em esdrúxula tentativa de reiterar o argumento, foi proposto o Projeto de Emenda à Constituição nº 358/2005 tentando instituir "foro privilegiado para ex-ocupantes de cargos públicos, como também em relação às ações judiciais por ato de improbidade administrativa da Lei nº 8.429/92".

No Informativo do TRF da 5ª Região de Agosto de 2007, o Juiz Federal Élio Wanderley, em entrevista concedida, declarou: "alargar a prerrogativa é um retrocesso no controle da gestão pública. O foro privilegiado, na essência, é uma 'brecha' jurídica, que aposta na ineficiência do Judiciário".

Enfim, que medo é este que as altas autoridades possuem dos humildes juízes monocráticos? Seriam eles tão tendenciosos a condená-los?

Como dito pelo magistrado supra, os legisladores são confiantes nas decisões favoráveis dos desembargadores e ministros, mas têm medo de juízes jovens e corajosos em efetivar o direito.

-----

## 7. Conclusão

Conforme foi visto, acreditamos que os nossos legisladores e ministros do STF não estando agindo com a liberdade e a imparcialidade esperada ao tentar por todas as formas impedir que as altas autoridades possam ser penalizadas pela Lei nº 8.429/92.

A idéia inicial que fez com fosse criado o instituto do foro privilegiado foi a presunção de que as pessoas mais importantes num país poderiam vir a impressionar ou influenciar com todo o seu poder as decisões dos juízes de primeira instância (os competentes para julgar questões que não tratem de matéria penal – para aqueles que têm foro privilegiado). Contudo, este ponto de partida foi desvirtuado, fazendo aquelas personalidades questão de serem processados nas mais altas cortes do país, onde haveria a idéia de maior liberdade de atuação. Em verdade, sabe-se que não foi este o motivo ensejador; possuir um processo nos tribunais superiores significa, como já dito antes, impunidade.

Enfim, já foi também superada essa idéia: realmente só há foro privilegiado para as ações penais, o que não é o caso das sanções da Lei de Improbidade Administrativa.

Como foi delineado no texto, a todo custo tentaram se esquivar de sua aplicação, culminando com o precedente da Corte Maior em sede de Reclamação – fato que direcionará os julgamentos vindouros no âmbito do Poder Judiciário. Por causa disso, somente o STF pode voltar atrás de sua decisão e proferir outra que lhe seja de encontro. Assim, poderíamos ter a feliz sensação de que a lei serve para todos.

Apesar disso, de acordo com a análise pormenorizada do tema, não há uma fundamentação sólida que sustente a tese apreciada pelo STF.

Dessa forma, imprescindível entender o caminho percorrido pelos intérpretes de nossa legislação: primeiro tentaram dar uma feição penal às sanções da LIA para fazer valer o foro privilegiado para determinadas autoridades sem maiores problemas. Não tendo essa história angariado muitos defensores, intentaram por meio da Lei nº 10.628/02 conferir o foro especial diretamente aos sujeitos passivos da Lei de Improbidade; contudo fora refutada e considerada inconstitucional por extrapolar competência que somente poderia ser determinada por meio de dispositivo expresso da Constituição da República. Ciente disso, o constituinte derivado preparou uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 358/2005) com o intuito de fazer valer até as últimas possibilidades os seus anseios. Felizmente a sociedade civil organizada, que citamos em momentos esparsos, mostrou com bastante força o que achava da situação, impedindo a continuação, impedindo a sua continuação com bastante força o que achava da situação da Constituição considerada inconstitucional por extrao da tramitação (embora, lembre-se que a proposta não foi definitivamente arquivada).

Por fim, o STF acabou acolhendo aquela tese de que os agentes políticos não são sujeitos passíveis de sofrer as sanções da LIA por entender que já sofrem os ditames esposados pelas leis que instituíram os crimes de responsabilidade.

Diante disso e consoante o caminho percorrido no trabalho, findamos por concluir que as instâncias civil e penal são separadas, não podendo uma excluir a outra. Caso isso não seja seguido pelo aplicador do direito, deve-se ao menos lembrar que não são todos os agentes políticos que são enumerados como sujeitos aos crimes de responsabilidade, restando ainda ampla gama de personalidades aos quais não incide.



Se ainda assim o julgador teimar por não lhes aplicar o direito correto, saliente-se que não são todas as condutas coincidentes nas duas esferas.

Porém, as expectativas são boas e já podemos contar com pelo menos alguns precedentes – o que já é um começo para revertermos as fantasiosas decisões. Eis a apreciação de pedido de medida liminar da Reclamação nº 6254 (Relator Min. Celso de Mello):

(...) Em primeiro lugar, é preciso esclarecer que este Supremo Tribunal Federal, no julgamento definitivo da RCL nº 2.138/Df, Rel. Min. Nelson Jobim, Red. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, em 13 de junho de 2007, deixou assentado o entendimento segundo o qual os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). Consignou-se, ainda, que compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Assim, somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos.

Esses entendimentos não são aplicáveis ao caso em questão, no qual se têm ações civis públicas por improbidade administrativa contra Deputado Federal, que não se submete ao regime especial de responsabilidade político-administrativa previsto na Lei nº 1.079/1950. (...)

(DJ 15 jul 2008)

Com relação ao órgão competente, o STF também vem modificando o entendimento. Vejamos trecho da Ementa do julgamento do Agravo regimental em Agravo de Instrumento nº 653882 (Relator Min. Celso de Mello):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – EXTEMPORANEIDADE - IMPUGNAÇÃO RECURSAL PREMATURA, DEDUZIDA EM DATA ANTERIOR À DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO CONSUBSTANCIADOR DO JULGAMENTO

DOS EMBARGOS INFRINGENTES, SEM POSTERIOR RATIFICAÇÃO (CPC, ART. 498, NA REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 10.352/2001) - ALEGADA IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEI Nº 8.429/1992, POR MAGISTRADO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, A AGENTES POLÍTICOS QUE DISPÕEM DE PRERROGATIVA DE FORO EM MATÉRIA PENAL - AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO EXPLÍCITO - TRASLADO INCOMPLETO - CONHECIMENTO, PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, DE OFÍCIO, DA QUESTÃO CONSTITUCIONAL - MATÉRIA QUE, POR SER ESTRANHA À PRESENTE CAUSA, NÃO FOI EXAMINADA NA DECISÃO OBJETO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - INVOCAÇÃO DO PRINCÍPIO "JURA NOVIT CURIA" EM SEDE RECURSAL EXTRAORDINÁRIA - DESCABIMENTO - AÇÃO CIVIL POR IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - COMPETÊNCIA DE MAGISTRADO DE PRIMEIRO GRAU, QUER SE CUIDE DE OCUPANTE DE CARGO PÚBLICO, QUER SE TRATE DE TITULAR DE MANDATO ELETIVO AINDA NO EXERCÍCIO DAS RESPECTIVAS FUNÇÕES - ALEGADA VIOLAÇÃO AOS PRECEITOS INSCRITOS NO ART. 5º, INCISOS LIV E LV DA CARTA POLÍTICA - OFENSA INDIRETA À CONSTITUIÇÃO - CONTENCIOSO DE MERA LEGALIDADE - REEXAME DE FATOS E PROVAS - IMPOSSIBILIDADE - SÚMULA 279/STF - RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. (...) Esta Suprema Corte tem advertido que, tratando-se de ação civil por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), mostra-se irrelevante, para efeito de definição da competência originária dos Tribunais, que se cuide de ocupante de cargo público ou de titular de mandato eletivo ainda no exercício das respectivas funções, pois a ação civil em questão deverá ser ajuizada perante magistrado de primeiro grau. (...) Precedentes.

(DJ 15 ago 2008)

A restrição que o STF vem fazendo à aplicação daquele entendimento por nós atacado também é animador. Neste caso, em relação ao Prefeito (Rcl-MC-AgR 6034, Relator Min. Ricardo Lewandowski):

EMENTA: PROCESSUAL. ATO DE IMPROBIDADE DE PREFEITO MUNICIPAL. CONFIGURAÇÃO COMO CRIME DE RESPONSABILIDADE. COMPETÊNCIA DO JUIZ MONOCRÁTICO PARA PROCESSAR E JULGAR O FEITO. AUSÊNCIA DE IDENTIDADE MATERIAL COM OS PARADIGMAS INVOCADOS. AGRAVO IMPROVIDO.

I - Os paradigmas invocados pelo agravante dizem respeito à estipulação da competência desta Suprema Corte, para processar e julgar os crimes de responsabilidade cometidos por Ministros de Estado.

II - O STF tem entendido, nessas hipóteses, que os atos de improbidade administrativa devem ser caracterizados como crime de responsabilidade.

III - Na espécie, trata-se de prefeito municipal processado por atos de improbidade administrativa que entende ser de competência originária do Tribunal de Justiça local, e não do juiz monocrático, o processamento e julgamento do feito.

IV - Não há identidade material entre o caso sob exame e as decisões invocadas como paradigma.

V - Agravo improvido.

(DJ 29 ago 2008)

Assim, à guisa destes julgamentos, percebemos que com a modificação da constituição dos membros da Corte e com a entrada de novos Ministros, o entendimento acerca de tal jurisprudência poderá se alterar. Enfim, estamos esperançosos na mudança que vai trazer de volta a moralidade para a Administração pública.

---

Bibliografia

ADEODATO, João Maurício. *Ética e retórica*. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre a improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cássio Scarpinella e FILHO, Pedro Paulo de Rezende Porto (Orgs.). *Improbidade Administrativa. Questões Polêmicas e Atuais*. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

ANÍBAL JÚNIOR, Vanderlei e FONSECA, Sérgio Roxo. Natureza penal da sanção por improbidade administrativa. Disponível em <jus.uol.com.br>. Acesso em 29 maio 2007, 1-17, 2006.

ARAS, Vladimir. Obtenção de foro especial e improbidade administrativa. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 30 jun. 2007, 1-5, 2002.

BRASIL. Ministério Público Federal. Nota à imprensa: MPF/PE se manifesta contra a PEC nº 358/2005. Disponível em: <noticias.pgr.mpf.gov.br>. Acesso em 04 jun. 2007, 1-2.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. RESP n° 456649/MG. Rel. Min. Luiz Fux, DJ 05 jun. 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Informativo n° 471. 11 a 15 jun 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 2138. Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 17 abr. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 6254. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15 jul. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação 6034 (Rcl-MC-AgR). Relator Min. Ricardo Lewandowski, DJ 29 ago. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AI-AgR 653882. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 15 ago. 2008.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 5ª Região. Foro Privilegiado: entrevista com o juiz federal Élio Wanderley. In: TRF Notícias, Recife, Ano I, nº 1, p. 2, ago., 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

CAMINHA, Marco Aurélio Lustosa. A corrupção na Administração Pública no Brasil. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 20 jun. 2007, 1-9, 2003.

D'ANGELO, Élcio e D'ANGELO, Suzi. O princípio da probidade administrativa e a atuação do Ministério Público. Campinas, SP: LZN, 2004.

DAHER, Marlusse Pestana. Improbidade administrativa. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 29 mai. 2007, 1-4, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2005.

FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa. Comentários à Lei 8.429/92 e legislação complementar. São Paulo: Malheiros, 1995.

FILHO, Marino Pazzaglini e ROSA, Márcio Fernando Elias e JÚNIOR, Waldo Fazzio. Improbidade administrativa. Aspectos Jurídicos da Defesa do Patrimônio Público. São Paulo: Atlas, 1997.

FREIRE, Rodrigo da Cunha Lima. Improbidade administrativa com improbidade legislativa. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 20 jun. 2007, 1-2, 2000.

GARCIA, Emerson e ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2002.

GARCIA, Emerson. Legalidade da medida de indisponibilidade dos bens adquiridos antes da vigência da Lei ° 8.429/92. Ressarcimento dos danos causados ao Erário. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 20 jun. 2007, 1-6, 2001.

\_\_\_\_\_. O processo constitucional alemão e a atuação do Ministério Público. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 04 jun. 2007, 1-6, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério Público. Organização, atribuições e regime jurídico. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004.

GASPARINI, Diógenes. Direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 1995.

GRINOVER, Ada Pelegri. Ação de improbidade administrativa. Decadência e prescrição. Interesse Público, Porto Alegre, ano 7, n. 33, p. 53-82, set./out. 2005

GUASQUE, Luiz Fabião e GUASQUE, Denise Freitas Fabião. O Ministério Público e a sociedade. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

HARADA, Kiyoshi. Ato de improbidade administrativa. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 30 mai. 2007, 1-7, 2000.

JÚNIOR, Vanderlei Aníbal e FONSECA, Sérgio Roxo. Natureza penal da sanção por improbidade administrativa. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 29 mai. 2007, 1-21, 2006.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade administrativa. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. São Paulo:Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiros, 2007.

MILARÉ, Edis (Org.). Ação civil pública. Lei 7.347/1985 - 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

NETO, Luiz Gonzaga Pereira. Os agentes políticos e a sua responsabilização à luz da Lei ° 8.429/92. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 20 jun. 2007, 1-7, 2006.

NETTO, André Luiz Borges. Improbidade administrativa: inconstitucionalidade da Lei 8429/92. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 30 mai. 2007, 1-4, 2000.

OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade administrativa. Observações sobre a Lei 8.429/92. Porto Alegre: Editora Síntese Ltda, 1997.

\_\_\_\_\_. Direito administrativo sancionador. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

\_\_\_\_\_. Improbidade administrativa: reflexões sobre laudos periciais e desvio de poder em face da Lei federal nº 8.429/92. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 30 mai. 2007, 1-51, 2005.

PRADO, Francisco Octavio de Almeida. Improbidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 155.

RODRIGUES, Raimilian Seneterri da Silva. Ação de improbidade administrativa: competência e prerrogativa de foro. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 13 jun. 2007, 1-9, 2003.

SOUZA, Carlos Aurélio Mota de. Foro privilegiado e impunidade. In: Cidade Nova, São Paulo, Ano XLIX, nº 8, Exemplar 496, pp. 20 e 21, ago., 2007.

TOJAL, Sebastião Botto de Barros e CAETANO, Flávio Croce. Competência e prerrogativa de foro em ação civil de improbidade administrativa. In: BUENO, Cássio Scarpinella e FILHO, Pedro Paulo de Rezende Porto (Orgs.). Improbidade Administrativa. Questões Polêmicas e Atuais. São Paulo: Editora Malheiros, 2001.

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. A prescrição e a lei de improbidade administrativa. Disponível em: <jus.uol.com.br>. Acesso em 14 jun. 2007, 1-8, 2003.

\* Advogado.

Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12515>  
Acesso em: 25 mar. 2009.