

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFACVEST
CURSO DE DIREITO
ANDRESSA RIBEIRO

**ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO STF ACERCA DA
APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS
AGENTES POLÍTICOS, CONFORME A RECLAMAÇÃO Nº 2.138/DF**

LAGES
2018

ANDRESSA RIBEIRO

**ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO STF ACERCA DA
APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS
AGENTES POLÍTICOS, CONFORME A RECLAMAÇÃO Nº 2.138/DF**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Centro Universitário UNIFACVEST como parte
dos requisitos para Obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Profº Me. Felipe Boeck Fert

LAGES

2018

ANDRESSA RIBEIRO

**ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO STF ACERCA DA
APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS
AGENTES POLÍTICOS, CONFORME A RECLAMAÇÃO Nº 2.138/DF**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao
Centro Universitário UNIFACVEST como parte
dos requisitos para Obtenção do grau de Bacharel
em Direito.

Prof. Me. Felipe Boeck Fert

Lages, ___/___/2018. Nota _____
(data da aprovação) Orientador Prof. Me. Felipe Boeck Fert

Coordenadora do Curso de Direito Prof^a. Me. Caroline Ribeiro Bianchini

LAGES
2018

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que de alguma forma contribuíram para a minha formação até o presente momento.

Aos meus colegas, amigos e familiares pela confiança e a certeza de meu sucesso, especialmente a meus pais, os quais me auxiliaram nos momentos mais difíceis dessa jornada acadêmica.

A coordenadora do Curso de Direito, Caroline Ribeiro Bianchini pela imparcialidade e competência com que gerenciou os assuntos relacionados ao curso.

Ao meu orientador Felipe Boeck Fert pela disponibilidade e competência com que conduziu esta orientação.

A professora Viviane Grassi, por todo carinho e dedicação com que respondeu a meus questionamentos, auxiliando no entendimento e desenvolvimento deste trabalho.

A todos os professores por me proporcionarem o conhecimento, colaborando tanto para o meu desenvolvimento profissional quanto pessoal.

Ao Centro Universitário Unifacvest pela oportunidade de fazer o curso amparado por profissionais tão competentes.

**ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO STF ACERCA DA APLICAÇÃO DA
LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS,
CONFORME A RECLAMAÇÃO Nº 2.138/DF**

Andressa Ribeiro¹

Felipe Boeck Fert²

RESUMO

A Lei de Improbidade Administrativa visa apurar e responsabilizar atos de improbidade, independentemente da condição do seu autor. O presente trabalho de conclusão de curso objetiva analisar as possíveis mudanças no entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, já que na Reclamação nº 2.138/DF entendeu pela inaplicabilidade, por reconhecer que a esses agentes se aplicam legislação específica diversa, qual seja, a Lei dos Crimes de Responsabilidade – Lei n. 1.079/50. Para o desenvolvimento do trabalho foi utilizada a metodologia de análise integrativa, que consiste no exame dados jurisprudenciais e também na realização de pesquisas bibliográficas de diversos autores que se destacam no ramo do Direito Administrativo. Esta pesquisa examinou as características da Lei de Improbidade Administrativa, a definição e responsabilização de agentes políticos. Já através da análise das jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, observou-se a tendência de decisões diversas da proferida na Reclamação nº 2.138/DF.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Improbidade Administrativa. Agentes Políticos. Jurisprudência do STF. Reclamação nº 2.138/DF.

¹ Acadêmica do Curso de Direito, 10ª Fase UNIFACVEST

² Mestre em Educação, professor do curso de Direito do Centro universitário Facvest- UNIFACVEST

**COMPRESIÓN DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO
RELATIVA A LA APLICACIÓN DE LA LEY DE FALTAS ADMINISTRATIVAS A
LOS AGENTES POLÍTICOS, COMO LA QUEJA N ° 2.138/DF**

Andressa Ribeiro³

Felipe Boeck Fert⁴

RESUMEN

La ley de faltas administrativas tiene como objetivo investigar y celebrar actos responsables de mala conducta, independientemente de la condición de su autor. Este proyecto tiene como objetivo analizar los posibles cambios en el conocimiento de la Corte Suprema sobre aplicación de la ley de faltas administrativas a los agentes políticos, puesto que en la denuncia N° 2.138/DF entendido por irrelevancia, reconociendo que estos agentes aplican legislación específica, a saber, el derecho de la responsabilidad – ley n. 1.079/50. Para el desarrollo del trabajo se utilizó la metodología de análisis integral que consiste en el examen de datos jurisprudenciales y también la investigación bibliográfica de varios autores que destacan en el campo del derecho administrativo. Esta investigación examinó las características de la conducta administrativa, la programación y rendición de cuentas de agentes políticos. Ya a través del análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema, se observó la tendencia de diversos fallos dictados en la queja N° 2.138/DF.

Palabras clave: derecho administrativo. Mala conducta administrativa. Agentes políticos. Jurisprudencia de la Corte Suprema. Queja N° 2.138/DF.

³ Facultad de derecho de Acadêmicado, 10 UNIFACVEST de la etapa.

⁴ Master en Educación, profesor de la Facultad de derecho de la Universidad centro Facvest-UNIFACVEST

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando o Centro Universitário UNIFACVEST, a coordenação do curso de Direito, o orientador do trabalho e demais membros da banca examinadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Lages, 10 de dezembro de 2018.

ANDRESSA RIBEIRO

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	08
2 BREVES NOÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL.....	10
2.1 A Administração Pública e a Improbidade Administrativa no Brasil.....	10
2.2 Conceito de Improbidade Administrativa.....	14
2.3 Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92.....	16
2.3.1 Natureza Jurídica das Sanções.....	19
3 AGENTES POLÍTICOS E A LEI DE IMPROBIDADE.....	24
3.1 Agentes Políticos.....	24
3.2 Dos Crimes de Responsabilidade – Lei nº 1.079/50.....	26
3.3 Improbidade Administrativa e os Agentes Políticos.....	28
4 A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS SEGUNDO ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS.....	36
3.1 Reclamação Constitucional.....	36
3.2 Aspectos da Reclamação nº 2.138/DF.....	38
3.2.1 Ementa da decisão da Reclamação nº 2.138/DF.....	40
3.3 Entendimento Jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.....	41
5 CONCLUSÃO.....	47
6 REFERÊNCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca verificar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, tendo em vista a polêmica decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Reclamação nº 2.138/DF. Nessa decisão, com base na prerrogativa de foro por função, decidiu-se, que referida lei não se aplica a esses agentes públicos em razão da existência de ordenamento jurídico próprio aplicável à categoria, qual seja a Lei de crimes de Responsabilidade.

A Lei de Improbidade Administrativa surgiu do anseio popular, expresso na Constituição Federal de 1988. Contudo, ao ser invocado para a condenação de agente político, teve como eminente decisão o reconhecimento da sua inaplicabilidade. No entanto há jurisprudências e doutrinas que vão de encontro a decisão da Reclamação nº 2.138/DF, diante disso questiona-se qual o entendimento do Supremo Tribunal Federal com relação à aplicabilidade Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. A partir do presente estudo poderá ser observado o conflito entre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e a Lei de Crimes de Responsabilidades; a possibilidade de dupla responsabilização dos agentes políticos; e o posicionamento do Supremo Tribunal Federal ao julgar recursos fundamentados na Reclamação nº 2.138/DF.

O tema passa a ter grande relevância, à medida que se observa na referida decisão, um verdadeiro retrocesso na evolução do ordenamento jurídico brasileiro de combate à corrupção. Isso porque, a sociedade brasileira que, ao longo de sua história esteve passiva observando as constantes práticas corruptas e a ausência de responsabilização dos envolvidos, passou a acreditar na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa como forma de implantar definitivamente os princípios da Administração Pública nas práticas de gestão pública, trazendo eficiência e transparência na administração da coisa pública.

A metodologia utilizada foi a análise integrativa, que consiste na apuração de dados. Neste caso foram analisadas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal acerca da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. O desenvolvimento deste trabalho embasou-se em uma pesquisa documental, em que foram analisadas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal, a pesquisa bibliográfica também foi feita através de embasamento teórico, apontando posicionamento doutrinário com relação à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.

Os objetivos específicos são os de analisar a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos e os impactos dessa decisão, que propagar a ideia de impunidade dos agentes políticos, primeiro porque os torna desiguais ao restante da população; segundo porque, na condição de ocupantes dos mais altos escalões de poder, deveriam ser cobrados na mesma proporção da magnitude de seus cargos.

Sendo assim, no primeiro capítulo se faz necessário apresentar a administração pública e a improbidade administrativa no Brasil. Com um breve histórico, conceituar improbidade administrativa, discorrer sobre a Lei 8.429/92 e a natureza jurídica das suas sanções.

No segundo capítulo verificar-se-á a abrangência da expressão “agentes políticos” e sua possível responsabilização por ato de improbidade administrativa, bem como por crime de responsabilidade, além de analisar as prerrogativas específicas desses agentes e observar as condições de aplicação das legislações envolvidas.

No terceiro e último capítulo irá se conceituar reclamação constitucional, analisar a Reclamação nº 2.138/DF e ilustrar com decisões envolvendo os mesmos aspectos, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

2 BREVES NOÇÕES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NO BRASIL

Neste capítulo será apresentado um breve histórico da improbidade administrativa no Brasil bem como sua evolução ao longo do tempo. Pois, desde a primeira Constituição o legislador já evidenciava a necessidade de preservar a Administração Pública, garantindo que os agentes que causassem danos a ela fossem responsabilizados.

Nos tópicos seguintes se conceituará a improbidade administrativa através do posicionamento doutrinário. Evidenciando pontos relevantes da Lei de Improbidade Administrativa e a natureza jurídica de suas sanções.

2.1 A Administração Pública e a Improbidade Administrativa no Brasil

Compreender o atual momento da administração pública brasileira e a incessante busca pela transparência na gerência de seus recursos, bem como a responsabilização de seus agentes por atos desonestos, exige conhecer o contexto histórico envolvido.

Desde Constituição Brasileira de 1824, no período imperial, é possível reconhecer a imposição de um comportamento íntegro aos agentes públicos. Esta definiu em seu artigo 133 a responsabilização dos Ministros de Estados por “peita, suborno, abuso de poder, falta de observância da lei”. Ainda no artigo 143 determinou que se os Conselheiros do Estado agissem com dolo ao aconselhar algo contrário a lei ou ao interesse do Estado, seriam responsabilizados. E sobre a responsabilidade dos agentes públicos dispunha no artigo 179:

Art.179. A inviolabilidade dos Direitos Cívicos, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Império, pela maneira seguinte...

XXIX. Os Empregados Públicos são estritamente responsáveis pelos abusos, e omissões praticadas no exercício das suas funções, e por não fazerem efetivamente responsáveis aos seus subalternos.

A Constituição Brasileira de 1824 estabeleceu no artigo 134 que “uma Lei particular especificará a natureza destes delitos, e a maneira de proceder contra eles”, evidenciando-se a necessidade de regulamentação específica para os casos de improbidade constatados.

Nesse período, as Ordenações Filipinas eram as normas que vigoravam em defesa do patrimônio público brasileiro, perdendo essa função somente com a entrada em vigor do Código Criminal do Império, em 1830. Como alude Decomain (2007, p. 11), em ambos os ordenamentos, os legisladores já tipificavam condutas como o peculato e a corrupção.

Decomain (2007, p. 13) relata que o primeiro Código Penal do período Republicano, datado de 1840, previa diversos crimes “contra a boa ordem e administração pública”, denominados como “malversações, abusos e omissões dos funcionários públicos”, onde se puniam crimes de peita, de suborno e de peculato. Os demais códigos penais que se seguiram, em 1932 e 1940, também trataram destes crimes, prevendo a possibilidade de coautoria para o crime de peculato e igualando as punições dos partícipes, ainda que não fossem servidores.

A Constituição Brasileira de 1891 fez menção expressa ao termo probidade administrativa em seu artigo 54, oportunidade em que responsabiliza o Presidente por atos ímprobos, além de também enfatizar a necessidade de legislação especial que assegurasse a tipificação para os delitos que atentavam contra a probidade administrativa.

De igual modo, a citada Constituição Brasileira de 1891, em seu artigo 82, buscou responsabilizar os demais servidores públicos, pelo cometimento de atos abusivos ou omissões no exercício de seus cargos, obrigando-os a prestarem compromisso verbal no ato da posse.

A Constituição da República de 1934 manteve a responsabilização do Presidente da República por atos atentatórios à probidade administrativa, bem como continuou a exigir dos demais servidores públicos, a retidão no exercício de seus cargos, isso nos artigos 57 e 171.

Na sequência das reformas constitucionais, com o advento da Constituição da República de 1937, deu-se continuidade à possibilidade de responsabilização do Presidente da República por atos de improbidade, nos seguintes termos: “art. 85 - são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República definidos em lei, que atentarem contra: a probidade administrativa e a guarda e emprego dos dinheiros público”. Mais uma vez o legislador evidencia a necessidade de estar atrelado a lei complementar que especifique a tipificação.

Di Pietro (2017, p. 1073) menciona que nesta época, como norma infraconstitucional vigente, o Decreto-lei nº 3.240/41, sujeitava “a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resultem prejuízo para a Fazenda Pública”. Essa lei, entretanto, não permitia a perda de bens em caso de extinção da ação ou de absolvição.

Acerca de referido dispositivo legal Di Pietro (2017, p. 1073) ressalta que:

O sequestro pode atingir bens em poder de terceiros desde que estes os tenham adquirido dolosamente, ou com culpa grave. No caso de o prejuízo não ser coberto por essa forma, deve ser promovida, no juízo competente, a execução da sentença ondatória, a qual recairá sobre tantos bens quantos bastem para ressarcir-lo.

Com o surgimento da Constituição da República de 1946 acolheu-se o referido decreto, por meio do parágrafo 31, do artigo 141, onde se determinou, de acordo com

Decomain (2007, p. 17), “o sequestro 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”, passou-se então a ter a possibilidade de perda dos bens.

Em seguida, especificamente em abril de 1950, segundo Di Pietro (2017, p. 1076) foi sancionada a Lei 1.079/50, denominada lei dos crimes de responsabilidade. Essa lei definiu os crimes de responsabilidade, prevendo sua aplicação ao Presidente da República, aos Ministros de Estado, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador-Geral da República, aos Governadores e aos Secretários dos Estados.

Contudo, após a Constituição da República de 1946 e da grande necessidade de regulamentação de seus dispositivos, surgiram outras duas legislações especiais aplicáveis aos atos de improbidade cometidos por agentes públicos. A esse respeito Di Pietro (2017, p. 1073) contextualiza:

Para dar cumprimento ao dispositivo constitucional, foi promulgada a Lei nº 3.164, de 1º-6-57 (conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha), que sujeitava também a sequestro e a perda, em favor da Fazenda Pública, dos bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que tenha aquele incorrido. As medidas eram decretadas no juízo cível, sendo o processo promovido por iniciativa do Ministério Público, ou de qualquer pessoa do povo.

Complementando seu entendimento Di Pietro (2017, p. 1073) informa, nessa nova legislação destaca-se a obrigatoriedade de registro público dos valores pertencentes ao patrimônio privado dos agentes públicos, bem como a natureza civil da sanção, uma vez que, aplicada independentemente da responsabilidade criminal.

Também como norma infraconstitucional regulamentadora da Constituição da República de 1946, surgiu a Lei 3.502/58, intitulada Lei Bilac Pinto, Decomain (2007, p. 18) conta que o texto normativo desta regulava o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, conceituava servidor público e relacionava hipóteses em que se enquadravam as condutas de enriquecimento ilícito.

Osório (2012, p. 4) relata que a Constituição da República de 1967, fazia menção no artigo 150 parágrafo 11, à perda de bens em casos de danos ao erário ou enriquecimento ilícito no exercício da função pública. Dispunha também sobre penalizar com a suspensão de direitos individuais, quem cometesse atos corruptos. Como importante marco histórico e legal deste período, Di Pietro (2017, p.1074) cita:

Na vigência dessa Constituição, o Ato Institucional nº 5, de 13-1-68, previu, no artigo 8º, que o Presidente da República podia, após investigação, decretar o confisco de bens de todos quantos tivessem enriquecido, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, inclusive de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem prejuízo das sanções penais cabíveis. Esse confisco foi

disciplinado pelo Ato Complementar nº 42/69 e pelo Decreto-Lei nº 359, de 17-12-68, e convivia com mas medidas de sequestro e perdimento de bens previstas nas Leis nºs 3.164/57 e 3.501/58. Estas eram medidas que podiam ser decretadas judicialmente, enquanto o confisco era medida administrativa decretada pelo Presidente da República. Esse confisco, que implicava a perda de bens sem o devido processo legal e sem possibilidade de apreciação judicial (conforme artigo 11 do referido Ato Institucional), contrariava norma expressa do artigo 150, § 11, que proibia o confisco e deixou de existir com a Emenda Constitucional nº 11, de 13-10-78, que no artigo 3º, revogou “os atos institucionais e complementares, no que contrariarem a Constituição Federal, ressalvados os efeitos dos atos praticados com base neles, os quais estão excluídos de apreciação judicial.

Para Decomain (2007, p. 20), a Constituição Federal de 1988, apresentou relevante tratativa para o tema improbidade, inovando de forma significativa em relação às anteriores, como exemplo cita as Constituições de 1946 e 1967 que “cuidavam de sequestro e perda de bens, além de ressarcimento de danos ao Erário, mas não se serviam da expressão improbidade administrativa”. Sobre as demais Constituições que precederam a de 1988, ressalta “nenhuma delas fazia qualquer referência à perda do cargo ou suspensão de direitos políticos”. Acerca das inovações trazidas por essa nova Constituição, Di Pietro (2017, p. 1075) acrescenta:

Com a Constituição de 1988, foi previsto o princípio da moralidade no art. 37, caput, entre os princípios a que se sujeita a Administração Pública direta e indireta de todos os níveis de Governo e, no artigo 5º, inciso LXXIII, foi inserida, como fundamento para propositura da ação popular, a lesão à moralidade administrativa. Além disso, no § 4º, do mesmo artigo 37, ficou estabelecido 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”. Por sua vez, o artigo 15, ao indicar os casos em que é possível a perda ou suspensão dos direitos políticos, expressamente inclui, no inciso V, a “improbidade administrativa nos termos do art. 37, §4º”.

A nova Constituição Federal de 1988 mencionou expressamente, a necessidade da existência de lei que regulamentasse e aplicasse as sanções cabíveis aos atos de improbidade administrativa em seu artigo 37, que assim dispõe:

Art. 37 [...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão à 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.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Como lei responsável pela punição dos atos de improbidade, prevista na Constituição Federal de 1988, em 02 de junho de 1992, foi sancionada a Lei nº 8.429/92, que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de

mandato, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”. Esta lei se encontra em vigência até hoje.

2.2 Conceito de Improbidade Administrativa

Improbidade pode ser definida nas palavras de Rosa e Guizzo, (2001, p. 41) como “desonestidade, falsidade, desonradez, sacanagem, imoralidade, malandragem, deslealdade, corrupção”. Sendo assim, se pode dizer que improbidade administrativa significa gerir desonestamente o patrimônio público.

No âmbito da administração pública, segundo Di Pietro (2017, p. 1070) probidade e moralidade não se limitam à legalidade formal, restrita da atuação administrativa e com observância da lei, pois, se faz necessário também à observância “de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na administração pública”. Nesse mesmo sentido Fazzio Junior (2003, p. 51) descreve:

A improbidade administrativa significa o exercício de função, cargo, mandato ou emprego público sem observância dos princípios administrativos da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade e da eficiência. É o desvirtuamento do exercício público, que tem como fonte a má-fé.

Neves (2014, p. 19) conceitua improbidade administrativa como o ato ilícito, praticado por agente público ou terceiro, que agem com dolo, na intenção de lesar entidades públicas e privadas, gestoras de recursos públicos. Os atos que se enquadram na improbidade administrativa geralmente causam prejuízos ao tesouro público, há casos de enriquecimento ilícito do agente, e outros que violam de algum modo os princípios que regem a Administração Pública.

Por sua vez, Justen Filho, 2005, p. 686 *apud* Silva, 2011, p. 13, considera que a improbidade administrativa:

Consiste na conduta econômica eticamente reprovável praticada pelo agente estatal, consistente no exercício indevido de competências administrativas que acarrete prejuízo aos cofres públicos, com a frustração de valores constitucionais fundamentais, visando ou não a obtenção de vantagem pecuniária indevida para si ou para outrem, que sujeita o agente a punição complexa e unitária, de natureza penal, administrativa e civil, tal como definido em lei.

Mesmo diante de tanta relevância social e de variadas definições doutrinárias, Decomain (2007, p. 22) ressalta que a legislação não se incumbe de conceituar o termo improbidade administrativa, porém tanto pelo significado do termo ímprobo, quanto pelas condutas consideradas lesivas ao erário e passíveis de sanção, nos termos legais, se faz necessário defini-la.

Meirelles (1998, p. 94) defende que o dever de probidade está constitucionalmente integrado na conduta do administrador público como elemento necessário à legitimação de seus atos.

Diante da dificuldade em se definir exatamente o termo probidade utilizando a legislação, inúmeros autores buscam relacioná-la com o princípio da moralidade, haja vista a estreita ligação entre o significado de ambos.

Sobre isso Carvalho, (2017, p. 960) destaca:

A doutrina faz distinções quanto ao sentido de probidade e moralidade. Alguns autores consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade é conceito mais amplo do que a moralidade. O posicionamento majoritário da Doutrina, [...] afirma que a moralidade e a probidade, enquanto princípios são expressões sinônimas, em razão de a Constituição da República ter mencionado em seu texto a moralidade como princípio no art. 37, *caput*, e a improbidade como lesão ao mesmo princípio.

Neste sentido Di Pietro (2017, p. 1070) alega não ser fácil, estabelecer diferenças entre moralidade administrativa e probidade administrativa, pois, em tese, ambas significam a mesma coisa, uma vez que estão relacionadas à ideia de honestidade na administração pública. O autor faz ainda, a seguinte ressalva:

[...] quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais. Na lei de improbidade administrativa (Lei nº 8.429, de 2-6-92), a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei (DI PIETRO, 2017, p. 1072).

Para Decomain (2007, p. 23) violar o princípio da moralidade, caracterizaria ofensa ao princípio da probidade administrativa, mesmo em casos que não houve enriquecimento ilícito ou o dano material, acredita que constituinte fez isso na intenção de coibir a lesividade a moral positivada. Acrescenta ainda:

O conceito de improbidade, todavia, pode ter alcance mais amplo, abrangendo não apenas atos atentatórios ao princípio constitucional da moralidade administrativa, como também outros atos que, embora, eventualmente não se reconheça violadores de tal princípio, não obstante agridem outros dentre os norteadores da Administração Pública, também relacionados pelo art. 37, *caput* da Constituição Federal. Ademais, a improbidade pode surgir mesmo em situações nas quais não se verifique prejuízo patrimonial para a Administração (DECOMAIN, 2007, p. 23).

Neste sentido, a própria Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 4º descreve que os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia “são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhe são afetos”. Também do artigo 11, do mesmo estatuto legal se extrai: “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, lealdade às instituições” dentre outros.

Posto isso, é inegável que os deveres de probidade impostos aos agentes públicos, abrangem bem mais que a parte formal das condutas legais, mas também a observâncias de todos os princípios da administração pública e porque não dizer, de todos aqueles que remetam honestidade.

2.3 Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92

A improbidade administrativa está ainda muito presente no âmbito da administração pública nacional, necessitando ser combatida e disso surge a necessidade de fortalecer as medidas de responsabilização dos agentes ímprobos.

Evidente que a responsabilização do agente público desonesto é fundamental para prevenir, reparar e condenar o ato administrativo corrupto. Dando sustentação a esta afirmação Rosa e Guizzo (2001, p. 50), destacam:

A prevenção decorre do exemplo a ser dado a outros agentes públicos aventureiros, que se intimidam com a sanção imposta ao agente ímprobo. A condenação do agente desonesto em sanções diversas e graves é a justa retribuição ao ato inescrupuloso por ele praticado. A reparação, ou ressarcimento, se traduz não só na recuperação dos bens, objetos e valores apropriados indevidamente, ou às custas do erário, como também na reparação moral do status quo da Administração Pública, que se vê desgastada perante seus administrados, prejudicando o bom andamento e o bom trato da coisa pública.

Por se tratar de problema antigo e rotineiro no âmbito da administração pública os legisladores brasileiros buscaram na Lei de Improbidade Administrativa, a criação de uma tipificação mais abrangente, capaz de alcançar qualquer conduta administrativa ilegal e imoral, independentemente de ocorrência de danos ao erário e de enriquecimento ilícito do agente ímprobo ou de terceiro. Como Fazzio Junior (2003, p. 48) expõe, “nessa empreitada, o legislador obliquamente, admite que os maiores males da Administração Pública integram seus próprios quadros, ou seja, a Administração defende-se de seus próprios administradores”.

Ilustrando a necessidade e a efetividade de referida legislação, bem como o momento histórico de sua concepção, convém registrar:

Atendendo ao comando constitucional foi editada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, Lei de Improbidade Administrativa ou, Lei Anticorrupção, coincidência ou destino, sancionada por Fernando Collor de Melo, Presidente que veio a ser cassado pelo Congresso Nacional por práticas, dentre outras, de improbidade administrativa. Em que pese algumas impropriedades, representa grande avanço no combate ao crime público organizado. A lei de Improbidade Administrativa prevê hipóteses de comportamentos, definindo-os como atos de improbidade administrativa, cuja

incidência determinará aos agentes públicos faltosos penalizações, bem como aos terceiros participantes e/ou beneficiados (ROSA e GUIZZO, 2001, p. 49).

Resumidamente Di Pietro (2017, p. 1072), descreve os atos de improbidade, definidos pela referida lei, em três dispositivos: o artigo 9º menciona os atos ímprobos que importam enriquecimento ilícito, o artigo 10, trata dos atos que causam prejuízo ao erário; e o artigo 11, indica os atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

O artigo 1º, caput, da Lei de Improbidade Administrativa, enumera as entidades que podem ser atingidas por atos de improbidade e que são protegidas pela legislação. Essas entidades são designadas como entidades administrativas, sendo elas a União, o Estado, o Distrito Federal, os Municípios, os Territórios, as empresas incorporadas ao patrimônio público e quais quer entidades para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual. Além dessas, conforme entendimento de Decomain (2007, p. 32 - 33), as entidades descentralizadas também recebem proteção, como representantes da administração indireta, e ainda, as entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício de órgão público, limitando-se nesse último caso, a sanção patrimônio, à repercussão do ato sobre a contribuição dos cofres públicos.

Analisando as características da legislação em questão, Fazzio Junior (2003, p. 62), discorre:

Se há uma pluralidade de pacientes da improbidade administrativa, a mesma exuberância ocorre no pólo ativo. É bem variado o elenco de potenciais agentes. A LIA alarga o conceito de agente público, permitindo-lhe alcançar toda pessoa que exerce, permanentemente, transitória, com ou sem remuneração, em virtude de qualquer forma de investidura ou vínculo, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de ente para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra, ou, ainda, de ente subvencionado, beneficiado ou incentivado por órgão público.

Na prática, segundo Rosa e Guizzo, (2001, p. 59), nos atos de improbidade podem ser identificados dois sujeitos, o ativo, que, intencionalmente ou não, executa a ação ou omissão do ato ímprobo e o passivo, que sofre as consequências da improbidade cometida.

Já no tocante às condutas a serem combatidas pela Lei de Improbidade Administrativa, destaca-se a primeira delas, descrita em seu artigo 9º, como enriquecimento ilícito. A tipificação dessa conduta se dá através do recebimento de qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função emprego ou atividade junto à administração pública.

O termo enriquecimento ilícito pode ser assim definido:

Tem-se por enriquecimento ilícito administrativo sem justa causa todo acréscimo de bens ao patrimônio do agente público, em detrimento do erário, sem que para isso tenha havido motivo determinante justificável. A vantagem patrimonial ilícita será identificada por todo acréscimo econômico que seja somado indevidamente ao patrimônio do agente público ímprobo (ROSA e GUIZZO, 2001, p. 60 e 61).

Neste mesmo sentido os autores (Rosa e Guizzo, 2001, p. 61) pontuam que o porte econômico do enriquecimento é irrelevante para a caracterização da conduta, tendo em vista que, qualquer valor acrescido indevidamente ao patrimônio do agente ímprobo, por si só já configura ato desonesto que viola, no mínimo, o princípio da moralidade. Em concordância a esse entendimento Decomain, (2007, p. 84) certifica que não se faz necessário para a configuração deste ato de improbidade a ocorrência de lesão ao erário.

Feitas essas considerações, é possível concluir:

O ato de improbidade administrativa que importe enriquecimento ilícito restará configurado a partir da união de quatro requisitos originais, quais sejam, ter sido o ato de improbidade praticado por agente público; não existir fundamento plausível que justifique a apropriação alheia; a presença donexo causal, ou seja, ter o agente público obtido esta vantagem no exercício ou em razão de sua condição profissional. O resultado danoso à Administração Pública não se faz necessário, sendo suficiente a expectativa de sua efetivação (ROSA e GUIZZO, 2001, p. 62).

Ressalta Decomain, (2007, p. 85) que a atuação do agente ímprobo deve estar marcada pelo dolo, de modo que em sua ação tenha deliberado com interesse de obtenção da vantagem patrimonial ilícita.

A segunda conduta seriamente punida pela legislação de improbidade administrativa é a que traz prejuízo ao erário, e esta se encontra descrita no artigo 10 da citada lei, como qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, barateamento ou dilapidação dos bens ou riquezas pertencentes a entidades públicas, tais como as já descritas anteriormente.

Decomain (2007, p. 109), oportunamente salienta:

Relembrando, a tônica dos atos de improbidade administrativa previstos pelo art. 10 da Lei está no prejuízo ao Erário. Se houver concomitante ganho ilícito do agente, porém, a conduta haverá de ser enquadrada no art. 9º. Desta sorte, qualquer conduta somente poderá encontrar enquadramento como ato de improbidade administrativa previsto pelo art. 10, se dela advier prejuízo patrimonial para qualquer das entidades mencionadas no art. 1º, sem que, todavia, tenha havido também ganho patrimonial ilícito para o agente público.

Ademais o autor reforça que, conforme exposto no caput do artigo, o prejuízo poderá advir de condutas dolosas e também de condutas culposas, o que significa dizer que a improbidade existirá também quando o prejuízo ocorrer por negligência, imprudência ou imperícia da parte do agente.

O terceiro e último caso de aplicação das sanções previstas tanto na Constituição Federal de 1988, quanto na Lei de Improbidade Administrativa em seu artigo 11, diz respeito à violação dos princípios da Administração Pública.

Ocorre que essa última hipótese de responsabilização por improbidade tende a alcançar uma infinidade de atos, pois como frisa Di Pietro (2017, p. 1090) os princípios da administração pública são inúmeros.

O conteúdo dessa legislação, em seu artigo 11, afirma que improbidade administrativa se configura por qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, além de categoricamente repudiar condutas que atentem contra os princípios da administração pública.

Sobre os princípios da administração pública, Di Pietro (2017, p. 134) descreve que na qualidade de “proposições básicas, fundamentais e típicas” que a sustentam, decorrem da bipolaridade da Administração Pública, liberdade do indivíduo e autoridade da administração, configurados nos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público. Os demais princípios, expressamente mencionados (artigo 37, caput, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/98), são da legalidade, da impessoalidade, da moralidade administrativa, da publicidade e da eficiência.

Importa registrar a observação feita por Decomain (2007, p. 142):

Diversamente dos atos de improbidade administrativa previstos pelos arts. 9º e 10 da Lei, aqueles relacionados em seu art. 11 – e vale lembrar que também este contém um rol apenas exemplificativo – caracterizam-se tanto pela inocorrência de ganho patrimonial ilícito da parte do agente, quanto também pela ausência de prejuízo patrimonial para qualquer das entidades mencionadas no art. 1º. Particularmente se acredita, a despeito da referência a ressarcimento de eventual dano, constante do inciso III do art. 12 da Lei, que prevê as sanções aplicáveis aos autores e beneficiários de atos de improbidade administrativa enquadrados em seu art. 11, que se o ato de improbidade houver importado em dano patrimonial ao Erário, haverá de ser forçosamente enquadrado no art. 10 e não mais no art. 11 da Lei.

Diante do exposto, é notório o dever de zelo do agente público ao atuar administrativamente, devendo observar os princípios administrativos que remetem à ideia de honestidade no trato da coisa pública.

2.3.1 Natureza Jurídica das Sanções

A Lei de Improbidade Administrativa, a fim de punir agentes desonestos prevê penalidades tais como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, o

ressarcimento integral do dano, as perdas dos bens obtidos irregularmente, a multa civil e a proibição de contratar com a Administração Pública.

Para Di Pietro (2017, p. 1078):

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Concluindo sua análise sobre o assunto Di Pietro (2017, p. 1078) afirma que “o ato de improbidade, em si, não constitui crime, mas pode corresponder também a um crime definido em lei”, pois a própria Constituição Federal de 1988 faz ressalva em seu artigo 37 § 4º, quando trata das sanções, especifica ao final do dispositivo ‘sem prejuízo da ação penal cabível’. Portanto na visão da autora “se o ato de improbidade corresponder também a um crime, a apuração da improbidade pela ação cabível será concomitante com o processo criminal”. Sendo possível a dupla responsabilização, cível e penal, pelo mesmo ato.

Aliás, reforçando a natureza civil e política das medidas sancionatórias da Lei de Improbidade Administrativa, segundo Di Pietro (2017, p. 1079) “está o fato de poderem ser aplicadas aos particulares, que não se enquadram no conceito de servidores”, afastando, portanto, o poder disciplinar, exclusivo da administração pública.

É evidente, portanto, o caráter não penal da competente legislação. E, sendo assim, pela concepção de Rosa e Guizzo (2001, p. 50 e 51), os atos de improbidade administrativa, devem atingir o agente público faltoso, cumulativamente com diversas sanções, tais como as previstas na esfera penal, administrativa e mesmo cível. Cumpre ressaltar que, a responsabilização do agente ímprobo em diversas esferas, com fundamento no mesmo acontecimento, não viola o princípio do *non bis in idem* (uma pessoa não pode ser punida duas vezes pelo mesmo fato).

Compartilhando deste entendimento Di Pietro (2017, p. 1080), esclarece:

Consoante já assinalado, os atos de improbidade estão definidos nos artigos 9, 10, 11 da Lei nº 8.429/92. Muitos deles podem corresponder a crimes definidos na legislação penal e a infrações administrativas definidas nos Estatutos dos Servidores Públicos. Nesse caso, nada impede a instauração de processos nas três instâncias, administrativa, civil e criminal. A primeira vai apurar o ilícito administrativo segundo as normas estabelecidas no Estatuto funcional; a segunda vai apurar a improbidade administrativa e aplicar as sanções previstas na Lei nº 8.429/92; e a terceira vai apurar o ilícito penal segundo as normas do Código de Processo Penal.

Rosa e Guizzo (2001, p. 51), porém, intervêm com prudente observação, ponderando que, embora haja a interdependência das instâncias, se faz necessário a averiguação das quatro exceções cabíveis, quais sejam:

O reconhecimento da inexistência do ato ímprobo – negativa de fato, o reconhecimento que o agente público não foi o autor do ato ímprobo – negativa de autoria, o reconhecimento de ter o agente público agido de forma legítima na prática do ato dito ímprobo, resguardado pela legítima defesa no exercício regular de direito (CC, art. 160) – excludentes de antijuridicidade ou ilicitude e a sujeição das sanções administrativas-disciplinares à comprovação do crime funcional quando relacionados pela unidade do ato ímprobo. Anota-se que nas três primeiras hipóteses a responsabilização cível e administrativa do agente ímprobo será afastada no caso de absolvição criminal, com fundamento nos respectivos incisos do art. 386 do CPP. Nestes casos a decisão criminal definitiva também repercutirá nas instâncias cível e administrativa, produzindo nelas o efeito da coisa julgada.

É fundamental considerar que o enquadramento na lei de improbidade exige culpa ou dolo por parte do sujeito ativo, pois segundo Di Pietro (2017, p. 1092) mesmo quando um ato ilegal é praticado, se faz necessário verificar a ocorrência de culpa ou dolo, ou no mínimo má-fé, que importem em comportamento desonesto.

Ademais:

A quantidade de leis, decretos, medidas provisórias, regulamentos, portarias torna praticamente impossível à aplicação do velho princípio de que todos conhecem a lei. Além disso, algumas normas admitem diferentes interpretações e são aplicadas por servidores públicos estranhos à área jurídica. Por isso mesmo, a aplicação da lei de improbidade exige bom senso, pesquisa da intenção do agente, sob pena de sobrecarregar-se inutilmente o Judiciário com questões relevantes, que podem ser adequadamente resolvidas na própria esfera administrativa. A própria severidade das sanções previstas na constituição está a demonstrar que o objetivo foi o de punir infrações que tenham um mínimo de gravidade, por apresentarem consequências danosas para o patrimônio público (em sentido amplo), ou propiciarem benefícios indevidos para o agente ou para terceiros. A aplicação das medidas previstas na lei exige observância do princípio da razoabilidade, sob o seu aspecto de proporcionalidade entre meios e fins. [...] No caso da lei de improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública (DI PIETRO, 2017, p. 1092).

Uma vez que se tenha por necessário a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, faz-se imprescindível analisar a aplicação das sanções dentro de cada distinta área de responsabilidade jurídica.

Sob esse aspecto convém considerar, com base na visão de Rosa e Guizzo (2001, p. 51 e 52), que para o Direito Penal a responsabilidade criminal é toda amparada por princípios e normas, sobre as quais residem peculiaridades relacionadas ao direito de punir estatal, decorrendo disso a exigência da comprovação acerca da autoria e materialidade do ato ímprobo e criminoso.

Fazzio Junior (2003, p. 36) defende que:

A responsabilidade penal nasce de um desbordamento da esfera individual contra a paz social. Essa transgressão exterioriza-se, juridicamente, na prática de um ato comissivo ou omissivo antijurídico que, realizando a conduta descrita na norma penal, acarreta a seu autor a incidência do preceito sancionador (preceito secundário da norma), ou seja, de uma pena. O restabelecimento do equilíbrio que assegura a ordem jurídica opera-se por meio de sanções privativas de liberdade e pecuniárias.

Rosa e Guizzo (2001, p. 51 - 52) classificam os crimes passíveis de punição simultaneamente com as sanções administrativas e cíveis previstas na Lei de Improbidade Administrativa, em delitos funcionais, político-administrativos e comuns, para depois explicarem:

Os primeiros se referem à responsabilização penal determinada e específica. Independente da autorização do respectivo órgão legislativo, o agente público será processado e julgado pela Justiça Comum. Como exemplo, constitui delito funcional a apropriação, utilização ou desvio de bens, rendas ou valores pertencentes ao patrimônio público praticado pelo Alcaide Municipal. Os crimes político-administrativos, também denominados crimes de responsabilidade próprios, sujeitam os agentes públicos criminosos (agentes políticos) ao julgamento pelo respectivo órgão legislativo, podendo ser penalizados com a cassação do mandato político que lhes foram legitimamente concedidos pelo povo através do exercício da cidadania – voto. Como se vê, não são crimes comuns, são delitos próprios do exercício de investiduras políticas, sujeitando os infratores ao processo e julgamento político, observados os princípios processuais constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Ainda Rosa e Guizzo (2001, p. 52) frisam que o órgão legislativo assume o poder de conduzindo o processo e o julgamento do agente político infrator, porém não se trata de um juízo de exceção, mas sim de jurisdição político-administrativa, que pode determinar a cassação de mandatos políticos. Sobre a responsabilização penal de agentes públicos destacam:

Finalmente, responsabilizando penalmente os agentes públicos, encontram-se os delitos comuns praticados contra a Administração Pública, previstos nos arts. 312 a 326 e 359-A 359H, todos do Código Penal Brasileiro. Os crimes são próprios, tendo como sujeito ativo o agente público, ressalvada a possibilidade de coautoria ou de participação do particular nos termos do art. 30 do mesmo Estatuto Criminal. Entre os crimes comuns próprios de maior incidência encontram-se o peculato, a prevaricação, a concussão, com destaque especial para corrupção passiva (ROSA E GUIZZO, 2001, p. 52).

Ocorre que na visão de Fazzio Junior (2003, p. 40), enquanto que para os crimes funcionais há necessidade da presença de dolo para configuração, nos atos de improbidade administrativa lesivos ao erário, pode ocorrer apenas atuação culposa. Deste modo, conclui-se que, se determinada conduta lesiva ao erário não se evidenciar o dolo, não há crime, mas tão somente, ato de improbidade administrativa.

Sobre a responsabilização administrativa do agente ímprobo, Rosa e Guizzo (2001, p. 53) enfatizam ser necessário observar dos regimes jurídicos específicos da categoria, assim como respeitar todos os procedimentos disciplinares na condução do processo administrativo.

A responsabilização civil por ato de improbidade administrativa é outra forma de sanção imposta ao agente ímprobo, além da criminal e administrativa. Pois segundo descreve Rosa e Guizzo (2001, p. 54), sua aplicação dispensa o julgamento antecipado nas esferas penal e administrativa, com ressalva das exceções anteriormente mencionadas, de quando a sentença penal absolutória definitiva também fará coisa julgada no cível.

Apesar de claramente exposta na Lei de Improbidade Administrativa, à responsabilização civil por atos ímprobos e a aplicação das sanções nela previstas, exige o cumprimento de requisitos para que se aplique a determinação de integral ressarcimento do dano.

Dentro dessa condição é conveniente observar que:

Entendimento imediato é que a responsabilização civil corresponde ao ato de improbidade administrativa se exterioriza em decorrência do comportamento corrupto, faltoso ou omissivo do agente público que, dolosa ou culposamente, causa prejuízo à Administração Pública. Portanto, amparados pelo princípio da teoria geral da responsabilidade civil, conclui-se pela necessidade da existência de três elementos: a produção do dano por parte do agente público ou terceiro; a relação de causalidade entre o ato de improbidade praticado e o dano provocado; e, por fim, a inexistência de hipótese de força maior ou culpa exclusiva do ofendido. Dispõe o art. 159 do Código Civil Brasileiro: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito, ou causar prejuízo a outrem, fica obrigado a reparar o dano”. O agente público deve agir – ou se omitir dolosa ou culposamente (vínculo subjetivo), causando seu ato ímprobo, prejuízo ao erário público, presente o nexo de causalidade entre o ato e o resultado lesivo (ROSA e GUIZZO, 2001, p. 54).

Por fim, é necessário salientar que, além do ressarcimento integral do dano, o agente público culpado se sujeitará as seguintes sanções complementares: suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, perda dos bens obtidos irregularmente, multa civil e proibição de contratar com a administração pública e receber benefícios.

Os agentes políticos estão diretamente vinculados à administração pública, sendo em tese sujeitos as sanções elencadas acima, no entanto há questionamentos jurisprudenciais sobre essa aplicação. Diante disso faz-se necessário compreender essa classe e verificar sua responsabilização por atos ímprobos.

3 AGENTES POLÍTICOS E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Neste capítulo verificar-se-á a abrangência da expressão “agentes políticos”, de acordo com o entendimento doutrinário, e sua possível responsabilização por ato de improbidade administrativa, bem como por crime de responsabilidade.

Serão analisadas as prerrogativas específicas desses agentes e observadas às condições de aplicação das legislações envolvidas, neste caso a Lei nº 1.079/50 e Decreto-lei nº 201.

3.1 Agentes Políticos

Agentes políticos são os servidores públicos que ocupam os cargos principais na estrutura constitucional, e possuem poderes de representação da vontade política do Estado.

Alexandrino e Paulo (2017, p. 140), ilustrando esse conceito reconhecem que:

Os agentes políticos são os integrantes dos mais altos escalões do Poder Público, aos quais incumbe a elaboração das diretrizes de atuação governamental, e as funções de direção, orientação e supervisão geral da Administração Pública. [...] São agentes políticos os chefes do Executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos), seus auxiliares imediatos (ministros, secretários estaduais e municipais) e os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores).

Sob a ótica de Mello (2015, p. 253), agentes políticos “são os titulares dos cargos estruturais à organização política do país”. Em sua concepção, podem ser reconhecidos como agentes políticos, apenas o Presidente da República, os Governadores, os Prefeitos respectivos vices e auxiliares, tais como, Ministros e Secretários, Senadores, Deputados e Vereadores. Mello (2015, p. 254) afirma “o vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política.” Nesta ordem de ideias, agentes políticos são os agentes públicos titulares de cargos situados na superestrutura da organização política do País, com atribuições estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e em leis complementares (Lei nº 1.079/50 e Decreto – lei 201/67). E segundo Fazzio Junior (2002, p. 61), ele não mantém um vínculo empregatício com o Estado.

Nesse sentido Di Pietro (2017, p. 732) acredita que “a ideia de agente político liga-se, indissociavelmente, à de governo e à de função política, a primeira dando ideia de órgão (aspecto subjetivo) e, a segunda, de atividade (aspecto objetivo)”. Pode-se dizer que a esses agentes compete manifestar a vontade ou exercer diretamente um dos poderes ou funções do Estado.

Di Pietro (2017, p. 732 - 733) acrescenta:

[...] a função política “implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade de soberania estatal”. Compreende, basicamente, as atividades de direção e as colegislativas, ou seja, as que implicam a fixação de metas, de diretrizes ou de planos governamentais. [...] São, portanto, agentes políticos, no direito brasileiro, porque exercem típicas atividades de governo e exercem mandato, para o qual são eleitos, apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipais, os Ministros, Secretários de estado, além de Senadores, Deputados e Vereadores. A forma de investidura é a eleição, salvo para Ministros e Secretários, que são de livre escolha do Chefe do Executivo e providos em cargos públicos, mediante nomeação.

Embora haja entendimento prefixado de agentes políticos são pessoas eleitas que exercem mandato, segundo Alexandrino e Paulo (2017, p. 140) a doutrina também costuma enquadrar como agentes políticos os membros da Magistratura (Juízes, Desembargadores e Ministros de Tribunais superiores), bem como os membros do Ministério Público (Promotores de Justiça e Procuradores da República), assim descreve.

Abordando o tema, Di Pietro (2017, p. 733) registra:

Atualmente há uma tendência a considerar os membros da Magistratura e do Ministério Público como agentes políticos. Com relação aos primeiros, é válido esse entendimento desde que se tenha presente o sentido em que sua função é considerada política; não significa que participem do Governo ou que suas decisões sejam políticas, baseadas em critérios de oportunidade e conveniência, e sim que correspondem ao exercício de uma parcela a soberania do Estado, consistente na função de dizer o direito em última instância. [...] Quanto aos membros do Ministério Público, a inclusão na categoria de agentes políticos tem sido justificada pelas funções de controle que lhe foram atribuídas a partir da Constituição de 1988.

Sobre as principais características dos agentes políticos Alexandrino e Paulo (2017, p. 140) alegam que é o fato de terem competência haurida pela Constituição Federal de 1988, não se sujeitarem às regras comuns aplicáveis aos demais servidores públicos em geral, a forma de investidura em seus cargos, por meio de eleição, nomeação ou designação e a ausência de hierarquia entre eles, com exceção dos auxiliares imediatos dos chefes dos Poderes Executivos. Reconhece-se ainda que:

Agentes políticos exercem atividades relacionadas às funções governamentais, elaborando a legislação, gerindo os negócios públicos, decidindo, administrativa e judicialmente, fiscalizando o fiel cumprimento da lei e agindo contenciosamente em nome da sociedade. Sempre atuam com independência nos limites do elenco de poderes que compõem sua competência. São as autoridades públicas mais elevadas do Estado, na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição (FAZZIO JUNIOR, 2002, p. 62).

Oportuno acrescentar que agentes políticos, de um modo geral, gozam de prerrogativas especiais, Fazzio Junior (2002, p. 62) aponta que os agentes políticos possuem uma liberdade funcional semelhante à independência dos magistrados, por isso são isentos de

responsabilização civil por erros de procedimento funcional, exceto em casos de má-fé, culpa inescusável ou desvio de poder.

Contudo, essas prerrogativas, reconhecidas pela Constituição Federal de 1988, apesar de os distinguirem dos demais agentes públicos, não podem ser consideradas meros privilégios pessoais, mas garantias necessárias para o regular exercício de suas funções, haja vista que de acordo com Alexandrino e Paulo (2017, p.181) sem tais prerrogativas, os agentes políticos não teriam plena liberdade para a tomada de suas decisões governamentais, em face do temor de serem responsabilizados por regras comuns aplicáveis aos demais servidores públicos.

3.2 Dos Crimes de Responsabilidade – Lei nº1.079/50

A Lei nº 1.079/50 define os crimes de responsabilidade, cometidos por agentes políticos, tais como Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Governadores de Estado, ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes em lei, e regula os processos de julgamento.

Na Lei nº 1.079/50 estão tipificados os delitos próprios do chefe do Poder Executivo, seus Ministros e Secretários. Segundo Fazzio Junior (2002, p. 210): “são crimes que traduzem ilicitudes político-administrativas, merecendo, por isso, persecução penal especial, diversa do processo criminal ordinário”, em razão da especialidade da função de agente político.

De acordo com o artigo 4º da referida Lei nº 1.079/50, são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que “atentem contra a Constituição e, especialmente, contra: a existência da União; o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados”; e que vão de encontro também ao “exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; a segurança interna do país; a probidade na administração; a lei orçamentária; a guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos; o cumprimento das decisões judiciárias”, atos contrários aos princípios da administração pública.

Essa Lei nº1.079/50 tipifica os crimes contra a probidade na administração, em seu artigo 9º, e assim considera como condutas reprováveis:

Omitir ou retardar dolosamente a publicação das leis e resoluções do Poder Legislativo ou dos atos do Poder Executivo; não prestar ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao exercício anterior; não tornar efetiva a responsabilidade dos seus subordinados,

quando manifesta em delitos funcionais ou na prática de atos contrários à Constituição; expedir ordens ou fazer requisição de forma contrária às disposições expressas da Constituição; infringir no provimento dos cargos públicos, as normas legais; Usar de violência ou ameaça contra funcionário público para coagi-lo a proceder ilegalmente, bem como utilizar-se de suborno ou de qualquer outra forma de corrupção para o mesmo fim; proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decôro do cargo.

Esses delitos são caracterizados pela omissão e o retardamento de atos que são obrigatórios, assim como a prática de atos que afrontam a Constituição Federal de 1988. Isso porque nela estão previstas, as atribuições dos agentes políticos, na condição de integrantes da estrutura superior do Estado. Fazzio Junior (2002, p. 210) destaca que:

Dos atos ilícitos anteriormente mencionados a omissão de publicação legal e a não-prestação de contas, no prazo, são flagrantes atentados contra o princípio da publicidade. É cediço que a transparência é o caminho mais adequado para controle das disfunções públicas que levam à corrupção pública. É impossível exercer controle sobre o que se desconhece; sem informação, inexistente Estado democrático de direito. Exemplificando, os representantes do povo não têm como fiscalizar e controlar a gestão da coisa pública se não tiverem acesso às prestações de contas do Executivo.

Ao tipificar os crimes de responsabilidade passíveis de cometimento por Ministros de Estado, a lei estabelece no artigo 13 que estes são responsabilizados por atos que estiverem previstos nesta lei praticados ou ordenados por eles, ordenados pelo Presidente da República, ou assinados com ele. Além disso, a falta de comparecimento a Câmara de Deputados ou Senado Federal, quando solicitados pessoalmente acarreta responsabilidade, do mesmo modo ocorre se “não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade” serão responsabilizados.

No que diz respeito aos crimes de responsabilidade em que podem incorrer os Ministros do Supremo Tribunal Federal, estão listados no artigo 39 da Lei nº 1.079/50: alterar voto já proferido pelo Tribunal, salvo se for por meio de recurso; se sendo suspeito na causa proferir julgamento na mesma; não cumprir seus deveres de forma ativa, ou agir em desacordo com a honra e dignidade no exercício de sua função.

Ao Procurador Geral da República se tipifica no artigo 40 como crime de responsabilidade as condutas de: “emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa; recusar-se a prática de ato que lhe incumba; ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições; proceder de modo incompatível com a dignidade e o decôro do cargo”. Nestes casos serão responsabilizados nos termos da Lei nº 1.079/50.

O artigo 80 da Lei nº 1.079/50, por sua vez, estabelece o modo de processamento nos crimes de responsabilidade do Presidente da República e dos Ministros de Estado,

determinando que compete à Câmara dos Deputados a pronúncia, e ao Senado Federal o julgamento. Já em crimes de responsabilidade em que figurem Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador Geral da República, ao Senado Federal compete a pronúncia e o julgamento.

Nesse sentido, Fazzio Junior (2002, p. 71) relata que nos crimes em que versarem como réu o Presidente da República deve passar inicialmente pela Câmara de Deputados, que através de 2/3 dos votos, declarará a procedência ou improcedência da acusação, se entendido como procedente o julgamento é feito pelo Senado Federal, em crimes de responsabilidade.

Por essa razão, diz-se que:

Ainda nesse campo, é indiscutível que a apreciação das infrações político-administrativas não se adstringe a critérios estritamente jurídicos. Tanto a deflagração do processo quanto o julgamento da infração político-administrativa são fundamentados em considerações políticas. Dessa forma, a prática de uma conduta que a princípio configure o impropriamente chamado crime de responsabilidade, por mais evidente que seja, não pode redundar na abertura de processo correspondente contra o agente político. Basta que o corpo legislativo a quem compete deflagrar o processo, por considerações discricionárias e de conveniência, decida não o instaurar. O que se aprecia, nessa seara, é a sustentação popular e parlamentar do agente político que supostamente praticou a infração político-administrativa (OLIVEIRA; CHAVES; GHIGNONE, 2010, P. 36).

É importante lembrar que o artigo 85, inciso V, da Constituição, inclui entre os crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a probidade na administração pública. Conforme Di Pietro (2017, p. 1086), a da Lei nº 1.079/50, ao definir os crimes de responsabilidade, “utiliza conceitos indeterminados para definir tais crimes; para todas as categorias de agentes abrangidos pela lei, constitui crime de responsabilidade proceder de modo incompatível com a dignidade, a honra e o decoro do cargo”. Em relação a esse agente político, cumpre ressaltar o fato de que poderá ser denunciado por qualquer cidadão, por crime de responsabilidade, enquanto estiver em seu cargo, nos termos do artigo 14 e 15 da Lei nº 1.079/50.

3.3 Improbidade Administrativa e os Agentes Políticos

As sanções impostas pela Lei de Improbidade Administrativa se aplicam a todas as categorias de servidores públicos, e segundo Di Pietro (2017, p. 1083) independe se ocupam “cargos efetivos, em comissão ou vitalícios, funções ou empregos públicos”. Sendo irrelevante o regime contratual ou transitoriedade da função.

Fazzio Junior (2002, p.70) afirma:

Não existem agentes públicos especiais. Todavia, há funções públicas especiais. Com efeito, há exercestes de atividades públicas que, em virtude da importância das funções que desempenham na condução dos negócios do Estado em seus diversos níveis, são tratados, processualmente, de modo especial. São os agentes políticos.

Com base no artigo 37, da Constituição Federal de 1988, Decomain (2007, p. 37) aduz que nenhum agente público, independentemente da categoria a qual pertença, possa “pretender-se alforriado ao resguardo mais estrito da probidade administrativa ou ver-se excluído da possibilidade de incidência das sanções” mencionadas no parágrafo 4º deste artigo.

Embora haja opiniões divergentes a respeito da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, seu artigo 2º, que define agente público, inclui nesse conceito os ocupantes de mandato e todos os agentes públicos investidos nos respectivos cargos por eleição. Mas quem seriam os detentores de mandato? Segundo Decomain (2007, p. 38 e 39), são os ocupantes de cargos do Poder Legislativo, bem como chefias e vices do Poder Executivo, pois os cargos são investidos a eles por eleição. Sobre isso Di Pietro (2017, p. 1083) acrescenta:

Os membros da Magistratura, do Ministério Público e do Tribunal de Contas incluem-se também como sujeitos ativos, sejam eles considerados servidores públicos, como querem alguns ou agentes políticos, como preferem outros. De uma forma ou de outra, podem ser sujeitos ativos de atos de improbidade, consoante conceito amplo que decorre do artigo 2º da lei. O fato de gozarem de vitaliciedade não impede a aplicação das sanções previstas na lei, inclusive a de perda do cargo, já que uma das hipóteses de perda do cargo, para os servidores vitalícios, é a que decorre de sentença transitada em julgado (art. 95, I, e 128, § 5º, II, d, da Constituição). E as sanções por improbidade administrativa com fundamento no artigo 37, § 4º, só podem ser impostas por sentença judicial.

Nesse passo, Decomain (2007, p.36) enfatiza que os agentes políticos, que exercem um dos poderes ou função do Estado “podem ser responsabilizados pela prática de atos de improbidade administrativa”. Portanto se os membros dos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, assim como integrantes do Ministério Público e dos Tribunais ou Conselho de Contas, realizarem conduta configuradora de improbidade, devem ser por ela responsabilizados, com base no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988, e na Lei de Improbidade Administrativa.

Fazzio Junior (2002, p. 62) entende que se estes agentes praticarem atos de corrupção pública, “responderão tanto nos termos do Código Penal como segundo a lei de improbidade administrativa ou, conforme o caso, por crime de responsabilidade político-administrativa”, tendo, portanto a possibilidade de responsabilização em todas as esferas (penal, civil e administrativa) necessárias.

Acontece que, em virtude das prerrogativas dadas a algumas categorias de agentes políticos, a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa fica limitada. Os parlamentares, por exemplo, tem asseguradas pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 53, a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, além da imunidade parlamentar.

A inviolabilidade, também chamada de imunidade material, impede a responsabilização civil, criminal, administrativa ou política do parlamentar pelos chamados crimes de opinião. [...] Assim, se algum parlamentar, de qualquer dos níveis de governo, praticar no exercício do mandato, ato que pudesse ser considerado crime de opinião, sua responsabilidade estará afastada, nas áreas criminal, civil e administrativa, não podendo aplicar-se a lei de improbidade administrativa (DI PIETRO, 2017, P.1083).

No entanto, a imunidade parlamentar diz respeito à imunidade criminal, e, portanto, não impede a aplicação da lei por improbidade administrativa (a crimes que não sejam de opinião), uma vez que essa não possui sanções de teor penal. Di Pietro (2017, p. 1084) reforça que o caso de aplicação da sanção de perda da função pública, que implicaria em perda do mandato, apesar de exigir sua decretação pelos membros das Mesas das respectivas Casas, em razão de competência prevista na Constituição Federal de 1988 é possível, pois:

O artigo 15, inciso V, da Constituição inclui entre as hipóteses de perda ou suspensão dos direitos políticos a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”. Assim, nada impede que se imponha a pena de suspensão dos direitos políticos ao Deputado Federal ou ao Senador, em ação civil por improbidade administrativa. Nesse caso, a perda do mandato será “declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa” (conforme art. 55, § 3º, da Constituição) (DI PIETRO, 2017, P. 1084).

De acordo com Fazzio Junior (2002, p. 70 - 71), caso o agente público seja prefeito municipal, na órbita penal comum, responderá a ação penal pública proposta pelo Procurador Geral da Justiça, perante o Tribunal de Justiça do Estado, pelos crimes contra a Administração em geral ou pelos crimes funcionais (artigo 1º e seus incisos, do Decreto-lei nº 201/67), de acordo com o ilícito. Já na esfera político administrativa, se ocorrer ilícito previsto no rol de crimes de responsabilidade ou infração político-administrativa (artigo 4º e incisos do referido Decreto-lei), o agente será processado e julgado pela Câmara de Vereadores, que poderá cassar-lhe a investidura.

Governadores de Estado e do Distrito Federal serão julgados, pela forma que determinar a Constituição do respectivo Estado, nos crimes de responsabilidade. E conforme Fazzio Junior (2002, p. 71) caberá julgamento: “por um Tribunal misto composto por cinco membros do Poder Legislativo e cinco Desembargadores sob a presidência do Desembargador-presidente do Tribunal de Justiça” se a Constituição do Estado for omissa.

Para Di Pietro (2017, p. 1084 - 1085) a maior dificuldade, entretanto, está na possibilidade de propositura de ação de improbidade e a aplicação de todas as penalidades, em especial a da perda do cargo, às autoridades elencadas no artigo 52, incisos I e II da Constituição (Presidente, Vice-presidente da República, Ministros de Estado, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, Ministros do Supremo Tribunal Federal, membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador-Geral da República e Advogado Geral da União), haja vista que esse dispositivo outorga competência privativa ao Senado Federal para processá-las e julgá-las pelos crimes de responsabilidade caracterizando natureza claramente política ao julgamento.

O Supremo Tribunal Federal, depois de fazer distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, parágrafo 4º, regulado pela Lei de Improbidade Administrativa, e o regime de crime de responsabilidade disposto no artigo 102, I, 'c', disciplinado pela Lei nº 1.079/50, decidiu que tais agentes são regidos por normas especiais de responsabilidade, não podendo responder por improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade em ação cuja competência é privativa do Supremo Tribunal Federal.

A decisão teve origem na Reclamação nº 2.138/DF, do Supremo Tribunal Federal, oportunidade em que se questionou a aplicabilidade das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa à agente político (Ministro de Estado), cuja decisão de procedência em primeira instância, na Justiça Federal, havia sido confirmada em grau de apelação pelo Tribunal Regional Federal.

Acerca do julgamento e dos seus reflexos, Decomain (2007, p. 47), discorre:

O fundamento da Reclamação somente poderia ser, no caso, preservação da competência do STF, nos termos do art. 102, I, "I", da CF/88. A discussão girava na verdade em torno da competência por prerrogativa de função para ações por improbidade administrativa versando agentes que dispusessem de foro por prerrogativa de função em Tribunal, em matéria criminal. Decisão liminar do Min. Nelson Jobim, então na presidência do STF, anulou, todavia a decisão monocrática que dera pela procedência da ação civil por improbidade administrativa, confirmada pelo TRF da 1ª Região, ao fundamento de que agentes políticos não poderiam ser responsabilizados nos termos da Lei n. 8.429/92, mas apenas segundo as regras relativas a crimes de responsabilidade. Decidindo a mencionada Reclamação, o Supremo Tribunal Federal, por apertada maioria (6 votos contra 5) entendeu que agentes políticos não se sujeitam a responsabilização nos termos da aludida lei, mas sim no âmbito dos crimes de responsabilidade.

Di Pietro (2017, p. 1085), ao analisar a decisão que deu ensejo a toda essa discussão, acredita que o legislador constituinte, ao tratar da prerrogativa de foro, tenha buscado impedir que crimes praticados por autoridades de tão alto nível, possam levar à perda do cargo em

juízo por outra autoridade que não fosse Supremo Tribunal Federal (para os crimes comuns) e o Senado Federal (para os crimes de responsabilidade).

Em sua visão:

Não teria sentido que essa mesma pena de perda do cargo, em caso de improbidade que não caracterize crime, pudesse resultar em perda do cargo imposta por outra autoridade de nível inferior. Seria absurdo que o crime de responsabilidade (que constitui ilícito mais grave) tenha competência privilegiada para julgamento e aplicação da pena de perda de cargo, e o ato de improbidade (que pode ser ilícito menos grave, porque nem sempre constitui crime) pudesse resultar também em perda do cargo imposta por outro órgão que não o Senado Federal. (DI PIETRO, 2017, P. 1085)

Pazzaglini Filho (2018, p.143), por sua vez, defende a inaplicabilidade da sanção de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos ao Presidente da República que seja sujeito ativo de ação civil por improbidade administrativa. E caso o presidente responda à ação civil pública por improbidade descabe a imposição das sanções de perda da função pública e da suspensão dos direitos políticos, devendo o decreto condenatório se limitar às sanções civis. Isso porque, a competência para instaurar o devido processo é da Câmara dos Deputados e para processá-lo e julgá-lo é do Senado Federal. Também destaca:

A mesma conclusão se chega quanto a outras autoridades que ao Senado Federal compete privativamente julgar por crime de responsabilidade, ou seja, Vice-Presidente da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional da Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União; assim como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes de mesma natureza conexos com os de responsabilidade atribuídos ao Presidente e ao Vice-Presidente da República (arts. 52, I e II, da CF) (PAZAGLINI FILHO, 2018, p. 143).

Entretanto, isso não representa a inaplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, mas a aplicação limitada, porque, conforme já afirmado anteriormente, a pena de perda do cargo é de competência do Senado, nos termos do parágrafo único do artigo 52.

Contudo, Alexandrino e Paulo (2017, p. 1108 - 1109) esclarecem que o Supremo Tribunal Federal (STF, Inquérito 1.202-5/CE, rel. Min. Carlos Velloso) possui entendimento firmado, segundo qual “o foro especial por prerrogativa de função constitucionalmente previsto para determinadas autoridades públicas somente é invocável nos procedimentos de caráter penal, não se estendendo às ações de natureza cível”. Portanto o foro especial não se enquadra na ação de improbidade administrativa, por tratar-se de uma ação de natureza cível. Logo, o processo e o julgamento ocorrem inicialmente no juízo ordinário de primeiro grau. Além disso, os autores fazem um adendo, a nossa Constituição Federal de 1988, entende que “a lista de suas competências originárias constitui rol exaustivo, constante do artigo 102, I, da

Carta Política, o qual não contempla a competência para o julgamento de ações de improbidade administrativa”. Desse modo, a decisão em análise não é a melhor interpretação dos dispositivos constitucionais. Isso por que:

A improbidade administrativa e o crime de responsabilidade são apurados em instâncias diversas e atendem a objetivos também diversos. Todos os agentes públicos 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 praticadas no exercício de seus cargos. [...] o artigo 37, § 4o, da Constituição traduz concretização do princípio da moralidade administrativa a prática de atos desonestos e antiéticos, aplicando-se aos acusados as várias e drásticas penas previstas na Lei no 8.429/92. Já o tratamento jurídico da improbidade prevista no artigo 85, V, da Constituição e na Lei nº 1.079/50, direcionada aos fins políticos, ou seja, de apuração da responsabilização política, assumiria outra roupagem, porque o objetivo constitucional visado seria o de lançar no ostracismo político o agente político faltoso, cujas ações configurassem um risco para o Estado de Direito; a natureza política e os objetivos constitucionais pretendidos com esse instituto explicariam a razão da aplicação de apenas duas punições ao agente político: perda do cargo e inabilitação para o exercício de funções públicas por oito anos (DI PIETRO, 2017, P. 1087 E 1088).

Portanto para Di Pietro, (2017, p. 1088) a ideia de que livrar os agentes políticos da ação de improbidade administrativa, violaria o principio da igualdade, causando um retrocesso constitucional, o qual seria um desastre para a Administração Pública.

Ademais, Decomain (2007, p.37) reforça que a previsão constitucional de outros mecanismos de responsabilização político-administrativa, que resultam em perda de mandato como consequência de condutas definidas como crimes de responsabilidade, ou ainda, pela prática de ações ou omissões que caracterizem ofensa ao decoro parlamentar, não impede a incidência das sanções por improbidade administrativa em face de ocupantes de mandatos eletivos, sejam eles pertencentes ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo.

Nesse aspecto:

[...] a existência da Lei Federal nº 1.079 não estabelece relação de especialidade no que tange à Lei de Improbidade Administrativa, pois elas tratam de sanções de natureza diversa (político-administrativa uma, civil a outra). A relação de especialidade que se firma é entre o primeiro diploma legal citado e o respectivo ato normativo (na esfera federal, A Lei Federal nº 8.112/90), que institui a responsabilidade administrativa à generalidade dos agentes públicos – a qual, por razões de especialidade, não se aplica aos agentes políticos. [...] mesmo quando um específico ato de improbidade administrativa também puder ser assimilado a crime de responsabilidade, nem por isso deixará de ser viável a responsabilização judicial do seu autor, justamente na perspectiva da improbidade. Os dois âmbitos de possível responsabilização jurisdicional pela improbidade e política, correm paralelos, sem que um jamais exclua o outro (OLIVEIRA, CHAVES e GHIGNONE, 2010, p. 35 e 46).

Diante disso entende-se que se político somente responder politicamente e manter-se imunizado, sob a ótica jurídica fere o Estado Democrático de Direito ao permitir que justamente os responsáveis por zelar por esse Estado, em nome da sociedade, sejam imunes.

De todo modo, Decomain (2007, p. 37) afirma não existir nada no texto da Constituição que autorize concluir que ao agente político se aplique única e exclusivamente a responsabilidade político-administrativa. E, acrescenta:

Não se pode introduzir no texto constitucional o que ele não contém. Está dito que o crime de responsabilidade só implicaria na perda do cargo e na inabilitação para o exercício da função pública por oito anos. Não está dito que só o crime de responsabilidade implicará na perda do cargo e na inabilitação para o exercício da função pública por oito anos. O local da colocação do advérbio, no caso, é absolutamente decisivo e revelador da vontade do legislador constitucional. Não está dito, por outro lado, que agente político só responde por crime de responsabilidade. Se assim fosse, e considerando a ordem de raciocínio até agora exposta, a única sanção que poderia sofrer um agente político seria a perda do cargo, livrando-se assim, de uma eventual condenação criminal e de uma condenação ao ressarcimento dos danos que eventualmente tiver causado (relembre que por crime de responsabilidade o agente político não pode ser condenado recompor os cofres públicos, por exemplo). Mas assim não é. O agente político poderá ser condenado a outras sanções, em outras esferas, se o mesmo ato, caracterizador de crime de responsabilidade, constituir outro ilícito – crime comum ou ato de improbidade. Tanto assim que o próprio parágrafo único do artigo 52 [da CF/88] deixa expresso que não haverá prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis (NICIDA, *apud* DECOMAIN, 2007, p. 38).

Decomain (2007, p.37) reforça a necessidade de haver um controle preciso sobre os agentes públicos, “o qual deve manifestar-se tanto mais eficiente quanto mais abrangente for o nível de poder e, com ele, o nível das possibilidades de abuso da parte do agente.” Por isso, existe no texto constitucional três modalidades de responsabilização: por improbidade, a penal e a político-administrativa.

Todos devem subordinação ao Estado de Direito e a maior responsabilidade deve ser imposta àqueles que desempenham funções mais relevantes, diante disso Oliveira, Chaves e Ghignone (2010, p. 36) sustentam ser inadmissível que os agentes políticos fiquem isentos de um procedimento de responsabilidade pública estabelecida na Constituição Federal de 1988.

Esse foi o entendimento do Ministro Joaquim Barbosa, que ao proferir seu voto registrou:

Uma tal discrepância contraria, a meu sentir, um dos postulados básicos do regime democrático, aquilo que no direito norte-americano se traduz na elucidativa expressão “accountability”, e que consiste no seguinte: nas verdadeiras Democracias, a regra fundamental é: quanto mais elevadas e relevantes as funções assumidas pelo agente público, maior há de ser o grau de sua responsabilidade, e não o contrário, como se propõe nestes autos (OLIVEIRA, CHAVES e GHIGNONE, 2010, p. 36).

Verdadeiramente, a ideia de afastamento da responsabilização do agente político no âmbito da improbidade administrativa e a preservação da incidência das respectivas sanções em face do servidor público comum gera uma contradição, afinal para Decomain (2007, p. 38):

Surgiria aí uma situação peculiar em que seria responsabilizado com grande severidade o subordinado, mas poderia acontecer que punição alguma fosse efetivamente aplicada ao seu superior, ocupante de cargo daqueles aos quais usualmente se reservou a designação de agentes políticos. Não há, com a devida vênia, o que afastasse nesse caso a conclusão do tratamento desigual de situações idênticas. Levando a conclusão de que também em face de agentes políticos tem cabimento a responsabilização pela prática de atos de improbidade administrativa.

É notório, portanto, que aos agentes políticos se impõem as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, pois a responsabilização judicial pelo cometimento de ato de improbidade é independente da possível responsabilização político-administrativa pelo mesmo ato e, ambas as possibilidades se encontram protegidas pelo texto constitucional. Deste modo, também convivem lado a lado as possibilidades de perda do cargo, tanto por sentença de procedência de ação por improbidade, ou por decisão político-administrativa.

4 A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS SEGUNDO ENTENDIMENTOS JURISPRUDENCIAIS

Este capítulo trará o conceito da Reclamação Constitucional que tem sua origem fundamentada na Constituição Federal de 1988. Observar-se-á os acontecimentos que levaram a polemica decisão, de não aplicar a Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, no julgamento da Reclamação nº 2.138/DF.

Por fim será analisado o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca da aplicação da Lei de improbidade Administrativa e dupla responsabilização dos agentes políticos.

4.1 Reclamação Constitucional

Nos termos do artigo 102, inciso I, alínea i da Constituição Federal de 1988, a reclamação constitucional caberá sempre que for necessário preservar a competência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, assim como garantir obediência à autoridade das suas respectivas decisões.

Segundo Mende e Branco (2017, p. 1.220), a reclamação constitucional para preservar a competência do Supremo Tribunal Federal ou garantir a autoridade de suas decisões é fruto de criação jurisprudencial, que buscou nesse instituto as definições necessárias para a resolução dos mais diversos problemas operacionais da Corte superior.

Esse entendimento encontra guarida nas observações feitas pelo então Ministro Rocha Lagoa, que ao decidir a Reclamação nº 141/SP, registrou:

A competência não expressa dos tribunais federais pode ser ampliada por construção constitucional. Não seria o poder, outorgado ao Supremo Tribunal Federal de julgar em recurso extraordinário as causas decididas por outros tribunais, se lhe não fora possível fazer prevalecer os seus próprios pronunciamentos, acaso desatendidos pelas justiças locais. A criação dum remédio de direito para vindicar o cumprimento fiel das suas sentenças, está na vocação do Supremo Tribunal Federal e na amplitude constitucional e natural de seus poderes. Necessária e legítima é assim a admissão do processo de Reclamação, como o Supremo Tribunal tem feito. É de ser julgada procedente a Reclamação quando a justiça local deixa de atender a decisão do Supremo Tribunal Federa. (LAGOA, *apud* MENDES e BRANCO, 2017, p.1.220 - 1.221).

Dessa forma, reconhece-se que o instituto da reclamação constitucional no ordenamento jurídico brasileiro surgiu com o objetivo principal de preservar a competência do Supremo Tribunal Federal. Esta passou por um processo evolutivo, que se deu da seguinte maneira:

Em 1957 aprovou-se a incorporação da reclamação no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. A Constituição Federal de 1967, que autorizou o STF a estabelecer a disciplina processual dos feitos sob sua competência, conferindo força de lei federal às disposições do Regimento Interno sobre seus processos, acabou por legitimar definitivamente o instituto da reclamação, agora fundamentada em dispositivo constitucional. Com o advento da Carta de 1988, o instituto adquiriu, finalmente, *status* de competência constitucional (art. 102, I, *l*). A Constituição consignou ainda o cabimento da reclamação perante o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, *f*), igualmente destinada à preservação da competência da Corte e à garantia da autoridade das decisões por ela exaradas (MENDES e BRANCO, 2017, p. 1.221).

Não menos relevante que a trajetória do instituto da reclamação constitucional no ordenamento jurídico brasileiro, é a discussão a respeito da sua natureza jurídica e nesse sentido, Carvalho (2016, p. 67), entende não se tratar de um recurso, pois o objetivo não é reformar uma decisão inferior e sim assegurar a competência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça. Portanto segundo ele, o questionamento versaria apenas sobre trata-se de uma ação ou de um incidente processual. Sobre isso conclui:

A reclamação, em regra, será um incidente processual, pois acessória e decorrente de um processo principal em que estaria ocorrendo à usurpação de competência do STF ou do STJ, assim como sendo descumpridas decisões desses tribunais. No entanto, quando a causa de pedir da reclamação for o descumprimento de súmula vinculante por autoridade administrativa, tratar-se-á, então, de ação jurisdicional autônoma, pois independente de qualquer outra relação processual (CARVALHO, 2016, p. 68).

Evidente que a definição da natureza jurídica do instituto, não é de fácil resolução, pois não existe consenso doutrinário, tampouco jurisprudencial. Mendes e Branco (2017, p. 1.221-1.222) afirmam que “pacificado está somente o entendimento de se tratar a reclamação de medida jurisdicional”. Tal entendimento advém do “fato de a jurisprudência reconhecer, na reclamação, seu poder de produzir alterações em decisões tomadas em processo jurisdicional e da decisão em reclamação produzir coisa julgada confirmam seu caráter jurisdicional”. Ainda, os autores frisam que o entendimento majoritário atribui à reclamação natureza de ação propriamente dita. Isso porque, a reclamação provoca jurisdição, contém pedido de tutela jurisdicional e requer solução de uma lide, decorrente de conflito que invada a competência ou desrespeite decisão do Tribunal.

Por fim compreende-se que a reclamação age como um mecanismo processual eficaz de proteção da ordem constitucional, uma vez que tem como papel principal preservar a competência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

4.2 Aspectos da Reclamação nº 2.138/DF

A Reclamação nº 2.138/DF teve sua origem em ação de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público Federal contra o então Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia Ronaldo Mota Sardemberg. A ação foi protocolada no juízo da 14ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, de acordo com as fls. 04 da Reclamação nº 2.138/DF (STF, 2007).

Referida ação, condenou o então Ministro a devolver uma grande quantia aos cofres públicos da União, em razão do uso de aviões da Força Aérea Brasileira para a realização de passeios privados a Fernando de Noronha, conforme fls. 02 da Reclamação nº 2.138/DF (STF,2007).

A reclamação, contudo, foi iniciada em face de sentença já transitada em julgado, a qual havia sido confirmada em sede recursal, pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

Contra essa decisão a União ingressou com a Reclamação nº 2.138/DF. Nela concedeu-se providência cautelar pelo Ministro Nelson Jobim, ao tempo em que presidia o Supremo Tribunal Federal (a Reclamação foi ajuizada durante o recesso do Tribunal), na qual se reconheceu a impossibilidade de aplicação das sanções, previstas na Lei de Improbidade Administrativa, aos agentes políticos, disposto nas fls. 02-03 da Reclamação nº 2.138/DF (STF,2007).

A decisão suspendeu a eficácia da sentença reclamada e interrompeu a tramitação do processo até posterior deliberação, segundo fls. 07 da Reclamação nº 2.138/DF (STF, 2007).

Di Pietro (2017, p. 1086 - 1087) explica que na decisão final, deixou-se de reconhecer a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos elencados no artigo 102, inciso I, da Constituição Federal de 1988, por considerar que a essa classe de servidores públicos somente se aplica as sanções previstas na Lei nº 1.079/50 (Lei dos Crimes de Responsabilidade), em ação que somente pode ser proposta perante o Supremo Tribunal Federal.

Oliveira, Chaves e Ghignone (2010, p. 44), reforçam que a referida reclamação encontrou guarida no artigo 102, inciso I, alínea I, da Constituição Federal, o qual incumbe ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, “a reclamação para preservação da sua competência e garantia da autoridade de suas decisões”. Todavia Oliveira, Chaves e Ghignone (2010, p. 41 - 42) salientam, se a Reclamação nº 2.138/DF objetivava preservar a competência do Supremo Tribunal Federal, nela não caberia decisão acerca da

existência ou não da possibilidade de agente político “(que tivesse foro criminal por prerrogativa de função perante o STF)”, ser sujeito à punição por cometimento de ato de improbidade administrativa.

Diz-se isso porque, de acordo com os autores, Oliveira, Chaves e Ghignone (2010, p. 42), nessa decisão o Ministro Nelson Jobim fez comparativo entre ato de improbidade administrativa e crime de responsabilidade, passando a concluir que o processamento do primeiro deve seguir os preceitos legais previstos para o segundo, ou seja, sempre que o ato combatido seja de responsabilidade de agente político, “detentor de foro por prerrogativa de função, em matéria criminal, perante o próprio Supremo Tribunal” deverá ser punido pelo próprio Supremo Tribunal Federal.

Acerca da impossibilidade de reconhecimento de prerrogativa de foro aos agentes políticos, Di Pietro (2017, p. 1086) aponta o fato de a Lei 10.628/02, ter sido considerada inconstitucional com o julgamento das ADIns nº 2.797/DF e 2.860/DF.

É que, referida lei havia acrescentado ao artigo 84 do CPP, dois parágrafos. No primeiro, estabelecia que “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.” Enquanto o segundo determinava que:

A ação de improbidade, de que trata a Lei nº 8.429/92, 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.

Logo, sendo tais parágrafos considerados inconstitucionais, evidente que a prerrogativa de foro por improbidade administrativa, ao contrário do que se buscou estabelecer na decisão da Reclamação nº 2.138/DF, não encontra fundamento constitucional.

E, sendo assim:

Com a declaração da inconstitucionalidade dos dois parágrafos, remanesce a competência da primeira instância para ações por atos de improbidade administrativa, mesmo que o requerido, ou algum dentre os diversos, seja ocupante de cargo que, em sede criminal, lhe confira foro por prerrogativa de função em Tribunal. Em se tratando de ação por improbidade administrativa, a competência será sempre da primeira instância (OLIVEIRA, CHAVES e GHIGNONE 2010, p. 43).

A Reclamação Constitucional em análise não encontra fundamento no ordenamento jurídico, isso porque conforme o entendimento de Oliveira, Chaves e Ghignone (2010, p. 44), não se trata de preservação da autoridade dos julgados do Supremo Tribunal Federal, uma vez que se buscou combater decisão de primeira instância, confirmada em apelação, e depois, porque não havia naquele caso, “nenhuma decisão do STF, que houvesse sido depois

contrariada ou desrespeitada por decisão subsequente, de instância inferior, no mesmo processo”, se tivesse ocorrido isso, ai poderia se dizer que houve então, busca pela preservação da competência do STF.

Contudo, tal possibilidade também não se sustenta, pois:

Com o julgamento de procedência das duas ações diretas de inconstitucionalidade a que já se fez referência em momento anterior (n^{os} 2.797 e 2.860), o que se tem foi que o tema da competência para ações por ato de improbidade administrativa, mesmo quando seja requerida pessoa que, pelo cometimento de crime, disponha de foro por prerrogativa de função, é da primeira instância judicial, não se cogitando, para o caso, de competência originária de Tribunal (OLIVEIRA, CHAVES e GHIGNONE 2010, p. 44).

Por fim, o próprio Supremo Tribunal Federal, ao dar pela procedência das duas ações diretas de inconstitucionalidade antes referidas, acabou por definir que a competência para ações por improbidade administrativa é sempre da primeira instância judiciária, não cabendo cogitar de competência por prerrogativa de função.

4.2.1. Ementa da decisão da Reclamação n^o 2.138/DF

O Supremo Tribunal Federal, em polêmica decisão, decidiu, com base em foro por prerrogativa de função, que a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n^o 8.429/92) não se aplica aos agentes políticos, pois, segundo o STF, estes estão regidos por normas especiais de responsabilização, no caso, a Lei n^o 1.079/50 (Lei dos crimes de responsabilidade), e por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não se submetem ao regime da Lei de Improbidade Administrativa.

EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte [...]. Ministro de Estado [...] Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I.2. [...] Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei n^o 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. [...] A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos [...].

Nesta primeira parte da ementa é questionada a competência do juízo de primeiro grau para julgar o Ministro de Estado Ronaldo Mota Sardemberg, por atos de improbidade administrativa, alegando que a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei n^o 1.079/50 possuem caráter político-administrativo, e segundo a constituição Federal de 1988 não admite-se dupla responsabilidade nesses casos.

[...] 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. [...] Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, [...]. II.5.[...] 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 (Rcl 2138, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094 RTJ VOL-00211-01 PP-00058).

Ocorre que com essa decisão o Supremo Tribunal Federal abriu precedente para que outros agentes políticos, acusados de improbidade administrativa, pudessem usar o mesmo argumento para se esquivar das severas sanções da Lei de Improbidade Administrativa, causando grande problemática no ordenamento jurídico, mesmo sabendo que tal decisão não possui efeito vinculante ou eficácia *erga omnes* (que abrange a todos).

4.3 Entendimento Jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal

A fim de compreender o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal acerca da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, foram realizadas pesquisas nas plataformas de jurisprudência do próprio Tribunal, usando as seguintes palavras chaves: “reclamação 2.138” e “ato de improbidade”, no intuito de delimitar a busca ao problema proposto neste trabalho.

Através da referida pesquisa foram encontrados 03 (três) acórdãos proferidos em Agravos Regimentais, sendo estes: Rcl 5703 AgR, Rcl 3267 AgR e Rcl 8221 AgR.

O agravo regimental está previsto no artigo 317 do regimento interno do Supremo Tribunal Federal, o qual descreve “ressalvadas as exceções previstas neste Regimento, caberá agravo regimental, no prazo de cinco dias de decisão do Presidente do Tribunal, de Presidente de Turma ou do Relator, que causar prejuízo ao direito da parte”. Ainda a respeito do cabimento:

O agravo regimental é o recurso cabível contra decisão monocrática proferida por juiz, desembargador ou ministro de tribunal judiciário, na atuação unipessoal como relator, vice-presidente ou precedente do tribunal, de seção, de câmara ou de turma (SOUZA, 2014, P. 419).

Entende-se, portanto, que o agravo regimental cabe a decisões monocráticas proferidas por membros dos Tribunais, possuindo características de natureza recursal. Diz-se isso, pois

os agravos descritos a diante foram interpostos a fim de recorrer a decisões que acreditavam ferir o entendimento do Supremo Tribunal Federal, acerca da inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, que se deu na Reclamação nº 2.138/DF.

A decisão a seguir tem origem na ação civil pública por ato improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público contra Afrânio João Gera, ex-prefeito do Município de Entância Climática de Nuporanga/SP. O Ministério Público pediu pela condenação do mesmo as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, tais como a suspensão dos direitos, pagamento de multa, perda de cargo, entre outras, conforme fls. 01 do AgR 5703/DF (STF, 2009).

O agravo regimental foi interposto pelo ex-prefeito contra decisão da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, que rejeitou o pedido, de suspensão da ação sob o argumento de a justiça comum estadual ser competente para julgar a ação de improbidade administrativa em tela, de acordo com fls. 02 do AgR 5703/DF (STF, 2009).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. EX-PREFEITO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. ALEGADO DESCUMPRIMENTO À DECISÃO PROFERIDA NA RECLAMAÇÃO 2.138. AUSÊNCIA DE ARGUMENTOS NOVOS. RECLAMAÇÃO UTILIZADA COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. O instituto da Reclamação não se presta para substituir recurso específico que a legislação tenha posto à disposição do jurisdicionado irredimido com a decisão judicial proferida pelo juízo a quo. 2. Inaplicabilidade da teoria da transcendência dos motivos determinantes. 3. A decisão proferida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Reclamação 2.138/DF tem efeitos apenas inter partes, não beneficiando, assim, o ora Agravante. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento (Rcl 5703 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/2009, DJe-195 DIVULG 15-10-2009 PUBLIC 16-10-2009 EMENT VOL-02378-01 PP-00150 RT v. 99, n. 891, 2010, p. 216-221).

Neste acórdão a Ministra Carmen Lucia manteve a decisão da primeira instância de aplicar a Lei de Improbidade Administrativa ao agente político. Sob o argumento de que a Reclamação nº 2.138/DF, na qual o agravante fundamentava o pedido de incompetência da justiça comum para julgar agente político por cometimento de ato ímprobo, teria efeito somente entre as partes envolvidas naquele processo. Portanto não se estendendo ao caso, conforme fls. 09 do AgR 5703/DF (STF, 2009).

Essa decisão se deu 2 (dois) anos após a Reclamação nº 2.138/DF, nota-se que o Supremo Tribunal Federal já estava tendenciado a não aplicar os efeitos da referida reclamação a outros processos, afim de evitar que desencadeasse um grande número de recursos, onde os agentes políticos vissem um meio de fugir da responsabilidade ou simplesmente protelar o processo.

O agravo regimental seguinte fundamentasse na usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal com o julgamento da ADI nº 2.797/DF. Sua origem se deu na ação de improbidade administrativa, em que a Agravante, Marisa Maria Xavier Sans, ex-prefeita do Município Ouro Preto/SP, teve seus bens postos à disposição em razão da condenação por ato de improbidade, segundo fls. 01-02 do AgR 3267/DF (STF, 2009).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE. EX-PREFEITA. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À DECISÃO QUE INDEFERIU MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.797. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. A decisão de indeferimento de medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade não se presta como paradigma para o ajuizamento de reclamação. Precedentes. 2. O Supremo Tribunal julgou o mérito da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.797 de forma contrária ao pleito da Reclamante. 3. Reclamação 2.138: Ausência de eficácia vinculante e efeitos erga omnes e inexistência de identidade material (Rcl 3267 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 21/10/2009, DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-01 PP-00044).

Em reforço a decisão anterior do AgR 5703/DF, sustentou-se o entendimento de que a Reclamação nº 2.138/DF não possui efeito vinculante, e com o julgamento favorável da ADI nº 2.797/DF reforçou-se isso, pois ao declara a inconstitucionalidade da Lei nº 10.628/02, alterou a redação do artigo 84, parágrafos 1º e 2º, do Código de Processo Penal, que previa foro privilegiado aos acusados de cometimento de atos de improbidade administrativa. Portanto a questão da competência da justiça comum para julgar processos de improbidade administrativa, estava pacificada, conforme fls. 08-09 do AgR 3267/DF (STF, 2009).

No entanto mesmo diante das decisões anteriores foi interposto novo agravo regimental, questionando a competência, este, por Getúlio de Alencar, segundo fls. 01 do AgR 8221/DF (STF, 2010), ex-prefeito do Município de Santo Antonio Descoberto/GO, contra o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, o Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás, e o Tribunal Superior Eleitoral, devido à recusa do registro de candidatura do agravante.

O mesmo alega a incompetência do juízo de primeiro grau, que o condenou por ato de improbidade administrativa, resultando na suspensão dos seus direitos políticos pelo prazo de 8 (oito) anos, de acordo com a fls. 01 do AgR 8221/DF (STF, 2010).

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE COM TRÂNSITO EM JULGADO. EX PREFEITO. ALEGAÇÃO DE AFRONTA AO QUE DECIDIDO NA RECLAMAÇÃO 2.138 E NO AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO 6.034. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. 1. As decisões proferidas pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações

2.138/DF e 6.034/SP têm efeitos apenas inter partes, não beneficiando, assim, o ora Agravante. 2. Inviável o agravo regimental no qual não são impugnados todos os fundamentos da decisão agravada. 3. Não cabe Reclamação contra decisão com trânsito em julgado. Súmula STF n. 734. 4. Agravo regimental ao qual se nega provimento (Rcl 8221 AgR, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 25/02/2010, DJe-055 DIVULG 25-03-2010 PUBLIC 26-03-2010 EMENT VOL-02395-02 PP-00422).

A Ministra Carmen Lucia, segundo fls. 02 do AgR 8221/DF (STF, 2010), não modificou a decisão agravada, a fim de respeitar o sequenciado reconhecimento do juízo de primeiro grau como competente para julgar ações de improbidade administrativa.

Com relação a Reclamação nº 2.138/DF, decisões emanadas do Supremo Tribunal Federal, tem deixado evidente que o julgamento atribuído a ela não possui efeito vinculante, portanto não se aplica aos demais casos.

A fim de complementar a pesquisa, buscou-se nas jurisprudências do Supremo Tribunal Federal as seguintes palavras: “Aplicação da Lei de Improbidade Administrativa”, “agentes políticos” e “Lei nº 1.079/50”. Com o intuito de analisar qual o entendimento do STF sobre aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, combinada a Lei nº 1.079/50. A busca resultou em 01 (um) acórdão proferido em 2014, o AC 3585 AgR.

No Julgamento da Reclamação nº 2.138/DF o Supremo Tribunal Federal entendeu não ser cabível a Lei de improbidade administrativa aos agentes políticos, por já existir lei específica da categoria, no caso a Lei nº 1.079/50. Inadmitindo também a Dupla responsabilização. No entanto a pesquisa mostrou que o entendimento está sofrendo mutações.

O agravo regimental a seguir foi interposto pela ex-governadora do Estado do Rio Grande do Sul, Yeda Rorato Crusius, sob alegação de não ser cabível a Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, pois se submetem a Lei nº 1.079/50, conforme fls. 01-02 do AgR 3585/DF (STF, 2014).

E M E N T A: “MEDIDA CAUTELAR INOMINADA INCIDENTAL” – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AGENTE POLÍTICO – COMPORTAMENTO ALEGADAMENTE OCORRIDO NO EXERCÍCIO DE MANDATO DE GOVERNADOR DE ESTADO – POSSIBILIDADE DE DUPLA SUJEIÇÃO tanto ao regime de responsabilização política, mediante “impeachment” (lei nº 1.079/50), desde que ainda titular de referido mandato eletivo, quanto à disciplina normativa da responsabilização civil por improbidade administrativa (lei nº 8.429/92) – extinção subsequente do mandato de governador de estado – exclusão do regime fundado na lei nº 1.079/50 (art. 76, parágrafo único) – pleito que objetiva extinguir processo civil de improbidade administrativa, em razão de, à época dos fatos, a autora ostentar a qualidade de chefe do poder executivo – legitimidade, contudo, de aplicação, a ex-governador de estado, do regime jurídico fundado na lei nº 8.429/92 [...] – o respeito à moralidade administrativa como pressuposto legitimador dos atos governamentais – pretensão que, se acolhida, transgrediria o dogma republicano da responsabilização dos agentes públicos – decisão que negou

seguimento à ação cautelar [...]– recurso de agravo a que se nega provimento (AC 3585 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 02/09/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-211 DIVULG 24-10-2014 PUBLIC 28-10-2014).

A decisão negou provimento ao recurso de agravo, fundamentando-se na ideia da dupla responsabilização do agente político, que possibilita sancioná-lo a Lei de Improbidade Administrativa, bem como a Lei nº 1.079/50. Ainda nesse julgamento o Ministro Celso de Mello (fls. 15 do AgR 3585/DF), evidencia que “isentar os agentes políticos da ação de improbidade administrativa seria um desastre para a administração pública. Infelizmente, o Brasil é um país onde há corrupção, apropriação de dinheiros públicos por administradores ímprobos”. Assim não seria justo dar a eles privilégios diferentes dos demais agentes públicos.

Em seu julgamento o Ministro fez menção a ADI nº 2.797/DF e a ADI 2.806/DF que ao declararam a inconstitucionalidade do artigo 84, parágrafos 1º e 2º, do Código de Processo Penal, reconheceu-se a competência originária do juízo de primeiro grau, inadmitindo o foro por prerrogativa de função. Ainda como fundamento de sua decisão cita o julgamento proferido pelo Ministro Teori Zavascki na Reclamação nº 2.790/SC (fls. 09 do AgR 3585/DF):

O que se conclui, em suma, é que, excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (sujeitos, por força da própria Constituição, a regime especial), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria igualmente incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza.

É notório que a responsabilização dos agentes políticos por improbidade administrativa, não possui fundamentação na Constituição Federal de 1988, nem em Lei complementar, sendo assim se não é posto como uma exceção devem ser tratados do mesmo modo que os demais agentes públicos, em respeito ao princípio constitucional da igualdade.

Logo o agente político pode responder tanto pela Lei de Improbidade Administrativa, quanto pela Lei nº 1.079/50, como ressalta o Ministro Joaquim Barbosa no julgamento da Pet 3.923-QO/SP (fls. 05 do AgR 3585/DF):

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

Presidente da República que atentem contra a probidade da administração. No plano infraconstitucional, essa segunda normatividade se completa com o art. 9º da lei 1.079/1950. [...] não há impedimento à coexistência entre esses dois sistemas de responsabilização dos agentes do Estado.

Por fim entende-se que a despeito da polêmica decisão proferida na Reclamação nº 2.138/DF, o Supremo Tribunal Federal, tem dado conta da inexistência de foro por prerrogativa de função aos agentes políticos, em razão do julgamento da ação declaratória de inconstitucionalidade da Lei 10.628/02, a qual fazia previsão de foro privilegiado aos acusados de cometimento de atos de improbidade.

As decisões também tem reconhecido a possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, por entender que as condutas nela estampadas não podem ser convertidas em crimes de responsabilidade, previstos na Lei nº 1.079/50, mas podem ser combinados a ela, garantindo dupla responsabilização pelo mesmo ato.

É evidente, portanto, que o Supremo Tribunal Federal tem buscado aplicar a legislação com fundamento nos preceitos constitucionais, deixando de levar em consideração o disposto na Reclamação nº 2.138/DF.

Nesse sentido, a segurança jurídica resta preservada, trazendo conforto à sociedade, ansiosa pela aplicação adequada da Lei de Improbidade Administrativa e a consequente moralização da Administração Pública.

5 CONCLUSÃO

Segundo a Constituição Federal de 1988, todos os cidadãos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza.

Ocorre que durante muito tempo, estabeleceu-se na condução da Administração Pública, a confusão entre o patrimônio público e o privado, permitindo-se a utilização de influências e facilidades decorrentes do exercício da atividade pública para ganhos particulares.

Desse modo o uso descontrolado de recursos públicos, como se não pertencessem a ninguém, além de trazer uma série de prejuízos ao desenvolvimento do país, criou uma cultura de impunidade em torno dos agentes políticos.

Contrariando previsões constitucionais, assim como os princípios da administração pública, esses agentes, normalmente tinham sua responsabilidade afastada, sob a justificativa de que possuem prerrogativas que os diferenciam dos demais cidadãos.

Nesse passo, a Lei nº 1.079/50, que trata dos Crimes de Responsabilidade, imputados a agentes políticos e o Decreto-lei 201/67, passaram a figurar como leis especiais da categoria. Essas leis, entretanto, possuem sanções brandas, que não atendem aos objetivos almejados pela sociedade, além de dar tom de impunidade às decisões que delas derivam.

A visão da sociedade mudou a respeito desses agentes, assim como também mudou a respeito da estrutura da Administração Pública. Por isso, a decisão proferida na Reclamação nº 2.138/DF, causou surpresa por ir de encontro a todas as expectativas geradas com criação da Lei de Improbidade Administrativa.

Nota-se que a sociedade brasileira passou a reconhecer a importância de se inteirar e cobrar mudança no cenário político e social do país. Uma vez que se percebeu como possuidora do poder de controlar dos atos administrativos, começou a clamar pela aplicação das sanções que punissem adequadamente os agentes corruptos, tais como as da Lei de Improbidade Administrativa.

Referida lei surgiu como forte arma no combate à corrupção, à medida que, condena uma infinidade de condutas ímprobas, responsabiliza um extenso rol de agentes ativos, sem qualquer distinção entre eles, bem como aplica sanções eficientes, por prever a restituição dos prejuízos causados ao erário e pela possibilidade de afastar da função pública ou dos benefícios da contratação com a administração pública, aquele que seja por ela condenado.

Sobre o problema de pesquisa abordado neste trabalho, verificou-se que o Supremo Tribunal Federal está proferindo decisões contrárias a Reclamação nº 2.138/DF, seus

julgamentos têm se voltado à aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa e a inexistência da prerrogativa de foro para processar e julgar os atos ímprobos cometidos por agentes políticos.

Esse posicionamento é extremamente importante, pois ao passo que o Supremo unifica um entendimento os demais Tribunais tendem a seguir na mesma linha, minimizando assim a possibilidade de o agente político sair impune.

Portanto a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa a todo e qualquer agente público, sem distinção, é a melhor forma de atuar preventivamente, no combate a novas condutas lesivas ao erário. A exemplo disso estão os recentes acontecimentos envolvendo senadores, deputados, entre outros políticos, que utilizaram para fins particulares dinheiro público (disponibilizado para custear despesas inerentes do exercício da função), mas intimidados pelas punições cabíveis devolveram os valores a União.

Portanto percebe-se que poder não é mais sinônimo de impunidade. Isso porque, a improbidade administrativa, prática tão difundida na cultura brasileira, finalmente é repelida por um ordenamento jurídico complexo o suficiente para combater atos ímprobos e condenar, sem distinção todo agente desonesto. Afinal a honestidade e retidão no trato da coisa pública devem ser da essência do agente político.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25 ed. São Paulo: Método, 2017.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010. Disponível em: <https://portal.tce.rs.gov.br/portal/page/portal/tcers/institucional/esgc/biblioteca_eletronica/livros/Cultura%20e%20Mudan%20E7a.pdf>. Acesso em: 07 de abril de 2018

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 29 de abril de 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 29 de abril de 2018.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em 08 de maio de 2018

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 de maio de 2018.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

_____. **Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm> Acesso em: 08 de setembro 2018.

_____. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm>. Acesso em: 17 de março de 2018.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). **Regimento interno do Supremo Tribunal Federal**. – Brasília: STF, Secretaria de Documentação, 2018. pag. 127. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoRegimentoInterno/anexo/RISTF_integral.pdf>. Acesso em 22 de novembro de 2018.

CARVALHO, Feliciano de. **Reclamação (in)constitucional? Análise do novo Código de Processo Civil**. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 53, n. 212, p. 57-79, 2016. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/528141/001086159.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 26 de agosto de 2018.

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

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade administrativa**. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forence Ltda, 2017.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos: comentários, artigo por artigo, da Lei nº 8.429/92 e do DL 201/67**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Corrupção no poder público: peculato, concussão, corrupção passiva e prevaricação**. São Paulo: Atlas, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

NEVES, Daniel Amorim. **Manual de Improbidade Administrativa**. Direito Material e Processual. 2. ed. São Paulo: Método, 2014.

OLIVEIRA, Alexandre Albagli; CHAVES, Cristiano; GHIGNONE, Luciano. **Estudos sobre improbidade administrativa em homenagem ao Prof. J.J. Calmon de Passos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

PAZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

ROSA, Alexandre; GUIZZO NETO, Affonso. **Improbidade administrativa e lei de responsabilidade fiscal**. Florianópolis: Habitus, 2001.

SILVA, David; PALMA Vanessa. **A aplicabilidade do princípio da insignificância nos atos de improbidade administrativa**. Ciências Sociais Aplicadas em Revista - UNIOESTE/MCR. v. 11, n. 21 - 2º sem. 2011.

SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos recursos Cíveis e a Ação Recisória**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Disponível em: <<https://bit.ly/2Q9VJwM>> . Acesso em: 22 de Novembro de 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Reclamação nº 2138/DF**. Ministro Relator Nelson Jobin. Julgado em: 13/06/2017. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 7 de abril de 2018.

_____. **Agravo Regimental nº 5703**. Ministra Relatora Carmen Lúcia. Julgado em: 16/09/2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de novembro de 2018.

_____. **Agravo Regimental nº 3267**. Ministra Relatora Carmen Lúcia. Julgado em: 21/10/2009. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de novembro de 2018.

_____. **Agravo Regimental nº 8221**. Ministra Relatora Carmen Lúcia. Julgado em: 25/02/2010. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de novembro de 2018.

_____. **Agravo Regimental nº 3585**. Ministro Relator Celso de Mello. Julgado em: 02/09/2014. Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 20 de novembro de 2018.