

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

VINÍCIUS PESTANA RODRIGUES

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PERANTE OS AGENTES
POLÍTICOS**

São Luís

2017

VINÍCIUS PESTANA RODRIGUES

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PERANTE OS AGENTES
POLÍTICOS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, como requisito para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Aleksandro Rahbani Aragão Feijó

São Luís

2017

VINÍCIUS PESTANA RODRIGUES

**A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PERANTE OS AGENTES
POLÍTICOS**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da
Universidade Federal do Maranhão, como requisito para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em / /

Prof. Me. Alessandro Rahbani Aragão Feijó (Orientador)

Examinador (a)

Examinador (a)

AGRADECIMENTOS

À Família, pelo apoio incondicional e capacidade de tornar mais fáceis até as situações mais complicadas.

Aos amigos, pela cumplicidade ao longo dos anos e pelo incentivo que me deram para continuar.

Aos mestres, por terem tornado possível a realização deste trabalho ao transmitir o conhecimento e as lições necessárias.

A todos, muito obrigado.

RESUMO

A aplicabilidade da Lei nº. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) em face dos agentes políticos não é tema pacífico na doutrina e jurisprudência. Existem duas correntes de entendimento formadas acerca do tema. A primeira sustentando a não aplicabilidade de tal lei em face dos agentes políticos em razão de estes se submeterem a uma sistemática própria de responsabilização, qual seja, os crimes de responsabilidade, previstos na Lei 1.079/50 e no Decreto-Lei nº 201/67. A segunda defendendo a sujeição de tais agentes às normas da Lei de Improbidade Administrativa, em razão de esta cuidar da reparação dos danos causados à Administração Pública pela prática de ato ímprobo, atuando, portanto, em instância distinta do crime de responsabilidade. O presente trabalho tem como finalidade defender a sujeição dos agentes políticos à Lei 8.429/92, baseando-se na ampla análise de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais formados em torno do tema, para, ao final, concluir que a Lei de Improbidade Administrativa e os crimes de responsabilidade possuem natureza jurídica distintas, inexistindo, portanto, qualquer relação de exclusão entre elas.

Palavras-chave: Lei de Improbidade Administrativa; Crimes de Responsabilidade; Agentes Políticos.

ABSTRACT

The applicability of Law No. 8.429/92 (Law of Administrative Misconduct) in relation to political agents is not an uncontested issue in the doctrine and jurisprudence. There are two chains of thought based on this theme. The first supports the non applicability of such law in relation to political agents, because such agents are subjected to a separate code of accountability as provided for in the crimes of responsibility, Law No. 1.079/50 and Law-Decree No. 201/67. The second advocates such agents be subjected to the norms of the Law of Administrative Misconduct, because it involves recuperating the state for the damage resulting from the misconduct, thus acting as a distinct element of criminal responsibility. This paper aims to defend the subjection of political actors to Law No. 8.429/92, based on extensive analysis of doctrinal and jurisprudential understandings formed around the theme, and therefore concludes that the Law of Administrative Misconduct and crimes of responsibility have distinct legal structures, thus lacking any exclusionary relationship between them.

Keywords: Law of Administrative Misconduct; Crimes of Responsibility; Political Agent

LISTA DE ABREVIATURAS

AgR	Agravo Regimental
AI-AgR	Agravo de Instrumento no Agravo Regimental
REsp	Recurso Especial
Rclm	Reclamação
AG	Agravo
TRF1	Tribunal Regional Federal da Primeira Região
TRF4	Tribunal Regional Federal da Quarta Região

LISTA DE SIGLAS

ADI	Ação Declaratória de Inconstitucionalidade
CF/88	Constituição Federal de 1988
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
QOAlA	Questão de Ordem em Ação de improbidade administrativa
RE	Recurso Extraordinário
AC	Apelação Cível
TJMG	Tribunal de Justiça de Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	NOÇÕES BÁSICAS	12
2.1	Moralidade e probidade administrativa	12
2.2	Sujeitos	14
2.2.1	Agente político	16
2.3	Espécies de atos de improbidade administrativa	17
2.3.1	Atos que importam enriquecimento ilícito	17
2.3.2	Atos que causem lesão aos cofres públicos	17
2.3.3	Atos que atentem contra os princípios da administração pública	18
2.4	Previsão Legal	18
3	A NATUREZA JURÍDICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	20
3.1	Natureza penal	20
3.2	Natureza cível	21
4	A LEI DE IMPROBIDADE EM FACE AOS AGENTES POLÍTICOS	26
4.1	A Lei de Improbidade Administrativa e os crimes de responsabilidade	27
4.2	Foro privilegiado em sede de Ação Civil por improbidade administrativa	30
4.3	As restrições da aplicação da LIA em face de determinados agentes políticos	33
4.4	Do entendimento dos tribunais a respeito do tema	36
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	43
	REFERÊNCIAS	45

1 INTRODUÇÃO

O princípio constitucional da moralidade administrativa encontra-se presente em nosso ordenamento jurídico desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir de então, passou-se a exigir dos agentes públicos não só a observância da legalidade perante a Administração Pública, mas também a observância dos preceitos morais e éticos na condução da coisa pública. Destarte, os atos que atentassem contra a moralidade administrativa passaram a ser reconhecidos como lesivos à administração pública, motivo pelo qual a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, §4º, estabeleceu sanções aos agentes públicos que agissem com improbidade no trato da administração pública.

Foi nesse contexto em que ocorreu a publicação da Lei nº. 8.429/92, também conhecida como Lei de Improbidade administrativa, definindo os atos que importam improbidade administrativa, bem como regulando um importante instrumento de controle da moralidade administrativa e de responsabilização civil, política e administrativa do agente ímprobo, qual seja, a ação civil por improbidade administrativa.

Não obstante seu importante papel no controle da administração pública, sua aplicabilidade em face dos agentes políticos, espécie do gênero agentes públicos, passou a ser questionada com base no entendimento de que tal diploma legal possuiria natureza penal, atuando na mesma esfera dos crimes de responsabilidade, ao qual estariam sujeitos tais agentes.

O presente trabalho tem como finalidade estudar cada corrente de entendimento formada acerca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face dos agentes políticos, baseando-se na pesquisa dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais em torno do tema, com vistas a analisar a natureza jurídica do referido diploma legal e a sujeição daquela espécie de agentes políticos às suas disposições. Para tanto, buscar-se-á nos dois capítulos seguintes conceituar os principais objetos do presente estudo, quais sejam, agentes políticos e atos de improbidade administrativa. No capítulo dois serão demonstradas as correntes doutrinárias existentes acerca do conceito de agente político, dando enfoque nas principais características que destaca tal espécie de agentes públicos dos demais. Já no capítulo três, buscar-se-á determinar o conceito de ato de improbidade administrativa, o qual encontra fundamento no princípio da moralidade e probidade administrativa.

A problemática do tema da presente monografia passa a ser abordada a partir do capítulo quatro, o qual se destina a análise da natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa, buscando averiguar se esta possui conteúdo cível ou penal.

Já o capítulo cinco do presente trabalho é destinado ao estudo do tema central do presente trabalho, qual seja, a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face dos agentes políticos. Para tanto, far-se-á uma análise dos denominados crimes de responsabilidade, buscando determinar a natureza jurídica de tal instituto a partir do estudo de suas origens históricas, de modo a permitir a análise de eventual relação de exclusão entre os crimes de responsabilidade e a Lei de Improbidade Administrativa. Ainda no mesmo capítulo, serão analisados o foro competente para processar e julgar eventuais ações civis por ato de improbidade administrativa em face de agentes políticos, bem como as restrições existentes acerca da aplicabilidade da Lei nº 8.429/92 em face de determinados agentes políticos.

Ao fim do capítulo em comento, será analisada a jurisprudência formada sobre o tema, demonstrando-se que ainda há divergências no STF e no STJ acerca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face dos agentes políticos.

2 NOÇÕES BÁSICAS

O regime republicano previsto na Constituição Federal de 1988, baseado no Estado Democrático de Direito, apresenta como característica importante a delegação do povo aos administradores públicos da *res publica* ou coisa pública. Tal atribuição exige dos agentes públicos (*lato sensu*) a necessária prestação de contas de sua administração, tendo em vista o povo ser o verdadeiro proprietário do patrimônio público. A atividade principal da Administração de gerir a res publica exige, cada vez mais, um controle externo da sociedade a fim de evitar a dilapidação do patrimônio público pelos agentes públicos. Para tanto, o legislador pátrio editou a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, batizada no jargão jurídico administrativo como Lei de Improbidade Administrativa. Assim, com a vigência dessa norma, os agentes públicos começaram a ser responsabilizados na esfera cível pelos atos de improbidade administrativa, sujeitos, inclusive, a várias sanções, como perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil, proibições de contratar com o Poder Público. A ação de improbidade administrativa é o tipo de ação que visa apurar e punir a prática de ilícitos na Administração Pública Direta e Indireta, além de recuperar os prejuízos em favor dos cofres públicos.

A disciplina repressiva da improbidade administrativa brasileira foi originalmente criada no direito penal, mas gradativamente caminhando para uma configuração extrapenal. A Lei n.º 8.429/92 nasceu no momento de grave tensão de valores éticos na Administração Pública, tais como o impeachment do Presidente da República Fernando Collor de Melo. O Projeto de Lei teve trâmite rápido, não levando mais do que um ano para aprovação, retratando assim uma ausência de discussão pública sobre a matéria.

2.1 Moralidade e probidade administrativa

O agente público, no desenvolvimento de suas atividades administrativas, deverá observar os princípios da moralidade e da probidade administrativa. O agente público, portanto, deve se guiar pelos preceitos esculpidos no ordenamento jurídico, dando forma ao que chamamos de probidade administrativa, que na concepção desenvolvida pela Lei Fundamental da República da Alemanha de 1949, consagrou o princípio da legalidade no sentido estrito. Os princípios éticos, de lealdade e boa-fé também devem ser devidamente respeitados na atuação do agente público, formando o que se denomina de moralidade administrativa ou o princípio da

legalidade. Mas as duas idéias – moralidade e probidade – estão relacionadas à questão da honestidade do agente público na atuação das atribuições da Administração Pública

O conceito de improbidade administrativa está intimamente relacionado ao princípio da moralidade administrativa, vez que encontra neste princípio seu maior fundamento.

O termo probidade tem origem no latim *probus*, isto é, significa o que é bom, o que tem boa qualidade. O termo passou a ser utilizado para caracterizar o indivíduo honrado, íntegro, reto e leal, originando a variante probidade (*probitas ou probitatis*), caracterizadora da qualidade do que é probo, acepção que consagrou o vocábulo. O descumprimento dos deveres morais pessoais não acarretará sanção normativa, mas no máximo resultará na sanção da consciência. No entanto, a atuação da Administração Pública de buscar a punição dos agentes públicos (lato sensu) ímprobos não deve se ater somente às normas objetivas, mas também, aos problemas sociais que afligem toda a sociedade (moral pessoal) advindos desses administradores desonestos. A moralidade administrativa corresponde a um conceito jurídico indeterminado, não definido pelo direito positivo brasileiro. Neste sentido, a Lei de Improbidade Administrativa veio sancionar os agentes públicos quando violadores dos princípios previstos na Carta Magna – moralidade, eficiência e legalidade – a fim de acabar com os atos atentatórios à moralidade administrativa, causadores de prejuízo ao erário público ou ensejadores de enriquecimento ilícito

O princípio da moralidade administrativa surgiu em nosso sistema jurídico com a promulgação da CF/88, tornando-se um dos princípios regentes da Administração Pública. Segundo esse princípio, os agentes públicos devem, além de observar a legalidade de seus atos, pautarem suas condutas com base nas regras morais e éticas, não bastando, por conseguinte, que o ato seja legal, sendo necessária também a observância da honestidade e boa-fé. Logo, podemos afirmar que a moralidade é um dos pressupostos de validade do ato administrativo, sob pena de nulidade daquele que não observar tais preceitos.

Destarte, enquanto princípios, a moralidade e a probidade administrativa são sinônimos, vez que ambos resultam no dever que o agente público tem em agir com honestidade no trato da coisa pública, devendo sua conduta estar sempre pautada na boa-fé, bem como em preceitos morais e éticos.

Enquanto ato ilícito, o conceito de improbidade administrativa assume maior amplitude. Isso porque, segundo a lição de Di Pietro (2007, p. 804), não se limita aos atos que atentem contra a moralidade administrativa, mas abrange também todos os atos considerados ilegais, ou seja, são considerados atos de improbidade administrativa tanto aqueles que afrontem a moralidade administrativa quanto aqueles que estejam permeados de ilegalidade.

É importante salientar que é prescindível a prática de ato administrativo para a configuração do ato ímprobo, bastando uma conduta comissiva ou omissiva do agente público, no exercício de suas funções, capaz de gerar dano à Administração Pública. Assim sendo, comete ato ímprobo aquele agente público que deixa de observar seu dever de honestidade para com a Administração Pública, seja por valer-se de sua função para atingir fim ilícito, seja por atuar com negligência, deixando de observar os cuidados necessários para o bom exercício de suas funções; condutas estas que causam lesão de ordem patrimonial ou moral ao ente público.

Porém, o vício de imoralidade administrativa, para caracterizar improbidade, requer uma especial qualificação do ato e seus efeitos, demonstrativa da inabilitação moral e do desvio ético de conduta do agente público. A improbidade administrativa revela-se quando o agente público rompe o compromisso de obediência aos deveres inerentes à sua função, e essa qualidade é fornecida pelo próprio sistema jurídico através de seus princípios e de suas normas das mais variadas disciplinas. A partir desse comportamento, desejado ou fruto de incúria, desprezo, falta de precaução ou cuidado, revelam-se a nulidade do ato por infringência aos princípios e regras, explícitos ou implícitos, de boa administração e o desvio ético do agente público e do beneficiário ou partícipe, demonstrando a inabilitação moral do primeiro para o exercício de função pública.

2.2 Sujeitos

Para efeitos da LIA, o sujeito ativo é o agente público, sendo reputado como tal a pessoa física que exerça alguma função pública ou que corresponda ao interesse público, ainda que transitoriamente, de forma remunerada ou não, em situação definitiva ou transitória, por ocasião de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos e entidades das administrações direta e indireta do Poder Executivo dos entes da Federação; nos Poderes Judiciário e Legislativo nas esferas de sua atuação; nos Ministérios Públicos Federais, Estaduais e Distritais; nos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios; nas empresas incorporadas ao patrimônio público; nas empresas privadas dependentes de controle direto ou indireto do Poder Público; e nas entidades privadas de interesse público. Sendo assim são considerados agentes públicos os agentes políticos e os autônomos, os servidores públicos e os particulares em colaboração com o Poder Público. Além da figura do agente público, pode ainda ser enquadrado como sujeito ativo o terceiro, seja ele particular ou agente público, sendo este estranho às funções de quem possui condições e meios para a realização de condutas materiais, que induz ao ato ou concorre

na prática delituosa, podendo auferir retorno financeiro com a prática. Contudo, a LIA é clara nas figuras para terceiros e estas ocorrem especificamente nas ações de ‘induzir’ ou ‘concorrer’; assim, quem dispõe, de fato, de meios e condições eficazes para realização material dos atos ilícitos é o agente ou servidor público, sendo ele o capaz praticar o ato estatal lesivo. Assim, o terceiro ou particular poderá ser somente coautor ou partícipe da conduta.

Os sujeitos passivos dos atos de improbidade administrativa são os órgãos ou entidades que detenham atribuições de gestão de verbas públicas e que exerçam atividades públicas ou privadas que possuam interesse público. Sendo assim, são as entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer um dos Poderes dos entes federativos, além das empresas incorporadas ao patrimônio público ou entidade que tenha sua criação ou custeio a partir do patrimônio financeiro público em mais da metade do patrimônio ou receita anual, além daquelas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, seja fiscal ou creditício, de órgão público ou ainda as que tenham em sua criação ou seu custeio o Erário correspondendo a menos de cinquenta por cento; nos dois últimos casos, a sanção patrimonial limita-se à repercussão da conduta ilícita sobre a contribuição dos cofres públicos. Para efeitos da LIA, inexistem litispendência ou prejudicialidade entre as instâncias civil e penal; sendo autônomas, há a possibilidade de simultânea tramitação de ações quando determinado comportamento configurar improbidade administrativa e crime, pois há a possibilidade de aplicação de sanções independentes. Cabe observar que a exceção dessa independência se dá quando, na seara penal, há o reconhecimento da ausência de materialidade do fato tipificado como crime atribuído ao réu ou quando existe a negação de autoria, casos em que essas decisões refletem na esfera civil. De forma estandardizada, os artigos 9º, 10 e 11 trazem, em seu caput, a noção geral da modalidade e, em seus incisos, a exemplificação dos comportamentos ímprobos correspondentes a cada uma delas e que ocorrem mais comumente. Foram regulamentadas pela LIA, que, em seu artigo 12, traz sanções não de natureza penal, mas segundo Pazzaglini Filho (2015), política (suspensão de direitos políticos), político-administrativa (perda de função pública), administrativa (proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios) e civil (multa civil, ressarcimento integral do dano e perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio).

2.2.1 Agente político

Cumprindo, inicialmente, tecer alguns comentários acerca dos agentes políticos na qualidade de subespécie de agente público. Agentes políticos são espécie de agentes públicos,

titulares dos cargos estruturais à organização política, ocupantes dos cargos de elevada hierarquia na organização da Administração Pública. A Lei n.º 8.429/92 disciplina o sujeito passivo da ação de improbidade administrativa, mas o faz de maneira geral, tendo em vista a expressão “os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não”. Mas quem é considerado agente público para aplicação da norma? A Lei n.º 8.429/92 define o sujeito passivo dos atos de improbidade administrativa em seu art. 2.º - para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função é agente público. A discussão consiste justamente em definir se a Lei de Improbidade Administrativa pode ser aplicada aos agentes políticos, haja vista existirem normas específicas para esta espécie de servidores públicos, como a Lei n.º 1.079/50 (aplicada ao Presidente da República, Ministro de Estado, Ministro do STF, Procurador Geral da República e Advogado Geral da União) e o Decreto-lei n.º 201/67

Os agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. São agentes políticos o Presidente da República, Governadores, Prefeitos e auxiliares, Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores. O mais importante destacar é a forma de vincular de tais agentes ao Estado, sendo de natureza política e não profissional.

Para Hely Lopes Meirelles, os agentes políticos são os componentes do Governo em seus primeiros escalões, para o exercício de atribuições constitucionais; atuam com ampla liberdade funcional e possuem prerrogativas próprias, não estando sujeitos, em regra, a controle hierárquico, submetendo-se tão-somente aos limites constitucionais e legais estabelecidos; exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, atuando com independência nos assuntos de sua competência, e por fim, são remunerados por subsídio.

Quanto aos magistrados (juízes, desembargadores e ministros de Tribunais Superiores), O Supremo Tribunal Federal, ao julgar o Recurso Extraordinário n.º 228.977, Relator Ministro Néri da Silveira define no rol de agentes políticos os magistrados, referindo-se a eles como agentes políticos investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções.

2.3 Espécies de Atos de Improbidade Administrativa

Entende-se por improbidade administrativa o ato que transgride a moralidade pública. O conceito é dado por Pazzaglini Filho; Rosa e Fazzio Jr:

Improbidade é mais que mera atuação desconforme com singela e fria letra da lei. É conduta denotativa de subversão das finalidades administrativas, seja pelo uso nocivo (ilegal e imoral) do Poder Público, seja pela omissão indevida de atuação funcional, seja pela inobservância dolosa ou culposa das normas legais. Decorre tanto da desonestidade e da deslealdade, quanto da inidoneidade ou da incompetência do agente público no desempenho de suas atividades funcionais.

A Lei n.º 8.429/92 dispõe claramente sobre as três espécies de atos de improbidade: enriquecimento ilícito no exercício de cargos, funções e empregos públicos, atos causadores de prejuízo ao erário e os atos atentatórios aos princípios da Administração Pública.

2.3.1 Atos que importam enriquecimento ilícito

Constitui ato de improbidade administrativa, importando enriquecimento ilícito, “auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade” em órgãos ou entidades da Administração Pública. É pacífico que a improbidade será punida se realizada por empresas incorporadas ao patrimônio público ou por aquelas que tenham sido criadas ou custeadas com mais de cinquenta por cento de recurso das finanças públicas e não somente aos agentes públicos.

2.3.2 Atos que causem lesão aos cofres públicos

A segunda espécie de improbidade é a que causa lesão aos cofres públicos, podendo ser definida, por: Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei (texto literal da Lei n.º 8.429/92, art. 10). Dentre as várias ações que poderiam se ajustar aos atos que causem lesão aos cofres públicos, destaque aos que se relacionam aos processos licitatórios (incisos V e VIII do referido artigo da LIA), facilitar para que outrem enriqueça ilicitamente (incisos II e XII), tendo em vista serem os mais praticados pelos agentes públicos e praticantes de atos de corrupção, a exemplo dos casos emblemáticos do “Mensalão”, “Anões” etc.

2.3.3 Atos que atentem contra os princípios da administração pública

A terceira espécie de improbidade é constituída por atos que atentam contra os princípios da administração pública, assim disposta na Lei de Improbidade, em síntese, como “qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições”. A Lei n.º 8.429/92 enumera sete tipos de atos que atentam contra os princípios da Administração Pública; além desses, não se pode esquecer, entretanto, dos princípios enumerados no art. 37, caput, da CF – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esta espécie, portanto, visa impedir que o agente público viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, sendo os procedimentos funcionais desonestos, seja por ação ou omissão voluntária, praticam ato visando fim proibido em lei, retardando ou deixando de praticar ato de ofício, revelando fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que são sigilosas, negando publicidade aos atos oficiais, frustrando a licitude de concurso público, deixando de prestar contas quando obrigados por lei a fazê-lo, revelando ou permitindo que terceiro tenha conhecimento, antes de divulgação oficial, sobre medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

2.4 Previsão Legal

Em nosso ordenamento jurídico, o tema em estudo encontra-se disciplinado pela Lei n.º 8.429/92, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA) ou Lei do Colarinho Branco, que cuida da definição dos atos de improbidade administrativa, bem como do procedimento a ser adotado para o julgamento do agente ímprobo. A lei, em seus arts. 9º a 11, agrupa os atos de improbidade administrativa em três classes, a saber: a) atos que importam enriquecimento ilícito; b) atos que causam prejuízo ao erário; e c) atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Desta feita, qualquer agente público cuja conduta comissiva ou omissiva se enquadre nos conceitos previstos nos arts. 9º à 11 da Lei de Improbidade Administrativa estará cometendo ato ímprobo, ficando sujeito às sanções ali previstas. É imperioso ressaltar que a definição dos atos de improbidade administrativa contida nos referidos dispositivos legais é exemplificativa, ou seja, basta que o ato, dotado de dolo ou pelo menos culpa (hipótese do art. 10 da LIA) importe enriquecimento ilícito, cause prejuízo ao erário ou atente contra os princípios da Administração pública para que seja considerado como ato de improbidade.

A Lei n.º 8.429/92 conceitua, de forma ampliada, os atos de improbidade administrativa em seu artigo 1º:

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

A LIA representa importante marco na legislação infraconstitucional brasileira, por ser significativo e específico mecanismo de confronto de combate à corrupção que há tempos contamina o país, sendo inclusive viabilizadora do enfrentamento dos efeitos trazidos pelas práticas corruptivas, traduzidas pela desonestidade e desrespeito no trato da coisa pública que tiram a credibilidade das instituições governamentais.

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a matéria dentro do âmbito do art. 37, que discorre acerca da Administração Pública, mais especificamente em seus §4º e §5º, onde estabelece as sanções para quem incorre em ato de improbidade administrativa, bem como aborda a prescrição para quem pratica ilícito administrativo. *In verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

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

§ 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.

3 NATUREZA JURÍDICA DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conforme afirmado, a Lei nº. 8.429/92 trata dos atos de improbidade administrativa praticados por agentes públicos em razão do exercício de suas funções. Tal diploma legal possui fortes traços repressivos, prevendo como sanções a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos do agente público. Segundo o Ministro Eros Grau, em voto proferido durante o julgamento da ADI 2.797, a Lei de Improbidade Administrativa possui “nítida natureza penal ou punitiva”, que “não se confunde com ação de caráter reparatório.”

No mesmo sentido foi a manifestação do Min. Gilmar Mendes, quando do julgamento da referida ação direta de inconstitucionalidade:

De fato, não é correto tomar as sanções por improbidade como sanções de índole meramente civil.

Ao contrário, as sanções de suspensão de direitos políticos e a perda da função pública demonstram, de modo inequívoco, que as ações de improbidade possuem, sobretudo, natureza penal. Não é difícil perceber a gravidade de tais sanções e a sua implicação na esfera de liberdade daqueles agentes políticos.

No âmbito da ação de improbidade, em verdade, verifica-se que os efeitos da condenação podem superar aqueles atribuídos à sentença penal condenatória, podendo contem, também, efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que eventual sentença condenatória de caráter penal.

Sustentam, ainda, os adeptos a essa corrente, que a semelhança das penas previstas na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei nº. 1.079/50 e Decreto-Lei nº. 201/67, os quais definem os crimes de responsabilidade praticados por determinados agentes políticos, indicariam o desiderato repressivo daquele diploma legal. Nesse sentido é a opinião de Vargas (2007, p. 74) que, após comparar os fatos descritos nas referidas leis, e as respectivas sanções, conclui:

Por tudo isso, fica evidenciado o conflito aparente entre as normas supra descritas e a Lei de Improbidade Administrativa, considerando-se, evidentemente, que estamos frente aos dois requisitos de tal conflito, quais sejam, “(i) a unidade do fato e, (ii) a pluralidade de normas que (aparentemente) identificam o mesmo fato delituoso.

[...]

A aplicação concomitante, portanto, da Lei nº. 8.429/92 e da Lei nº. 1.079/50 ou do Decreto Lei nº. 201/67, em razão de um mesmo fato, leva inexoravelmente ao “*bis in idem*”, na aplicação da pena.

Portanto, muito embora a Lei nº. 8.429/92 estabeleça sanções cíveis e disponha sobre meios para o ressarcimento de eventuais danos causados ao erário, a ação por improbidade administrativa não possuiria caráter reparatório, em razão da existência de outros meios processuais para que seja pleiteado o ressarcimento ao patrimônio público, tais como ação civil pública e ação popular. Aqueles que defendem a natureza penal da Lei de Improbidade Administrativa se daria em decorrência de esta possuir, como finalidade precípua, a punição do agente público pela prática de ato ímprobo.

3.1 Natureza Cível

Tanto a doutrina quanto a jurisprudência, em sua esmagadora maioria, têm proclamado a natureza cível da Lei de Improbidade Administrativa. Nesse sentido, Di Pietro (2007, p. 750), ao debruçar-se sobre o tema, concluiu que:

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

Para que se possa vislumbrar a natureza cível da Lei nº 8.429/92, deve-se analisar as seguintes questões: a) natureza da ação manejada para a aplicação de suas disposições; b) finalidade da norma; e c) natureza das sanções previstas.

Não há dúvidas de que a natureza da ação de improbidade administrativa é cível; na verdade, trata-se de um procedimento especial de tutela coletiva, vocacionado a resguardar a moralidade administrativa, a ser promovido com finalidade de ressarcir os danos causados ao erário pela prática de ato ímprobo. Malgrado o entendimento daqueles que afirmam a natureza não reparatória da ação de improbidade administrativa, em razão da existência de outros meios para que seja pleiteado o ressarcimento ao erário, conclui-se que a Lei nº 8.429/92 previu uma ação própria para a reparação dos danos causados pelo ato ímprobo, responsabilizando o agente público responsável por sua prática em vários aspectos, por meio da cominação de sanções bem como do dever de ressarcir aos cofres públicos eventual prejuízo patrimonial.

Assim, verifica-se que a ação civil por improbidade administrativa é o instrumento hábil para o ressarcimento do erário pelos danos advindos pela prática do ato ímprobo. Destarte, muito embora existam outras vias para a defesa do patrimônio público, verifica-se que o legislador criou uma sistemática própria para a tutela da Administração Pública em face dos atos de improbidade, a fim de responsabilizar o agente ímprobo não só na esfera patrimonial, como também nas esferas política e administrativa.

A existência da ação civil por improbidade administrativa não exclui a possibilidade de se utilizar outros meios processuais para tal fim. Certamente, será possível a utilização de ação popular e ação civil pública cujo objeto seja o ressarcimento à Fazenda Pública em razão da prática de ato ímprobo, porém limitadas tão somente ao aspecto econômico de tal tutela. Por outro lado, por meio da ação prevista na Lei nº 8.429.92, será possível a responsabilização do agente em seus múltiplos aspectos, abrangendo tanto o aspecto econômico quanto os aspectos

políticos, administrativos e cíveis; ou seja, a ação civil por improbidade administrativa é o único instrumento hábil à completa responsabilização do agente ímprobo. Não destoam o entendimento de Figueiredo (2003, p.334):

Não é indiferente propor uma ação civil pública e propor uma ação de improbidade; o objeto não é rigorosamente o mesmo, como também se dá entre ação popular e ação civil pública. A primeira dúvida: que ação devemos propor? As ações são diferentes, o objeto é diferente, o pedido é diferente e as penas são diferentes – então, não é possível confundir as ações e também não se admite essa cumulação de pedidos na ação civil pública com a ação de improbidade. [...] Na ação de improbidade o que temos é uma ação de responsabilização, tanto que normalmente é nominada e o Ministério Público, quando a move corretamente, denomina-a *ação de responsabilidade por ato de improbidade administrativa*, porque é uma ação de responsabilidade, é uma ação ressarcitória, é uma ação que busca o ressarcimento do dano causado ao patrimônio público.

Assim, não há como imputar à ação prevista na Lei nº 8.429/92 natureza penal, haja vista que seus objetivos são essencialmente cíveis. Nesse diapasão é a doutrina de Guilherme Fernandes Neto, citado pelo Min. Demócrito Reinaldo em seu voto proferido no julgamento pelo STJ da Reclamação nº 591:

É indiscutível que a ação de improbidade – saber a ação invocada com supedâneo da Lei nº 8.429, de 1992, é ação civil pública, quer se analise a natureza pública da entidade legitimada a promovê-la, quer se classifique a ação em virtude da natureza do seu respectivo objeto, ou, ainda, do provimento jurisdicional pleiteado. Por todos os prismas, e especialmente pelo objeto da ação de improbidade, que se consubstancia em interesse difuso, forçoso é convir que temos na ação de improbidade, uma ação civil pública por excelência.

A natureza cível da ação manejada resta evidenciada pela própria opção do constituinte ao dispor no §4º do art. 37 da CF/88 que as sanções aplicadas em sede de ação por improbidade administrativa ocorrerão “*sem prejuízo da ação penal cabível*”. Desta forma, o legislador ordinário não se afastou da determinação constitucional, dispondo nos arts. 17 e 18 da Lei nº 8.429/92 que a ação de improbidade administrativa seja processada no rito ordinário, perante o juízo cível.

Portanto, não pode o intérprete atribuir à ação prevista na Lei de Improbidade Administrativa natureza jurídica diversa daquela conferida pela própria Carta Constitucional, sob pena de ultrapassar os limites hermenêuticos de tal norma.

Assim sendo, seja pela expressa disposição constitucional, seja pelo comando contido na referida lei, não há que se questionar da natureza cível da ação de improbidade administrativa. Nesse sentido, é a doutrina de Delgado (2007, p. 9):

A Lei de Improbidade Administrativa cuida de reparar atos de improbidade praticados contra a administração pública por uma via específica que não se confunde com a ação penal comum, nem com a ação que apura os crimes de responsabilidade das autoridades mencionadas na Constituição Federal. Ela adota uma terceira espécie, a ação civil de reparação de danos ao erário público, com consequências não penais propriamente ditas, apenas, visando o ressarcimento

ao erário dos danos que contra si foram praticados e aplicando, aos infratores, sanções civis e políticas, como multa, suspensão dos direitos políticos e perda da função pública.

[...]

Ora, não é possível ao intérprete, em face da clareza da lei, mesmo empregando interpretação sistêmica, modificar o querer do legislador. Este, de modo muito claro, definiu que a ação apuradora da improbidade administrativa, nos casos dos arts. 9º a 11 da Lei nº 8.429, de 2.6.1992, é uma ação civil de reparação de danos e provocadora de outras consequências, pelo que assim deve ser concebida pela jurisprudência.

Quanto à finalidade da norma contida na Lei de Improbidade Administrativa, pode-se afirmar que esta é preponderantemente reparatória, ou seja, a referida lei possui como principal finalidade a reparação dos danos causados pelo agente ímprobo à Administração Pública, sejam esses danos de natureza patrimonial ou moral.

Muito embora a lei também cuide de punir o agente ímprobo, o que é feito com certa severidade, verifica-se que não é essa a principal finalidade da norma. A Lei de Improbidade Administrativa tem na tutela da moralidade administrativa seu principal fundamento. E para que possa se desincumbir de tal ônus, o referido diploma legal trata, primeiramente, de responsabilizar o agente público que maculou a moralidade administrativa sob múltiplos aspectos, aplicando-lhe sanções tanto de natureza política (suspensão dos direitos políticos) quanto administrativa (perda da função pública e proibição de contratar com a Administração Pública), a fim de punir tal agente, bem como desestimular a prática de novos atos ímprobos. Porém, é na reparação dos danos causados à Administração Pública que repousa o principal fundamento da ação civil por ato de improbidade administrativa.

Isso porque o interesse público ali revelado supera o interesse em punir o agente ímprobo, uma vez que a partir da reparação dos danos causados ao erário é que se farão cessar os efeitos negativos do respectivo ato ímprobo. Assim sendo, resta evidente que as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa possuem natureza acessória em relação ao dever de ressarcimento imposto ao agente ímprobo, não sendo hábeis a conferir, por si só, natureza repressiva ao diploma legal em estudo. Nesse sentido foi o voto do Min. Antônio Pádua Ribeiro no julgamento da Reclamação nº 591 proposta perante o STJ:

[...] a ação civil pública de ressarcimento por ato de improbidade tem natureza civil, consoante registram as lições doutrinárias colacionadas nos doutos votos já proclamados (v.g. Fábio Medina Osório, Flávio Sátiro Fernandes, Antônio José de Matos Neto, Cláudio Ari Mello, Guilherme Fernandes Neto, Marcelo Figueiredo). *Seus desiderato principal é a reparação, o ressarcimento ao erário. As sanções político-administrativas que podem (ressalto, podem) decorrer da aplicação da Lei 8.429/92, são acessórias daquele escopo central, por isso que as condutas são descritas na lei de modo amplo, refugindo, desse modo, à legalidade rígida da norma penal.*

As sanções aplicadas ao agente ímprobo, segundo Pazzaglini Filho (2006, p.148), podem, conforme sua natureza jurídica, ser assim classificadas: a) sanções políticas, revelada por meio da suspensão dos direitos políticos; b) sanções político-administrativas, que se dá pela perda da função pública; c) sanções administrativas, consistentes na proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios; e d) sanções cíveis, quais sejam multa civil, ressarcimento integral do dano e perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

Com a devida vênia do ilustre jurista, verifica-se que o ressarcimento integral do dano e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente ímprobo não podem ser classificados como sanção. Isso porque, considerando ser o ato ímprobo um ato ilícito, o dever de reparar os danos causados à Administração Pública e a perda dos bens ou valores indevidamente acrescidos ao patrimônio do agente público são efeitos do próprio ato em si, conforme pode ser concluído pela leitura dos arts. 927 e 884, ambos do Código Civil.

A aplicação de tais sanções e a responsabilização civil do agente ímprobo em sede de ação civil por improbidade administrativa resulta do comando constitucional contido no §4º do art. 37 da Carta Magna. Destarte, são meios colocados à disposição dos legitimados para o manejo de tal ação, de forma a garantir maior eficácia na tutela da probidade administrativa. Assim sendo, verifica-se que não há como sustentar a natureza penal da Lei nº. 8.429/92, em razão de esta não prever qualquer pena desta natureza.

Esse é o entendimento exposto por Rabelo e Fachetti (2007, p. 50-51):

[...] Não restam dúvidas de que a natureza jurídica das sanções fixadas no art. 37, §4º, da CF/88 não se referem a ilícito penal, devendo as ações com esses pedidos de aplicação de sanção serem julgadas e apreciadas, portanto, pelo juízo cível. Essas sanções são cíveis em sentido lato. Veja que a reparação dos danos causados ao erário e a indisponibilidade dos bens tem natureza *civil* (em sentido estrito), a perda dos direitos políticos e a perda da função pública são sanções de natureza *política*. Além disso, a impossibilidade de contratar com a Administração Pública (art. 12, III, da Lei 4.429/92) tem caráter de sanção *administrativa*. Ora, as lições básicas de competência nos mostram que essas espécies possuem natureza cível (em sentido lato), porque não se situam no âmbito da jurisdição penal. Demonstra-se com isso que a ação utilizada para a tutela da probidade administrativa (requerendo a aplicação daquelas sanções) terá, sempre, natureza cível.

Ademais, deve-se ressaltar o disposto no artigo 8º da Lei nº 8.429/92, o qual prevê que “o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança”. Ora, considerando o princípio de que a pena não pode ultrapassar a pessoa do condenado, insculpido no art. 5º, XLV, da CF/88, não há como atribuir natureza penal a tal lei, haja vista que o dispositivo legal em comento é claro em atribuir aos sucessores do ato ímprobo as cominações previstas na Lei de

Improbidade Administrativa. Assim, se os sucessores do agente ímprobo estão sujeitos a penalidade de multa, perdimento dos bens e ressarcimento ao erário, na força de suas respectivas heranças, resta mais que evidente o caráter cível da lei em comento.

Por todo o exposto, resta mais que evidente a natureza cível da Lei de Improbidade Administrativa, cujo principal objetivo é a reparação dos danos causados à Administração Pública pela prática de atos ímprobos, cuidando de afastar da função pública aquele agente que faltou com seus deveres de honestidade e boa-fé no cumprimento de suas atribuições (o que, inclusive, pode ocorrer de forma cautelar no processo), de forma a resguardar a moralidade Administrativa.

4 A LEI DE IMPROBIDADE EM FACE AOS AGENTES POLÍTICOS

A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face dos agentes políticos é questionada desde longa data. Isso porque determinada corrente de pensamento passou a defender que os agentes políticos não se sujeitariam às disposições da referida lei, já que estes eram responsabilizados por seus atos por meio de um sistema próprio. Conforme sintetiza Carvalho (2007, p. 27):

A discussão desenvolve-se, em linhas gerais, ao redor da tese de que as infrações praticadas pelos agentes políticos classificam-se como infrações político-administrativas e, dessa forma, a apuração e a reprimenda encontrariam assento exclusivo na legislação definidora dos crimes de responsabilidade.

Para os que sustentam tal entendimento, a Lei de Improbidade Administrativa e o crime de responsabilidade disciplinariam a mesma matéria, qual seja, as infrações político-administrativa praticadas por agentes públicos, sendo o último sistema aplicável aos agentes políticos. Nesse sentido, colaciona-se trecho do voto do Ministro Gilmar Mendes proferido na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.797:

A análise das condutas tipificadas em ambas as leis, assim como das penalidades ali previstas, evidencia que tais diplomas estão a disciplinar o mesmo setor do direito punitivo, os chamados crimes de responsabilidade. Em síntese, cabe concluir que a disciplina punitiva das Leis nºs. 8.429 e 1.079 opera no mesmo espaço normativo definido pela Constituição, ou seja, no âmbito dos chamados crimes de responsabilidade.

Com base nesse entendimento, afirmam que os agentes políticos somente poderão ser processados pela prática de ato ímprobo perante o tribunal competente, em razão de estes possuírem foro por prerrogativa de função concedida pela Constituição Federal. Neste diapasão, é a doutrina de Wald e Mendes (1998, p. 215):

Se os delitos de que trata a Lei nº 8.429/92 são, efetivamente, ‘crimes de responsabilidade’, então, é imperioso o reconhecimento da competência implícita, ou por força de compreensão, do Supremo Tribunal Federal, toda vez que se tratar de ação movida contra ministros de Estado ou contra integrantes de tribunais superiores (Constituição federal, art. 12, I, ‘c’), como condição de manutenção da própria hierarquia judiciária e do sistema democrático.

Portanto, infere-se que a controvérsia acerca da aplicabilidade da Lei nº. 8.429/92 em face dos agentes políticos orbita ao redor da relação entre os atos ímprobos praticados por agentes políticos e sua posterior configuração de crime de responsabilidade e se os agentes políticos teriam direito ao chamado foro por prerrogativa de função em sede de ação civil por improbidade administrativa ou se deveriam ser processados como um agente público comum.

4.1 A Lei de Improbidade Administrativa e os crimes de responsabilidade

Conforme afirmado alhures, os defensores da inaplicabilidade da Lei nº 8.429/92 em face dos agentes políticos sustentam que as disposições contidas neste diploma legal atuam “no mesmo espaço normativo” do crime de responsabilidade, sendo este o sistema a ser aplicado aos agentes políticos, por se tratar de norma especial. Portanto, para que se possa compreender a eventual relação entre a Lei de Improbidade Administrativa e os crimes de responsabilidade, cumpre fazer um breve estudo sobre este último sistema jurídico.

Os crimes de responsabilidade possuem suas raízes históricas no *impeachment*, cujo nascimento se deu na Inglaterra. Sua criação surgiu da necessidade de se preservar a democracia então existente do absolutismo reinante à época. Assim, tendo em vista que o rei não se responsabilizava por suas condutas, vez que àquela época ainda vigia o pensamento de que o rei não errava, os parlamentares ingleses criaram o *impeachment* como forma de responsabilizar aqueles que assessoravam diretamente o rei, ou seja, passaram a controlar os abusos do soberano por uma via oblíqua.

Para preservar a democracia, o Parlamento inglês elaborou lentamente e pôs em prática o instituto do *Impeachment* para, indiretamente, impedir a prepotência do soberano. Como ele era irresponsável e inatacável, o jeito foi atacar e responsabilizar seus colaboradores. Assim, na Inglaterra, o *Impeachment* era, em princípio, cabível contra todo aquele que detivesse em suas mãos parcela do poder público. No início, tinha caráter estritamente penal, podendo chegar mesmo à pena capital. (MACIEL, 2000, p. 393)

Foi nos Estados Unidos da América que o *impeachment* assumiu contornos políticos. Conforme Maciel (2000, p. 394):

[...] A Constituição americana, diferentemente da constituição costumeira inglesa, preocupou-se mais com a situação política do presidente. Assim, fala em “traição”, em “suborno” para, depois, generalizar com expressão mais abrangente: “outro crime grave e infrações menos graves” [...]. Essa generalização pode ser interpretada como sendo “falta de comportamento adequado à lei” ou seja, a “má conduta”. Pois bem: se o presidente cometer o chamado crime de responsabilidade, deve ele, através do processo de *impeachment*, ser julgado e perder o cargo, além de ficar impedido de exercer outras atividades públicas, mesmo honoríficas.

Não destoam o entendimento de Direito (2006, p. 3):

Nos Estados Unidos da América do Norte, o *impeachment* foi recebido com alterações. Assinala Paulo Brossard, desde logo, que na Inglaterra ele atinge “a um tempo a autoridade e castiga o homem, enquanto, nos Estados Unidos, fere apenas a autoridade despojando-a do cargo, e deixa imune o homem, sujeito, como qualquer, e quando for o caso, à ação da justiça”.

Portanto, podemos afirmar que o *impeachment* é o instrumento pelo qual se procede a perda do cargo e a cassação dos direitos políticos de determinado agente político, em razão da prática de ato definido como crime de responsabilidade. Ressalta-se que, muito embora nos

dias de hoje o termo *impeachment* somente é utilizado no caso de crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente, verifica-se que seu conceito abrange a todos os agentes políticos que estão sujeitos à prática de crime de responsabilidade.

O processo de *impeachment* é de natureza estritamente política. Segundo Paulo Brossard, *apud* Direito (2006, p. 5), o *impeachment* “tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo critérios políticos, julgamento que não exclui, antes supõe, é óbvio, a adoção de critérios jurídicos”. Destarte, uma vez constatada a natureza política do *impeachment*, resta claro que os crimes de responsabilidade possuem a mesma natureza jurídica, ou seja, visam tão somente a responsabilização política do agente político. Nesse sentido já se manifestou o Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa, em seu voto proferido no julgamento da Questão de Ordem em Petição nº 3.923-8, ao tratar da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, confira-se:

O contraste é manifesto com a outra disciplina da improbidade, quando direcionada aos fins políticos, isto é, de apuração da responsabilização política. Nesse caso, o tratamento jurídico da improbidade, tal como prevista no art. 85, V da Constituição e na lei 1.079/1950, assume outra roupagem, e isto se explica pelo fato de que o objetivo constitucional visado é muito mais elevado. Cuida-se aí de mais um dentre os inúmeros mecanismos de *checks-and-balances* típicos das relações entre os poderes do Estado no regime presidencial de governo. [...] É que o objetivo da punição é lançar no ostracismo político o agente político faltoso, especialmente o chefe de Estado, cujas ações configurem um risco para o estado de Direito, para a estabilidade das instituições, em suma, um Presidente que por seus atos e ações perde da “*public trust*”, isto é, a confiança da Nação. Igualmente, a natureza política e os objetivos constitucionais visados com esse instituto é que explicam por que ao agente eventualmente condenado por crime de responsabilidade são aplicáveis apenas duas punições, e nada além dessas duas únicas punições: a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de funções públicas pelo prazo de 8 anos.

Assim sendo, muito embora a terminologia utilizada, o crime de responsabilidade não possui natureza jurídica de ilícito penal, mas tão somente de infração política, praticadas pelos dignitários da república em ofensa à ordem constitucional.

No entanto, embora tenha sido referido na Carta Constitucional como crime de responsabilidade, a prática de algum fato ali elencado não configura um ilícito penal (um crime em sentido penal do termo), mas sim atentados à Magna Carta; uma agressão às normas constitucionais. (RODRIGUES, 1999, p. 138).

No mesmo sentido é a opinião de Miranda (1992, p. 48)

Conceituam-se como infrações penais comuns, citadas no art. 86 da Constituição, aquelas que têm um aspecto da ilicitude penal, enquanto que o crime de responsabilidade refere-se à ilicitude político-administrativa. A prática do crime comum induz responsabilidade penal de seu agente, enquanto o crime de responsabilidade induz a perda do cargo e a inabilitação temporária para o exercício de qualquer função pública, eletiva ou nomeação.

Por conseguinte, muito embora a Lei de Improbidade Administrativa e o instituto do crime de responsabilidade incidam sobre infrações político-administrativas, ambos diplomas atuam em esferas distintas, ou seja, aquela visando a reparação civil pelo agente ímprobo do dano que causou à Administração Pública, com eventual aplicação de sanções políticas, administrativas e cíveis, e esta cuidando da responsabilização tão somente política do agente político pela prática de atos definidos como crimes de responsabilidade.

Assim, a Lei nº 8.429/92 é aplicada a todos os agentes públicos (conceito do qual agente político é espécie) que praticarem atos que importem improbidade administrativa, devendo ser impostas todas as sanções previstas na referida norma. Logo, a eventual prática de crime de responsabilidade pelo agente público não resulta na exclusão dos atos de improbidade, nem vice-versa, vez que ambas tratam de matérias de diferentes relevâncias, ou seja, uma civil e outra política. Nesse sentido, é o entendimento do jurista Martins Júnior (2006, p. 310) ao tratar sobre o assunto:

Por isso, o que há são instâncias diferentes e autônomas para diversas qualificações jurídicas de um mesmo fato. Embora o efeito prático de algumas sanções seja equivalente, não há reserva ou exclusividade de “jurisdição” ao Poder Legislativo para repressão da improbidade administrativa. O regime republicano é o da responsabilidade sem comportar a abertura de nichos de imunidade do poder, razão pela qual a Lei Federal n. 8.429/92 aplica-se a qualquer ato de improbidade administrativa de qualquer dos poderes, abrangendo pois, a improbidade em atos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, sejam atos administrativos, legislativos ou jurisdicionais (art. 2º, Lei n. 8.429/92).

Portanto, não há qualquer relação de exclusão entre a Lei nº 8.429/92 e os crimes de responsabilidade, vez que se tratam de sistemas diferenciados, atuando em esferas distintas, visando a repressão das infrações político-administrativas praticadas por agentes públicos. De fato, não há como negar o caráter político das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, contudo, deve-se verificar que a ação civil por improbidade administrativa é de natureza civil, cuja principal finalidade é a reparação dos danos causados à Administração Pública em razão da prática de ato ímprobo, enquanto os crimes de responsabilidades são de natureza política, não se confundindo com aquele diploma legal. Pensar de modo diferente é excluir o agente político ímprobo de sua responsabilidade administrativa e cível, haja vista que a sistemática do crime de responsabilidade preocupa-se tão somente com a responsabilização política do agente.

Ademais, não se deve confundir as prerrogativas conferidas aos agentes políticos com imunidade destes em face da responsabilização pela prática de atos ímprobos. Não se questiona que tal espécie de agente público está sujeita a um regime especial de responsabilização em razão de suas funções, porém, tal regime especial não importa na exclusão

da responsabilidade destes pelos danos causados dolosamente à Administração Pública. Endossar o entendimento de que não se aplica aos agentes políticos as disposições da Lei de Improbidade Administrativa é simplesmente excluí-los da completa responsabilização em razão da prática de ato ímprobo, fato que certamente estimulará que estes prossigam na prática de condutas ofensivas à moralidade administrativa, em razão da certeza de impunidade. Não é outro o entendimento de Anjos Neto (2004, p.85), ao abordar a responsabilidade dos agentes políticos como fundamento da república:

A responsabilidade, por sua vez, é de maior abrangência, dada sua relação necessária com qualquer tipo de atos estatais, políticos ou não, aí incluídos os administrativos, embora o seu mecanismo de atuação suporte variáveis em função do horizonte de repercussão. A isso associe o fato da responsabilidade ser a mais antiga dessas características da república, valendo lembrar que na era aristotélica não se conhecia ainda o instituto da representação, que justamente já o combustível à eletividade e periodicidade dos mandatos. Destarte, pode-se dizer que a responsabilidade, tamanha a sua força histórica, é a *alma gêmea* do republicanismo. Foi esse atributo que transformou a república em *jóia da coroa* da engenharia política produzida desde ARISTÓTELES, enquanto moeda de curso obrigatório do controle e da fiscalização do poder a serem promovidos pelo povo, titular da *respublica*.

Desta feita, o fato de determinados agentes públicos estarem sujeitos à sistemática dos crimes de responsabilidade não impede que estes sejam responsabilizados nos termos da Lei nº 8.429/92, uma vez que, muito embora incidam sobre os mesmos fatos, ambos diplomas legais atuam sobre distintas esferas.

4.2 Foro privilegiado em sede de Ação Civil por improbidade administrativa

Pelo que se extrai da leitura das normas constitucionais relativas ao tema, o foro por prerrogativa de função existe somente em duas hipóteses, quais sejam, para o julgamento de crimes comum e de responsabilidade. Assim sendo, pode-se afirmar que o foro por prerrogativa de função somente ocorre na seara penal, estando o agente político submetido à jurisdição comum no caso de ser responsabilizado na esfera civil ou administrativa.

Cumprido ressaltar que é antiga a opção do legislador constitucional brasileiro pela limitação do foro por prerrogativa de função à jurisdição penal. Segundo restou consignado por Anjos Neto (2003) em estudo que fez sobre o tema, no Brasil, desde a Constituição Imperial de 1824, o foro por prerrogativa de função se limita à esfera penal, adotando as demais constituições o mesmo entendimento.

Mas, voltando às Cartas Constitucionais pós 1937, pode-se dizer que as que lhe seguiram – as de 1946, 1967/69 e a de 1988 – em nada serve de exceção para chegar a uma só conclusão: foro privilegiado, por responsabilidade vinculada a exercício de cargos e funções, isso só se compreende em crimes comuns ou de responsabilidade, mas sempre em uma só jurisdição, a penal. (ANJOS NETO, 2003, p. 93)

Portanto, as prerrogativas de função são garantias aos detentores de cargos políticos, permitindo o livre exercício de suas atribuições sem o temor de serem futuramente responsabilizados. Como exceção constitucional ao princípio da igualdade, as hipóteses em que haverá foro por prerrogativa de função estão disciplinadas na CF/88 de forma taxativa, ou seja, podendo somente ser interpretada de forma restritiva, a fim de que não se ultrapasse os limites adotados pela Carta Magna no trato do tema.

Ocorre que determinada corrente de entendimento passou a defender o foro por prerrogativa de função em sede de ação civil por improbidade administrativa, quando for agente político o ocupante do polo passivo. Sustentam que o juízo de primeiro grau não possuiria competência para impor as sanções previstas na Lei 8.429/92 aos agentes políticos, vez que os atos ímprobos por estes praticados importam crimes de responsabilidade, o que atrai a competência do tribunal para o julgamento de tais agentes.

Alegam ainda os adeptos de tal entendimento que o julgamento de agentes políticos pelo juízo de primeiro grau em sede de ação civil por improbidade administrativa poderia viabilizar o uso indiscriminado de tal instrumento processual por parte dos órgãos legitimados, o que poderia acarretar inúmeras consequências gravosas, tais como o afastamento cautelar do Presidente da República e de seus Ministros de Estado e até mesmo a perda definitiva do cargo.

Nesse sentido é o entendimento de Wald e Mendes (1998, p. 213-214):

Cuida-se de indagar se os juízes de primeiro grau seriam competentes para processar e julgar ação de improbidade movida contra autoridades que gozam de prerrogativa de foro em processos criminais. A simples análise das consequências jurídicas de semelhante ação já deveria ser suficiente para provocar uma reflexão atenta sobre a questão, em um sistema constitucional que assegura aos Ministros de Estado, membros de Tribunais Superiores e ao Tribunal de Contas da União foro especial perante o Supremo Tribunal Federal nos crimes comuns e nos de responsabilidade (art. 102, I, c, da Constituição vigente).

Convém anotar que tal prerrogativa de foro é assegurada não em razão de qualquer suspeição contra o juiz de primeiro grau, mas, fundamentalmente, em decorrência do significado da decisão no quadro político institucional. Pretende-se não só evitar a utilização política do processo, como também assegurar a absoluta isenção no julgamento de questões que possam afetar o pleno exercício das funções públicas.

Tal entendimento ganhou força com a edição da Lei 10.628/02, que alterou o art. 84 do CPP, inserindo o §2º no referido dispositivo legal, que assim dispunha:

art. 84. [...]

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

Tal dispositivo de pronto recebeu inúmeras críticas da doutrina, em razão de sua evidente inconstitucionalidade, já que criou uma nova espécie de foro por prerrogativa de

função, usurpando a competência constitucional no trato do tema. Como já era esperado, o STF, na ADI 2.797, julgou inconstitucional a Lei nº 10.628/02, ao fundamento de que cabe exclusivamente à Constituição Federal e dos Estados-membros definirem a competência originária dos tribunais, sendo vedado à lei ordinária o trato da matéria.

O foro por prerrogativa de função exerce uma inquestionável função de garantia aos agentes políticos. Porém, tal garantia representa uma grave exceção ao regime constitucional vigente, em especial ao princípio da isonomia, estando suas hipóteses exaustivamente previstas na Carta Política. E por se tratar de regra excepcional, deve lhe ser dispensada interpretação restritiva, conforme as máximas hermenêuticas, de modo a impedir nascimento de outras hipóteses de foro por prerrogativa de função que não aquelas previstas na Carta Constitucional.

Para começar, nunca é demais lembrar que a competência originária dos Tribunais Superiores, posto que estampada taxativamente em sede de Lei Maior, como se dá no caso presente, não está disponível à interpretação extensiva, devendo ser buscada qualquer solução tendo presente sempre a vontade do próprio constituinte. (ANJOS NETO, 2004, p. 102).

Portanto, considerando que o foro privilegiado se limita às questões de natureza penal e restando constatada a natureza cível da Lei de Improbidade Administrativa, não há que se falar em foro por prerrogativa de função no julgamento dos agentes políticos ímprobos, em razão de não haver previsão Constitucional nesse sentido. Ademais, é importante salientar que o entendimento do STF manifestado em sede de controle de constitucionalidade pela via concentrada – possuindo, portanto, efeitos *erga omnes* – afastou qualquer entendimento em sentido contrário, reconhecendo a competência do juízo de primeiro grau para processar e julgar ação civil por improbidade administrativa, independentemente da qualidade do agente público que ocupe o pólo passivo.

4.3 As restrições da aplicação da LIA em face de determinados agentes políticos

Como já afirmado, os agentes políticos se distinguem dos demais agentes públicos em razão de exercerem suas funções cercados de prerrogativas que lhes garantam o livre exercício de seus misteres. Tais prerrogativas, muito embora não sejam suficientes para afastar-lhes do mandamento da LIA, são aptas a impor restrições à aplicação de tal diploma legal.

Assim sendo, há algumas restrições à aplicação da Lei nº 8.429/92 em face dos agentes políticos, de modo a garantir à espécie de agentes públicos em comento o livre exercício

de suas funções, sem receio de eventualmente serem responsabilizados. A primeira restrição a ser destacada é no que diz respeito aos parlamentares.

Os membros das casas legislativas, cujas atribuições situam-se no âmbito da função legislativa, são dotados de imunidades, resguardando-lhes de eventuais retaliações por suas condutas no exercício da legislatura. Tais imunidades podem ser de natureza material ou processual, sendo as primeiras referentes ao exercício de suas funções políticas, a segunda referindo-se a processos criminais, impedindo que tais instrumentos sejam utilizados como forma de pressão política.

Conforme dispõe a CF/88, em seu artigo 53, que “os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.” Assim sendo, todos os atos praticados por deputados, federais ou estaduais, e senadores, no exercício de suas funções legislativas, não importará crime ou improbidade administrativa, ante expressa disposição constitucional nesse sentido; por outro lado, tais agentes estarão sujeitos às disposições da LIA quando atuarem no exercício de função administrativa. Não destoam o entendimento de Zanuzo e Lustosa (2009, p. 05):

O parlamentar pode exercer função atípica de Administrador Público, principalmente quando eleito como Presidente de seu órgão legislativo. Nesse caso, acumula as funções de legislador e administrador, mantendo-se inclusive temporariamente no cargo de direção ou chefia, e ainda representando o próprio órgão legislativo, inclusive autorizando aquisições contratações, tanto de pessoas quanto de bens e serviços. Caberá aí a incidência da Lei de Improbidade Administrativa, até porque gestor de dinheiro público, e considerado que agente político é espécie de agente público. Portanto, se a lei estabeleceu a incidência sobre qualquer agente público (gênero), não se poderia excluir o agente político no exercício de suas funções administrativas.

Outra questão que também levanta certa controvérsia no que tange à aplicabilidade da LIA em face dos parlamentares, diz respeito à perda do mandato e suspensão de seus direitos políticos. Conforme dispõe o art. 55 da CF/88:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
 I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
 II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
 III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
 V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
 VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.
 (destaques nossos).

Com base em tal dispositivo constitucional, passou-se a entender que as hipóteses ali elencadas eram taxativas, ou seja, o parlamentar somente perderia seu mandato nos casos previstos no citado artigo, não sendo possível, portanto, a aplicação de pena de perda de

mandato em sede de ação civil por improbidade administrativa quando parlamentar figurasse no pólo passivo. Nesse sentido, confira-se:

PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA. DESVIO DE FUNÇÃO DE SERVIDORES. CERCEAMENTO DE DEFESA. INEXISTÊNCIA. INOCORRÊNCIA DE PREJUÍZO. APLICAÇÃO DO ART. 334, II, DO CPC. CITAÇÃO DA MESA DIRETORA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. NÃO CONFIGURAÇÃO DE LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. EXISTÊNCIA DE ELEMENTOS PROBATÓRIOS DO COMETIMENTO DOS ATOS ÍMPROBOS QUE LEVARAM À CONDENAÇÃO DOS RÉUS. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS ARBITRADOS NOS TERMOS DO ART 20, § 3º, DO CPC. 1. [...] 7. **Nos termos do art. 55, IV e § 3º, da Constituição Federal incumbe à Mesa da Câmara dos Deputados declarar a perda do mandato do Deputado Federal que perder ou tiver suspensos seus direitos políticos, o que afasta a possibilidade jurídica de adoção dessa pena nos presentes autos.** 8. Da análise dos autos, conclui-se que deve ser aplicado ao 2º réu a pena civil de proibição de contratar com o Poder Público, ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. 9. Apelações parcialmente providas.
(TRF1 – AC 199835000096331 – 4ª turma – Rel.: Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho (conv.) – DJ 04.04.2008, destaques nossos).

Ocorre, porém, que este não é o melhor entendimento. Pelo que se verifica, o entendimento adotado no acórdão supra, se deu com base numa análise apressada da Carta Constitucional, sem levar em consideração o seu texto como um todo. Uma interpretação sistemática da CF/88 deixa claro que é possível a aplicação das sanções de perda de mandato e suspensão de direitos políticos a parlamentares no bojo de ação civil por improbidade administrativa. Eis o que dispõe o art. 15 da CF/88:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:
I - cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;
II - incapacidade civil absoluta;
III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;
IV - recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;
V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º. (destaque nosso)

Veja que tal dispositivo prevê como hipótese de perda e suspensão de direitos políticos a condenação por ato de improbidade administrativa, a qual é plenamente aplicável aos parlamentares. Assim, uma análise conjunta do art. 15, V, com o art. 55, IV, ambos da CF/88, permite a conclusão de que é possível a perda de mandato parlamentar via ação civil por improbidade administrativa. Nesse sentido é a opinião de Figueiredo (1997, p. 24-25):

Ainda existe outra hipótese onde o parlamentar poderá perder o mandato via indireta. Trata-se do art. 55, IV, da CF (alusivo à suspensão dos direitos políticos). O art. 37, §4º, “in fine”, da CF autoriza a suspensão dos direitos políticos, independentemente de ação penal (processo criminal). Já o art. 15, V, da CF determina que a suspensão dos direitos políticos se dará nos casos de improbidade. Trata-se de pena principal em razão da improbidade.

De outra parte, a suspensão aludida deve ser aplicada em processo judicial. Sendo assim, ao que parece, o parlamentar poderá ter seus direitos políticos suspensos, se processado por infringência à lei de probidade.

Não destoam o entendimento de Zanuzo e Lustosa (2009, p. 11-12):

Grande parte da doutrina fecha os olhos para esse assunto, ou não mergulha tão profundamente em suas peculiaridades para fazer uma interpretação conforme a Constituição, pois tentam ancorar o pensamento no artigo 55 da CF-88, que não determinou expressamente os atos de improbidade como caso de perda do mandato. Ou ainda, tentam convencer que a improbidade estaria inserida no tópico que trata da perda do mandato por falta de decoro parlamentar, que é regido pelas leis internas da Casa. Mas essa não é a melhor interpretação, já que o próprio texto constitucional, ao cabo de uma interpretação sistemática, indica a preferência ao interesse público em detrimento daquele que comete desvio de poder ao comandar o Poder Legislativo.

Outra restrição à aplicabilidade da LIA diz respeito à imposição das sanções de perda de mandato e suspensão de direitos políticos ao Presidente da República.

Tal análise deve partir primeiramente do entendimento de que tal autoridade política possui relevante importância na estrutura política do país, sobremaneira no cenário internacional, por ser ele o responsável pelo exercício da soberania da República Brasileira nas relações com os demais Estados. Assim sendo, foge da razoabilidade permitir que o Presidente da República esteja sujeito à perda de seu mandato em sede de ação civil por improbidade administrativa, especialmente em sede cautelar.

Assim sendo, analisando sob tal prisma o art. 86 da CF/88, pode-se concluir que as hipóteses ali elencadas são taxativas. Eis o texto do referido dispositivo constitucional:

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

§ 1º - O Presidente ficará suspenso de suas funções:

I - nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal;

II - nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal.

§ 2º - Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo.

§ 3º - Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito a prisão.

§ 4º - O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Veja que tal dispositivo, diferentemente do art. 55 da CF/88, não contém a previsão genérica de que a suspensão dos direitos políticos do Presidente da República seria suficiente para a perda de seu mandato. Ao contrário, deixa claro em seu §1º as hipóteses em que tal autoridade poderá ter suas funções suspensas, quais sejam: i) após o recebimento da denúncia pelo STF em crimes comuns; após a instauração de processo pelo Senado Federal para a

apuração de crime de responsabilidade. Nesse sentido foi o voto do Ministro César Peluzo no julgamento da Rclm. XXX, confira-se:

A aplicação da Lei de Improbidade administrativa, Lei 8.429/1992, a esses agentes públicos faz-se, em certos casos, sob restrições. Por exemplo, ao presidente da República não podem ser aplicadas as sanções de perda de cargo e suspensão dos direitos políticos, tendo em vista o disposto no art. 86 da CF.

É imperioso ressaltar, todavia, que tal restrição aplica-se tão somente às penas de suspensão dos direitos políticos e perda do mandato, sendo a LIA totalmente aplicável em face de tal autoridade nos seus demais aspectos, devendo a respectiva ação ser processada perante o juízo de primeiro grau, ante a inexistência de previsão em sentido contrário. Assim sendo, poderá o Presidente da República, durante seu mandato, ser condenado ao ressarcimento aos cofres públicos, proibição de contratar com a administração pública, bem como ao pagamento de multa.

Em face de todo o exposto, verifica-se que as restrições no tange à aplicabilidade da LIA em face de determinados agentes políticos é de caráter excepcional, limitando-se tão somente a seu aspecto político, o que não obsta sua aplicabilidade em face destes.

4.4 Do entendimento dos tribunais acerca do tema

A jurisprudência acerca da aplicabilidade da Lei nº. 8.429/92 em face dos agentes políticos é farta. Todavia, existem dois julgados que merecem destaque no estudo do tema, ambos do Plenário do STF, quais sejam: ADI 2.797 e Reclamação nº. 2.138. Tais julgados assumem tal importância em razão de possuírem entendimentos totalmente opostos.

Na ADI 2.797, julgada em 15.09.2005, foi declarada inconstitucional a Lei 10.628/02, que estabelecia o foro por prerrogativa de função aos agentes políticos em sede de ação civil por improbidade administrativa. A inconstitucionalidade do referido diploma legal se deu com base no entendimento de que somente a Constituição poderia dispor acerca do foro por prerrogativa de função, não podendo tal exceção ao princípio da igualdade ser tratada em lei ordinária. Restou ainda consignado em tal julgado a natureza cível da ação de improbidade administrativa, afastando a tese de que esta possuiria caráter penal. Eis o trecho do acórdão:

EMENTA [...] IV. Ação de improbidade administrativa: extensão da competência especial por prerrogativa de função estabelecida para o processo penal condenatório contra o mesmo dignitário (§2º do art. 84 do C Pr Penal introduzido pela L. 10.628/2002): declaração, por lei, de competência originária não prevista na Constituição: inconstitucionalidade.

1. No plano federal, as hipóteses de competência cível ou criminal dos tribunais da União são as previstas na Constituição da República ou dela implicitamente decorrentes, salvo quando esta mesma remeta à lei a sua fixação.

2. Essa exclusividade constitucional da fonte das competências dos tribunais federais resulta, de logo, de ser a Justiça da União especial em relação às dos Estados, detentores de toda a jurisdição residual.

3. **Acresce a competência originária dos Tribunais é, por definição, derrogação da competência ordinária dos juízos de primeiro grau, do que decorre que, demarcada a última pela Constituição, só a própria Constituição a pode excetuar.**

4. Como mera explicitação de competências originárias implícitas na Lei Fundamental, à disposição legal em causa seriam oponíveis as razões já aventadas contra a pretensão de imposição por lei ordinária de uma dada interpretação constitucional.

5. De outro lado, **pretende a lei questionada equiparar a ação de improbidade administrativa, de natureza civil (CF, art. 37, §4º), à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de estabelecer a competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies.**

6. Quanto aos Tribunais locais, a Constituição Federal – salvo as hipóteses de seus arts. 29, X e 96, III -, reservou explicitamente às Constituições dos Estados-membros a definição da competência dos seus tribunais, o que afasta a possibilidade de ser ela alterada por lei federal ordinária.

V. Ação de improbidade administrativa e competência constitucional para o julgamento dos crimes de responsabilidade.

1. O eventual acolhimento da tese de que a competência constitucional para julgar os crimes de responsabilidade haveria de estender-se ao processo e julgamento da ação de improbidade, agitada na Rcl 2138, ora pendente de julgamento no Supremo Tribunal, não prejudica nem é prejudicada pela inconstitucionalidade do novo §2º do art. 84 do C. Pr. Penal.

2. A competência originária dos tribunais para julgar crimes de responsabilidade é bem mais restrita que a de julgar autoridades por crimes comuns: afora o caso dos chefes do Poder Executivo – cujo *impeachment* é de competência dos órgãos políticos – a cogitada competência dos tribunais não alcançaria, sequer por integração analógica, os membros do Congresso Nacional e das outras casas legislativas, aos quais, segundo a Constituição, não se pode atribuir a prática de crimes de responsabilidade.

3. Por outro lado, ao contrário do que sucede com os crimes comuns, a regra é que cessa a imputabilidade por crimes de responsabilidade com o termo da investidura do dignitário acusado.”

(STF. ADI 2.797. Plenário. Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. DJ 15.09.2005. grifos nossos)

Contudo, houve uma alteração no posicionamento do STF quando do julgamento da Reclamação nº. 2.138, em 13.06.2007. Neste julgamento, a Suprema Corte, em votação apertada, adotou o entendimento de que os agentes políticos não estariam sujeitos à Lei nº. 8.429/92, em razão de se submeterem ao regime de crime de responsabilidade. É o acórdão:

EMENTA: RECLAMAÇÃO.USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS.

[...]

II. MÉRITO.

II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. **Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo.** II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. **A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, §º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, “c”,**

(disciplinando pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, §4º) pudesse abranger também os atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, “c”, da Constituição.

II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, “c”; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992).

II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, “c”, da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal – Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, “c”, da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.”

(STF. Rclm 2.138. Plenário. Rel.: Min. Nelson Jobim. DJ 13.06.2007. grifos nossos).

Não obstante o fato de somente o entendimento esposado na ADI nº. 2.797 possuir efeito vinculante (vez que proferida em sede de controle de constitucionalidade abstrato), a posição adotada pelo STF na Reclamação nº. 2.138 tem sido invocada em diversos julgados como forma de eximir os agentes políticos das disposições da Lei de Improbidade Administrativa. Todavia, tal precedente não foi suficiente para formar uma base sólida na jurisprudência, o que se revela pela oscilação existente em torno do tema.

Analisando a jurisprudência da Suprema Corte, é possível verificar que ainda não se trata de tema pacificado, sendo ainda aplicados ambos entendimentos. Confira se:

EMENTA: [...] Esta Suprema Corte tem advertido que, tratando-se de ação civil por improbidade administrativa (Lei nº 8.429/92), mostra-se irrelevante, para efeito de definição da competência originária dos Tribunais, que se cuide de ocupante de cargo público ou de titular de mandato eletivo ainda no exercício das respectivas funções, pois a ação civil em questão deverá ser ajuizada perante magistrado de primeiro grau. (STF. AI-AgR 506323. Rel.: Min. Celso de Melo. 2ªT. DJ 02.06.2009)

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DESEMBARGADOR. AGENTE POLÍTICO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento nos termos do qual a Constituição do Brasil não admite concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos. Precedentes. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF. RE 579799 AgR. Rel.: Min. Eros Grau. 2ªT. DJ 02.12.2008)

Já no âmbito do STJ, muito embora a corte especial tenha se inclinado pelo posicionamento adotado na Reclamação nº. 2.138, verifica-se, porém, que tal posicionamento não tem se mostrado unânime. Nesse sentido, confira:

Processo civil. Questão de Ordem em Ação de improbidade administrativa. Agentes políticos e agentes administrativos. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da impossibilidade de propositura da ação de improbidade, quanto aos agentes políticos, que se sujeitam à ação penal por crime de responsabilidade. Aplicabilidade no âmbito do STJ. Ação proposta contra membro do Tribunal de Contas de Estado da Federação. Peculiaridades, quanto à sua tipificação da conduta contida na ação de improbidade, que afasta a orientação preconizada pelo STF. Possibilidade de sua responsabilização pelo regime de ação de improbidade. – **No julgamento da Recl. 2.138/DF, o STF decidiu que o regime da ação de improbidade administrativa não se aplica aos agentes políticos, cujos atos estariam abrangidos pelos preceitos contidos da Lei dos Crimes de Responsabilidade, com o foro privativo estabelecido na Constituição Federal.** Haveria, portanto, para os agentes políticos, 'bis in idem' entre os preceitos da Lei de Crimes de Responsabilidade e a Lei de Improbidade Administrativa. - Para Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, a conclusão não pode ser a mesma. A Lei dos Crimes de Responsabilidade separa, quanto às consequências, as condutas praticadas pelos diversos agentes políticos. Assim, o Presidente da República e pelos Ministros de Estado podem praticar condutas que são tipificadas como crimes contra a administração, nas quais se verificaria, na visão do STF, 'bis in idem' com as condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. **Outros agentes políticos, porém, como os membros de Tribunais de Contas, não estão entre as autoridades a quem a lei reputa possível cometer tais crimes. Para eles, a Lei dos Crimes de Responsabilidade possibilita apenas a prática de Crimes contra a Lei Orçamentária, que não se identificam, necessariamente, com os atos reprimidos pela Lei de Improbidade Administrativa.** - A peculiaridade das condutas tipificadas na Lei dos Crimes de Responsabilidade, quanto aos membros do Tribunal de Contas, indica que a eles não se estende a novel jurisprudência do STF, que exclui os agentes políticos do âmbito da Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, a ação de improbidade, aqui, permanece cabível, não sendo todavia competente o STJ para dela conhecer. Questão de Ordem acolhida para remeter os autos ao Tribunal de Justiça da Bahia, para distribuição em primeiro grau da ação de improbidade administrativa. (STJ. QOAlA 200801883808. Rel.: Min. Nancy Andrighi. Corte Especial. DJ 09.02.2009. grifos nossos)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRA EX-PREFEITO. REMESSA DO FEITO, PELO JUÍZO DE PRIMEIRA INSTÂNCIA, AO TRIBUNAL DE SEGUNDO GRAU. SUSPENSÃO DO FEITO DETERMINADO PELO TRIBUNAL A QUO. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO. INEXISTÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 10.628/2002 (ADI 2.797/DF). PRECEDENTES. COMPETÊNCIA DO JUÍZO SINGULAR. RECURSO ESPECIAL PREJUDICADO.

[...]

4. Na linha de precedentes do STJ, não há falar-se em suspensão da ação de improbidade contra ex-prefeito em razão do trâmite da Reclamação 2.138-6 no Supremo Tribunal Federal, na qual se discutia se os agentes políticos submeter-se-iam ao regime de competência da lei de improbidade administrativa, pois inexistia propriamente, nos termos do inciso IV, a, do art. 265 do CPC, "dependência" do julgamento da reclamação para com a ação de improbidade movida. Precedentes (ERESP 681.174/RS e RESP 738.049/RS). 5. Ressalte-se que o Plenário do STF, em 15/09/2005, julgou procedente a ADI n. 2.797/DF, declarando a inconstitucionalidade da Lei n. 10.628, de 24/12/02, que acresceu os §§ 1º e 2º ao art. 84 do CPP (DJ de 19.12.2006). 6. Ante o efeito vinculante da referida decisão, não há falar-se em foro especial por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa ajuizadas contra ex-prefeitos. 7. Assim, revelando-se competente o juízo singular para processar e julgar as ações propostas contra ex-prefeitos, cessa a causa da suspensão determinada pelo Tribunal a quo, devendo os autos retornarem à comarca de origem para o regular prosseguimento da ação. 8. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, PROVIDO, para que seja restabelecido o andamento processual da ação civil pública, devendo os autos serem encaminhados à comarca de origem.

(STJ – REsp 729269 – 2ªT - Ministro Carlos Fernando Mathias (Juiz Federal Convocado do TRF1) – DJ 19.02.2008).

Todavia, verifica-se que o entendimento do STJ acerca da inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa possui uma peculiaridade. Pela análise do primeiro acórdão, verifica-se que, de acordo com o posicionamento ali adotado, a Lei de Improbidade Administrativa somente seria inaplicável aos agentes políticos no caso de haver crime de responsabilidade previsto para aquele ato definido como ímprobo; assim sendo, não havendo subsunção do ato ímprobo ao crime de responsabilidade, não haveria que se falar em inaplicabilidade da Lei nº. 8.429/92. Desta forma, estariam sujeitos à referida lei todos os agentes políticos que não estivessem relacionados na Lei nº. 1.079/57 e no Decreto-Lei nº 201/57, tais como os membros do legislativo.

Quanto aos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça, verifica-se que a jurisprudência é unânime em manifestar-se pela sujeição dos agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa. A título de exemplo, colaciona-se os seguintes acórdãos:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTES POLÍTICOS. INDEFERIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM APRECIÇÃO DE MÉRITO. APELAÇÃO. PRELIMINAR. NULIDADE DA SENTENÇA. AUSÊNCIA DE RELATÓRIO. REFORMA DA DECISÃO. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR. PRINCÍPIO DA INSTRUMENTALIDADE. APLICABILIDADE DA LEI Nº. 8.429/92. PRECEDENTE DO STJ E DESTA TRIBUNAL. 1. O STF entendeu, na Reclamação n. 2.138, que os agentes políticos, por serem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei 8.429/92, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante a Corte, nos termos do art. 102, I, c, da CF. 2. **A decisão proferida na Reclamação n. 2.138, contudo, não possui efeito vinculante nem eficácia erga omnes, não se estendendo a quem não foi parte naquele processo, uma vez que não tem os mesmos efeitos das ações constitucionais de controle concentrado de constitucionalidade.** 3. **Os Prefeitos Municipais, ainda que sejam agentes políticos, estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, conforme o disposto no art. 2º dessa norma, e nos artigos 15, V, e 37, § 4º, da Constituição Federal. Também estão sujeitos à ação penal por crime de responsabilidade, na forma do Decreto-Lei nº. 201/67, em decorrência do mesmo fato.** Precedentes do STJ e deste Tribunal. 4. Sentença. Ausência de relatório. Extinção do processo sem apreciação de mérito. Nulidade. Rejeição. Princípio da instrumentalidade. Apelação provida para determinar o regular processamento do feito na primeira instância. (TRF1. AC 200837000061388. 3ªT. Juiz Federal Ricardo Felipe Rodrigues Macieira. DJ 17.03.2009. grifos nossos)

DIREITO CONSTITUCIONAL. LEI Nº 8.429/92. LEI DE IMPROBIDADE. CONDENAÇÃO PELOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO PÚBLICO. INAPLICABILIDADE DO PRAZO PRESCRICIONAL DE 5 ANOS PREVISTO NO ART. 23, II, DA LEI 8.429/92. APLICABILIDADE DO ARTE 37, § 5º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL: NÃO SE SUBMETE AO PRAZO PRESCRICIONAL. POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DA LEI AOS AGENTES POLÍTICOS. CONSTITUIÇÃO FEDERAL NÃO FAZ QUALQUER DISTINÇÃO ENTRE AGENTES POLÍTICOS E AGENTES PÚBLICOS (COMUNS). [...]. - **Quanto à alegação da inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, tal distinção não existe em lei. O art. 37, § 4º, da**

Constituição Federal não elabora nenhuma distinção entre agentes políticos e agentes públicos, vejamos: Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. - Da mesma forma, o art. 102, I, alínea "b" e "c" da Constituição Federal, não estabelece qualquer prerrogativa de função aos agentes para serem julgados no Supremo Tribunal Federal. - Apenas existe prerrogativa de função para os casos de crimes comuns e de crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/50), sendo que nada foi referido quanto aos atos de improbidade administrativa, com fulcro no art. 37, § 4º, da Constituição Federal. Tendo isto em vista, **inexiste qualquer inaplicabilidade da lei de improbidade aos agentes políticos**. 2. Improvimento do agravo de instrumento. (TRF4. AG 200604000120925. 3ª T. Des. Federal Carlos Eduardo Thompson Flores Lenz. DJ 26. 06.2006. grifos nossos).

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - APLICABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS - AFASTAMENTO DO CARGO - CAUTELA - INDISPONIBILIDADE DE BENS - MEDIDA DE MERA GARANTIA QUE INDEPENDE, A TODA EVIDÊNCIA, DE EXAME DEFINITIVO SOBRE O ATO ILEGAL. **A Lei nº 8.429/92 é aplicável tanto aos funcionários públicos quanto aos agentes políticos**. Entender o contrário seria afrontar o princípio constitucional da isonomia. "A concessão de liminar inaudita altera parte se justifica quando a demora no provimento possa acarretar prejuízos ao requerente ou ineficácia de seu provimento final. Ademais, a providência não impõe restrição ao princípio do contraditório, mas tão-somente posterga no tempo a oitiva da parte contrária". (AgRg na MC 8810 / AL - Relator(a) Ministra DENISE ARRUDA - PRIMEIRA TURMA - j. 28/09/2004 - Data da Publicação/Fonte: DJ 22/11/2004 p. 264).

A Lei só admite o afastamento cautelar do servidor do cargo para o qual foi ele eleito na hipótese restrita do art. 20, parágrafo único, da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92). O bloqueio de bens tem por objetivo assegurar eventual ressarcimento do dano causado ao erário e tem previsão legal. (TJMG. Agravo de Instrumento 1.0005.08.028246-9/005. Desembargador Wander Marotta. DJ.:25/08/2009. (grifos nossos).

Portanto, o que se observa é que a tese da não aplicabilidade da Lei nº 8.429/92 em face dos agentes políticos não tem sido acolhida pela jurisprudência, pelo menos dos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça. Mesmo no STJ e STF verifica-se que ainda se trata de tema polêmico, não sendo possível, por ora, vislumbrar qualquer tendência por parte destes tribunais superiores.

Por fim, é importante salientar que atualmente encontra-se em trâmite no Supremo Tribunal Federal a ADI 4.295, proposta em 10.09.2009 pelo Partido da Mobilização Nacional – PMN, na qual se questiona a constitucionalidade dos arts. 2º, 3º, 9º, 10 e 11, com seus respectivos incisos, art. 12 e seus incisos I, II e III, art. 13 e seus respectivos parágrafos, art. 17 e seu §3º, parágrafo único do art. 20, inciso I do art. 21, art. 22 e inciso II do art. 23, todos da Lei nº. 8.429/92. Conforme se extrai da exordial, a inconstitucionalidade de tais dispositivos é questionada sob o fundamento de que estas possuiriam “abrangência excessiva”, não

descrevendo com precisão as condutas que importariam improbidade administrativa, o que a tornaria incompatível com o ordenamento constitucional vigente.

O julgamento de tal ação será de extrema importância para o tema em estudo, vez que seus efeitos possuirão força vinculante, pondo termo, pelo menos no âmbito jurisprudencial, às discussões acerca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa em face dos agentes políticos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme pôde ser demonstrado no presente estudo, a Lei nº. 8.429/92 e os crimes de responsabilidade, apesar da aparente identidade, não se confundem. A Lei de Improbidade Administrativa surgiu em nosso ordenamento jurídico com escopo de regulamentar o §4º do art. 37 da Constituição Federal de 1988, cuja finalidade principal é a reparação dos danos causados pelo ato ímprobo, entendido como aquele que atente contra os princípios da moralidade administrativa e legalidade. E para se desincumbir de seu ônus, a referida lei estabeleceu sanções cíveis, políticas e administrativas a serem aplicadas ao agente ímprobo, bem como o responsabilizou pela reparação civil dos danos causados à Administração Pública por sua conduta.

Já os crimes de responsabilidade surgiram em outro contexto. Este sistema, também denominado *impeachment*, possui como finalidade a responsabilização política do agente político pelas condutas que atentem contra a segurança nacional, a estrutura e forma do Governo e a separação dos poderes. Trata-se de um instrumento colocado à disposição do Poder Legislativo para o controle políticos dos atos dos dignitários do Poder Executivo e Poder Judiciário (Ministros do Supremo Tribunal Federal).

Portanto, resta evidente que o agente político, no sentido amplo do termo, se sujeita às disposições da Lei de Improbidade Administrativa, vez que as prerrogativas que lhes são conferidas não os tornam imunes à responsabilidade pelos atos que pratiquem com desonestidade e má-fé. Desta forma, a previsão de responsabilização política do agente pela sistemática do crime de responsabilidade não afasta a responsabilidade civil do agente político pelos danos causados à Administração Pública por sua conduta ímproba, haja vista que em nosso sistema jurídico vigora como verdadeiro axioma a independência das instâncias cível e política.

O que pode se extrair da análise da jurisprudência, é que existe ainda certa oscilação quanto a natureza jurídica da Lei nº. 8.429/92, ora se atribuindo natureza penal à referida lei, ora a confundindo com o crime de responsabilidade. Contudo, verifica-se que a doutrina e a jurisprudência dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais são praticamente uníssonas em manifestar-se pela natureza cível da Lei de Improbidade Administrativa, repudiando o entendimento da não aplicabilidade deste diploma legal aos agentes políticos.

De fato, o manejo irresponsável das ações civis por improbidade administrativa é causa de enormes prejuízos à sociedade, seja quando proposta em face de servidores públicos seja em face de agentes políticos. Todavia, deve-se observar que o legislador, atento para tal

fato, disciplinou um procedimento especial para tais ações, prevendo um juízo prévio de admissibilidade, no qual é facultado ao demandado intervir, dificultando a propositura de ações movidas por razões alheias ao interesse público. É importante ainda salientar que a ação civil por improbidade administrativa tem se revelado como um instrumento eficaz no controle da moralidade pública e na responsabilização do agente ímprobo. Destarte, entender pela inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos é estimular o sentimento de impunidade que vigora em alguns setores da Administração Pública, o que somente colaborará com o descrédito das instituições estatais perante os cidadãos.

REFERÊNCIAS

ANJOS NETO, Fernando Chaves dos. **Princípio da probidade administrativa**: regime igualitário no julgamento dos agentes políticos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado, 1988.

_____. Lei nº 8.429. **Lei de Improbidade Administrativa**. Brasília: Senado, 1992.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 2.797**. Plenário. Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. DJ 15.09.2005.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Questão de Ordem em Petição nº 3.923-8**. Plenário. Rel.: Min. Joaquim Barbosa. DJ 25.09.08

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 591**. SP. Corte Especial. Rel.: Min. Nilson Naves. DJ 01.12.1998.

CARVALHO, Rosimayre Gonçalves de. A ação de improbidade administrativa e os agentes políticos. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, p. 27-38, v.19, n.4, abr. 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22ª Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2009.

DELGADO, José Augusto. Improbidade administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a lei de improbidade administrativa. **BDJur**, Brasília, DF. 2007. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9555>>. Acesso em: 12.02.2017.

DIREITO, Carlos Alberto Menezes. A disciplina jurídica do Impeachment. **BDJur**, Brasília, DF. 2006. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/9109>>. Acesso em: 12.02.2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, Marcelo. Ação de improbidade administrativa, suas peculiaridades e inovações. In: BUENO, Cássio Scarpinella; REZENDE, Pedro Paulo de (Coord.). **Improbidade administrativa**: questões polêmicas e atuais. 2ªed. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. **Probidade Administrativa**: Comentários à Lei 8.429/92. 2 ed. São Paulo: Malheiros. 1997

MACIEL, Adhemar Ferreira. **Dimensões do direito público**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2000.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 27ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

MEIRA, José de Castro. Agentes públicos, agentes políticos. **BDJur**, Brasília, DF. 2008. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/16572>>. Acesso em: 11.02.2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

MIRANDA, Avay. Modificações introduzidas no processo de impeachment pela atual Constituição. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**. Brasília. v. 40. p. 48-58. set./dez. 1992.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

RABELO, Manoel Alves; FACHETTI, Gilberto. A inexistência de fungibilidade entre a ação civil de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e a ação civil pública (Lei 7.347/85). **Revista de Processo**. ano 32. n 153. p. 47-64. nov/2007.

RODRIGUES, Maria Rafaela Junqueira Bruno. Impeachment. **Revista Jurídica da Universidade de Franca**, Franca, v. 2, n. 2, p. 132-141, 1999.

VARGAS, Darlã Martins. A improbidade administrativa, o “*bis in idem*” com matéria penal e seus “tipos abertos”. **Revista Ibero-Americana de Direito Público**. n 24. P 72-82. abril/junho 2007

WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. Competência para julgar ação de improbidade administrativa. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília. ano 35. N 138. p 213-216. abr/ jun 1998

ZANUZO, Vanívia Roggia; LUSTOSA, Eduardo Moreira. A perda do mandato parlamentar por ato de improbidade administrativa. **BDJur**, Brasília, DF, 23 set. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/24566>>. Acesso em: 11.02.2017.

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Rodrigues, Vinícius.

A Lei de Improbidade Administrativa perante os Agentes Políticos / Vinícius Rodrigues. - 2017.

47 p.

Orientador(a): Alessandro Rahbani.

Monografia (Graduação) - Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

1. Agentes Políticos. 2. Crimes de Responsabilidade.
3. Lei de Improbidade Administrativa. I. Rahbani, Alessandro. II. Título.