



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS

RENATA BRUNA DE FARIAS BRITO

A RECLAMAÇÃO 2138 E O COMBATE A CORRUPÇÃO

SOUSA - PB
2008

RENATA BRUNA DE FARIAS BRITO

A RECLAMAÇÃO 2138 E O COMBATE A CORRUPÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Esp. Thiago Marques Vieira.

SOUSA - PB
2008

Renata Bruna de Farias Brito

A RECLAMAÇÃO 2138 E O COMBATE A CORRUPÇÃO

Aprovada em : 08 de Julho de 2008.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Thiago Marques Vieira – UFCG
Professor Orientador

Nome – Titulação – Instituição
Professor(a)

Nome – Titulação – Instituição
Professor(a)

Dedico aos meus queridos e estimados pais pelos seus esforços em prol de meus estudos pela formação da pessoa que hoje sou, e haverei de ser, pelos ensinamentos para nunca desistir dos meus sonhos e pelo o incentivo de nunca parar nas dificuldades da vida, mas sempre ir além. Minha dedicação é em nome de Inácio e Iraci, a quem tanto amo.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente ao meu Deus e Pai que me fez chegar até aqui, com seu imenso amor deu-me forças nos momentos que quis desistir, não me abandonou em qualquer circunstância. A Sua presença constante foi o meu sustento dia após dia. Muito grata por seu amor e cuidado colocando pessoas especiais na minha vida que tentarei mencioná-las.

A minha mainha, Iraci, por todo amor, dedicação, cuidado, sacrifícios feitos por mim para concluir este curso, sempre buscando o melhor para que eu estivesse satisfeita, não me deixou parar nos momentos difíceis, mas me ensinou a lutar pelos meus sonhos, mostrando que posso ir além mesmo quando tudo parecer ser impossível.

Ao meu carinhoso pai, Inácio, pelo amor e imensa alegria quando nos fins de semana eu retornava para casa, pelos ensinamentos e incentivos em concluir esse curso, por suas palavras de ânimo, fé e vitória que foram de grande relevância para eu chegar aqui.

Aos meus queridos irmãos Brunno e “Tiaguim”, pelo amor, motivação, compreensão e apoio que me deram durante esse tempo, a quem amo e desejo que também alcancem os seus sonhos.

Aos meus avôs; vovô Pacheco, pela sua bênção dispensada a mim, a quem me espelho com um homem de caráter, simplicidade e humildade. A minha avó Maria, a quem amo de coração, por todo seu carinho, preocupação, atenção e oração, a quem pude contar nos momentos difíceis que surgiram na caminhada.

Aos meus tios e tias a quem tenho um imenso carinho e respeito.

Aos meus primos e primas, por momentos prazerosos e de boas gargalhadas, que muitas vezes me fizeram viajar com mais saudades, mas sempre dando força e ânimo para seguir em frente, especialmente a Marília, Cris, Dalmo, Daniele, “Cacá”, Marcelo.

A minha grande amiga e advogada Sheila, exemplo de que o amor a profissão rende muitos frutos bons, por me proporcionar um enriquecimento profissional, social e cultural por seu amor e compreensão comigo. A Guia, ajuda indispensável para eu alcançar essa vitória, a quem amo, e tem grande valor na minha vida.

Aos colegas de turma, pelo aprendizado e convivência.

As minhas grandes amigas; Círia Rossana do início até o fim deste curso estive em todos os momentos, participou das minhas tristezas e alegrias, deu-me palavras de consolo, e na nossa convivência foi como uma irmã para mim. A Geórgia minha amiga do coração que sempre foi presente e hoje faz parte da minha história. A ajuda mútua foi imprescindível para juntas enfim concluirmos este curso.

Aos meus amigos que fiz no longo dessa caminhada, e pela simplicidade me conquistaram Odon, Cristiano, Evandro, Marcos, Israel, Peto, Patrícia, Liliane, Vânia. Pelo carisma e simpatia de Ialy, Robenaldo, “Bebeto” e Sidney, os quais tenho imenso carinho.

Ao meu orientador Thiago pela paciência e credibilidade confiada a mim, sua ajuda foi fundamental para concluir esse curso, levo-o como um amigo.

Aos meus colegas que fiz na cidade de Sousa, pelo apoio e auxílio, Afonso, Mary, Jonatas, Corrinha, Pr. Emanuel.

Aos professores, que contribuíram para o meu aprendizado nessa caminhada, foram as sementes para o meu futuro.

A todos os funcionários do CCJS-Sousa que foram motivo de alegrias em minha vida, Consuelo, Tico, Núbia , Rocilda, dentre outros.

Enfim, a todos que foram que direta e indiretamente participaram dessa minha vitória.

Os perdedores se concentram no que estão passando, campeões se concentram no que eles estão almejando.

Mike Murdock

RESUMO

Uma sociedade equilibrada, desenvolvida social e economicamente é fruto de uma boa Administração Pública. Todos os agentes encarregados da coisa pública devem se pautar com probidade na consecução do interesse público e, caso se desvie dessa postura podem responder pela prática de improbidade administrativa (Lei n. 8.429/92). Dados colacionados nos mais diversos Tribunais do país demonstram a quantidade de procedimentos dessa natureza, o que denota o alto grau de corrupção na Administração Pública. A reprimenda judicial, por si só, não é capaz de impedir os altos níveis de corrupção. Nesse ínterim, surpreende a decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Reclamação 2138, ao afirmar que um dado agente político não responderia pelo ato de improbidade, porque já processado por crime de responsabilidade – o que geraria “bis in idem”. Com essa decisão passou-se a questionar sua aplicação a todos os agentes políticos, visando a presente pesquisa demonstrar que a adoção desse posicionamento pode conduzir a um processo de “formalização de corrupção” no país. Nesse ínterim carreu-se a pesquisa científica pelo método exegetico-jurídico, além da utilização do método dedutivo. Na análise do tema proposto fez-se uma abordagem sobre a política criminal de combate a corrupção, bem como da política extrapenal, verificada pelo controle administrativo e pela responsabilidade patrimonial da Administração. Num segundo momento foram analisadas as principais disposições da Lei de Improbidade Administrativa, demonstrando de maneira clara e objetiva a forma como a atividade administrativa desvirtua-se do conceito de probidade, focalizando as sanções aplicáveis e os sujeitos ativos e passivos desse ato. Averiguando as razões que motivaram a decisão do STF na Reclamação 2138, verificou-se que os agentes políticos que fossem processados por crime de responsabilidade não poderiam ser duplamente punidos, com a incidência também das sanções prevista na Lei de Improbidade Administrativa. Constatou-se, ao final, que a postura desenhada na referida Reclamação não pode prosperar sob pena de quedar-se infrutífera umas das poucas armas eficazes no combate à corrupção no Brasil.

Palavras-chave: Corrupção. Lei de Improbidade Administrativa. Decisão do STF.

ABSTRACT

A balanced society, socially and economically developed is the result of a good government. All officials responsible for public affairs should be guided with probity in achieving the public interest and, if deviating from that posture may respond by the practice of administrative lack of honesty (Law No. 8.429/92). Data on the widest collected courts of the country show the number of such procedures, which denotes the high level of corruption in public administration. The court reprimand in itself is not capable of preventing the high levels of corruption. Meanwhile, the decision issued surprised by the Supreme Federal Court (STF) in 2138 Complaint, asserting that a political agent does not respond by act of lack of honesty, because processed by crime of responsibility - which generate "bis in idem". With this decision it moved to question its application to all political players, seeking to present research showing that the adoption of this position can lead to a process of "formalization of corruption" in the country. Meanwhile walked themselves to scientific research by the method exegetic-law, beyond the use of the deductive method. In the analysis of the proposed topic has been based on an approach to criminal policy to combat corruption and the policy beyond the penalty, verified by the administrative control and responsibility for the assets of the Administration. In a second time were considered the main provisions of the Law of Administrative Lack of Honesty, showing clearly and objectively how the administrative activity is distorting the concept of probity, focusing on the penalties and the subject assets and liabilities of that act. Checking the reasons for the decision of the STF in the Complaint 2138, it was found that the political agents who were prosecuted for crimes of responsibility could not be doubly punished, with the impact of sanctions also provided in the Law of Administrative Lack of Honesty. It was, in the end, that the posture designed in that complaint can not prosper under penalty of up result is unsuccessful one of the few effective weapons in combating corruption in Brazil.

Keywords: Corruption. Lack of Honesty of Administrative Law. Decision of the STF.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1 ABORDAGEM GERAL SOBRE CORRUPÇÃO.....	13
1.1 Breve Ensaio sobre Corrupção.....	13
1.2 Aspectos Sócio-Jurídicos e Reflexos Sociais da Corrupção.....	15
1.3 Abordagem Genérica da Política Criminal de Combate à Corrupção.....	17
1.3.1 Política Criminal.....	17
1.3.2 Principais Condutas.....	18
1.3.3 Política Extrapenal.....	20
1.3.4 Responsabilidade Patrimonial.....	24
CAPÍTULO 2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	26
2.1 Espécies.....	26
2.2 Sanções.....	29
2.3 Natureza Jurídica.....	31
2.4 Sujeitos da Improbidade.....	33
2.4.1 Sujeitos Passivos.....	33
2.4.2 Sujeitos Ativos.....	34
CAPÍTULO 3 A RECLAMAÇÃO 2.138 E O COMBATE A CORRUPÇÃO.....	336
3.1 Histórico e Fundamento da Reclamação.....	36
3.2 A Reclamação n. 2138 e a Decisão do STF.....	38
3.4 Crimes de Responsabilidade e a Possibilidade de “Bis in idem”.....	40
3.5 A Formalização da Corrupção.....	44
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	47
REFERÊNCIAS.....	50

INTRODUÇÃO

Toda conduta humana deve-se pautar com retidão e honestidade. Na compreensão popular aquele que se desvirtua dessa prática acaba se tornando uma pessoa desonesta, corrupta. O termo corrupção, contudo, ganha relevância quando da análise de sua ocorrência no seio da Administração Pública, eis que todo agente público que pratica fato caracterizador da corrupção acaba por prejudicar toda a sociedade.

A corrupção se destaca como um fenômeno social que repercute na sociedade das mais variadas formas, tornando-se uma das principais causas da mazela que assola o povo. Ela enfraquece a legitimidade política, provoca desperdícios de recursos, afeta o desenvolvimento econômico e social, etc.

Na conjectura da Administração Pública a nível nacional, acaba sendo praxis a ocorrência da corrupção. Nesse sentido, ela é plenamente verificável em todos os Poderes, e em todas as unidades da federação.

Na tentativa de coibir a prática corruptiva vários mecanismos são sistematizados, alguns de cunho penal, outros de natureza extrapenal. A tipificação de certas condutas como crimes (crimes contra a Administração Pública), a criação de meios de controle endógenos e exógenos da atividade administrativa, entre outros, acabam amenizando a ocorrência dos atos exteriorizadores da corrupção, na clara tentativa de expurgar esse mal da Administração.

Na política de repressão à corrupção importante instrumento surgiu em 1992: a Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429). Definindo as condutas que importam em enriquecimento ilícito à custa das verbas e do patrimônio público, as ações que promovem dano ao erário, bem como aquelas que atentam contra os princípios básicos da “correta” administração, essa lei através das sanções previstas tornou-se em pouco tempo arma potencial no combate as ações dos agentes ditos “ímprobos”, notadamente pelo fato de que a grande maioria desses atos revelam aquilo que para o senso comum se convencionou chamar de corrupção.

Ocorre que, recentemente o Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação 2138/DF, resolveu na solução de um caso concreto definir que o agente político que comete ato encartado nos artigos 9º, 10 e 11 da Lei n. 8.429/92, que já responda pelo mesmo ato por crime de responsabilidade, não será responsabilizado por ato de improbidade administrativa.

A presente pesquisa visa averiguar se essa nova postura do Pretório Excelso pode instaurar uma ineficácia no combate à corrupção no Brasil.

Para a produção do presente trabalho científico, far-se-á necessária à utilização do método exegético-jurídico, no qual se procura interpretar o sentido da lei a respeito do assunto, manuseando doutrinas, códigos, decisões judiciais, etc. Tratar-se-á de uma pesquisa explicativa, que além do registro, análise e classificação das informações coletadas, procurará identificar seus fatores determinantes e propor argumentações que sejam consideradas como válidas para as questões propostas como objetivos do trabalho.

Utilizar-se-á dos métodos de observação e do método dedutivo. Na observação são aplicados atentamente os sentidos a um objeto, a fim de que possa, a partir dele, adquirir um conhecimento claro e preciso. O objeto em pauta é a análise da corrupção diante da decisão prolatada na Reclamação 2138. Na dedução, a racionalização ou a combinação de idéias em sentido interpretativo têm mais valor que a experimentação casuística, ou seja, utiliza-se a dedução como o raciocínio que caminha do geral para o particular.

Para melhor organização do estudo ele será dividido em três capítulos, cada qual apresentando pontos relevantes para a melhor compreensão da matéria.

O primeiro capítulo discorrerá sobre o conceito de corrupção, enfocando-o no contexto da Administração Pública. Demonstrar-se-á também os efeitos sócio-jurídicos e os reflexos sociais dessa prática, analisando-se a política criminal desenvolvida para esse fim, na busca da proteção da columeidade pública. Visualizar-se-ão as principais condutas corruptas existentes dentro da Administração, sem deixar de observar a política extrapenal e os procedimentos de caráter administrativo e disciplinares necessários à compreensão do assunto cerne da pesquisa.

No segundo capítulo dispor-se-á de forma objetiva a Lei de Improbidade Administrativa, enfocando a tipificação das condutas ímprobas, as possíveis sanções aplicadas aos que cometerem tais delitos, bem como uma breve discussão sobre a natureza jurídica dessas sanções. Expor-se-á, nesse tópico também os sujeitos ativo e passivo da improbidade administrativa.

Por último apresentar-se-á o conceito de reclamação constitucional, especificando a decisão veiculada na Reclamação 2138, ajuizada com a finalidade de um ex-ministro não responder pelo crime de improbidade administrativa. Dessa decisão se extrairá a argumentação central da pesquisa, ressaltando os motivos principais de sua fundamentação, bem como investigando a probabilidade da sedimentação desse entendimento formalizar a corrupção no país.

Saliente-se que a pesquisa que ora se inicia tem nítida função informativa, sem a pretensão de esgotar a discussão sobre o assunto, eis que ela revela-se de grande

complexidade em virtude dos efeitos que o reconhecimento do ato de improbidade no caso em tela pode trazer para a eficácia no combate à corrupção no país.

CAPÍTULO 1 ABORDAGEM GERAL SOBRE CORRUPÇÃO

A corrupção no Brasil se tornou banal, é que assola o país onde as leis aparentam serem feitas para proteger, garantir e sustentar os detentores do poder estatal, mantendo a sua fartura em detrimento e exploração do povo.

O pensamento de burlar as leis, e de que elas foram feitas para os outros é o que torna a sociedade reféns da corrupção, parece ser comum a todos e aparentemente não afeta a qualquer pessoa, por isso, faz-se necessário para melhor entendimento uma análise sobre a atuação da corrupção.

1.1 Breve Ensaio sobre Corrupção

Corrupção deriva do latim *corruptus*, significa quebrado em pedaço, em outra acepção, apodrecido, pútrido. Por conseguinte, o verbo corromper significa tornar pútrido, podre. Interessa ao Direito, a corrupção enquanto ato humano contrário à lei, que traz em si dois significados: perversão e suborno.

No primeiro sentido, traz o art. 218 do Código Penal, que trata do conceito de corrupção de menores, que é induzir a libertinagem. Numa segunda acepção é de suborno, pagar ou prometer algo não devido para conseguir a realização de ato de ofício. Aceitar essa vantagem é ser corrompido.

Uma definição ampla para corrupção é a junção de atos variáveis que implica trocas entre quem possui “poder” econômico ou político na administração pública, como governantes, funcionários públicos e agentes privados, visando à obtenção de vantagens ilícitas, ilegais ou ilegítimas para determinados indivíduos ou grupos de indivíduos envolvidos por quaisquer laços de interesse comum.

Nesse sentido, Flávia Schilling (1999, p. 15) com precisão define:

Corrupção é um conjunto variável de práticas que implica trocas entre quem detém poder decisório na política e na administração e quem detém poder econômico, visando à obtenção de vantagens ilícitas, ilegais ou ilegítimas para os indivíduos ou grupos envolvidos.

Um dos conceitos para corrupção é aquele mais conhecido como “jeitinho brasileiro” baseado na opinião pública, no qual é difícil definir, em certas relações e práticas sociais, um limite claro entre o que é lícito ou não.

Bezerra (1995, p. 12) aduz que:

Confunde-se corrupção com "amizade", "presente", "favor" e como aquela é fundamentalmente entendida como "relação estabelecida", expondo ainda que esses meios pelos quais a corrupção se efetua constituem caminhos para a obtenção de benefícios.

Os cientistas sociais que analisam o tema têm definições divergentes para a corrupção. Mostram três tipos básicos de conceitos utilizados pelos estudiosos. Conforme Heidenheimer (apud BEZERRA, 1995, p. 12-18), vê-se que:

Pela definição legalista, existe corrupção quando há o desvio por parte de um funcionário público dos deveres formais do cargo devido à busca de recompensa para si ou para os outros; a definição centrada no mercado - que tem servido de base para as análises economicistas - considera corrupção a utilização do cargo público pelo seu ocupante como uma forma de maximizar a sua renda pessoal; e a definição centrada na idéia do bem público considera uma prática como corrupta quando o interesse comum, pensado como algo que tem existência e pode ser identificado, é violado em função da preocupação com ganhos particulares.

Apesar das diversas formas que a corrupção se apresenta, todos convergem para o mesmo entendimento que ela não é um fenômeno exclusivo de uma sociedade ou de um momento de seu desenvolvimento, mas tem dimensão legal, histórica e cultural, independente de como atua, a corrupção atinge níveis alarmantes no âmbito das atividades da administração pública nas três esferas da federação podendo ser uma das maiores causas da pobreza e miséria.

Em suma, essa corrupção no próprio Estado revela-se como improbidade administrativa, um ato de má-fé, desonestidade, onde os detentores do poder usufruem ilegalmente do dinheiro conquistado de um povo, pressupõem a consideração do interesse pessoal acima do ideal de servir. É uma forma de egoísmo consistente em querer auferir vantagens indevidas, com a intenção de lucrar injustamente à custa da função pública.

1.2 Aspectos Sócio-Jurídicos e Reflexos Sociais da Corrupção

O Brasil já mantém razoavelmente estruturado um sistema normativo capaz de reprimir a improbidade administrativa, os ilícitos do colarinho branco, a corrupção em todas as suas formas.

A corrupção é uma conduta criminosa prevista no Código Penal. A Constituição Federal de 1988 ampliou o modo jurídico de compreender a prática do ilícito, sobretudo em razão da Lei nacional n. 8.429, de 1992, Lei de Improbidade Administrativa, que trouxe outras duas modalidades de atos de improbidade. Pelo sistema atual, a improbidade pode ser resultante de enriquecimento ilícito, dano ao Erário ou violação de princípios da Administração.

Entende-se por crime de corrupção, o fato praticado pelo agente público considerado típico, antijurídico, sujeito a culpa ou dolo que o Estado impõe uma pena, ou até mesmo o fato praticado pelo particular contra a Administração Pública. É bem verdade que estas práticas contra a Administração Pública estão previstas no Código Penal nos artigos 312 a 327.

Apesar da eficácia desses meios de combate a corrupção, esse tipo de criminalidade vem se expandindo assustadoramente, com graves conseqüências para a ordem econômico-social, principalmente pela impunidade freqüente dos seus agentes.

A corrupção não consiste apenas em suborno, mas é contribuir para a concretização da fome, miséria, doença, ignorância e o desemprego em uma sociedade, impossibilitando o acesso aos direitos humanos e o respeito à vida. É um crime de efeito prolongado sendo mais prejudicial para uma nação do que os crimes sangrentos.

Conforme afirma Marcio Rosa (2008, p.5)

O efeito invisível da corrupção é detectado nas ruas, praças e grandes cidades, sobretudo. Há miséria e uma legião de desassistidos. O Estado corrupto nega ao seu povo acesso ao desenvolvimento tecnológico, à saúde pública e à educação eficiente e menos onerosa. A associação de dado investimento externo com o pagamento de propinas ou de vantagens, ou encarece o produto final ou inviabiliza o próprio investimento. O povo não terá acesso à descoberta porque ela não existe ou porque lhe será muito custosa, proibitiva.

A desigualdade de renda é, provavelmente, a causa mais importante dos grandes males políticos, econômicos, sociais, éticos e culturais que assolam o país.

O Estado deve prover tudo que uma sociedade precisa para se manter equilibrada, porém com a atividade ilícita nos setores administrativos a receita pública míngua em setores que não irão cumprir com a sua finalidade, criando um círculo vicioso da corrupção, assim, atinge-se o seu ápice, alimenta o enriquecimento de alguns e estabelece a definitiva dependência de todos.

Do âmbito econômico, a corrupção transfere a renda da população como um todo para indivíduos ou grupos de indivíduos corruptos. A corrupção impede o desenvolvimento econômico da nação ao permitir a extração de renda de setores vulneráveis da população ou de pessoas ou de empresas, pois os detentores do poder político têm apenas como objetivo a espoliação de riquezas.

Os agentes de corrupção dificultam o desenvolvimento econômico criando fortes distorções e deficiências no mercado. As ações corruptas tendem a beneficiar os agentes de corrupção ativa e não a sociedade como um todo, afugenta os investidores honestos, mínguem os investimentos externos e comprometem o desenvolvimento econômico e social.

Ao inflacionar o custo com a corrupção, diminui-se a disponibilidade de bens e serviços á sociedade. Ao diminuir o jogo capitalista da competição entre empresas, ela também aumenta os custos dos bens e serviços, reduzindo sua disponibilidade aos cidadãos. Quando se protege as empresas conectadas por laços de corrupção aos agentes públicos corruptos, a corrupção permite não apenas a sobrevivência e crescimento de empresas ineficientes no mercado, mas também favorece – no jogo de mercado capitalista – o desaparecimento das empresas eficientes, mas desprovidas de conexões com os agentes de corrupção.

Do âmbito social a corrupção é ainda mais dura, vivenciam-se costumeiramente pessoas morrendo em filas de hospitais ou crianças por falta de saneamento básico. Na área social existem os recursos públicos e não são poucos, porém se perdem no meio da burocracia e, sobretudo, da corrupção.

A corrupção pública constitui uma variável negativa nos níveis de crescimento econômico e melhoria dos índices sociais, dado que o Estado detém o poder ou função de coordenar ou impulsionar esse processo mediante suas políticas.

As conseqüências da corrupção ultrapassam os limites da moral e da ética e atingem, perversamente, a vida dos seres humanos. A corrupção não é um crime sem vítimas, é uma

criminalidade oculta de difícil percepção. De fato, quando esta se torna endêmica, o dinheiro público deixa de ser investido em projetos ou infra-estruturas realmente necessários, susceptíveis de melhorar a qualidade de vida das populações, antes ocorrendo em áreas da economia de interesse marginal. Os cidadãos sofrem as conseqüências de investimentos estéreis e, numa óptica global, a sociedade fica mais pobre.

Estudos empíricos mostram que as principais conseqüências da corrupção são o aprofundamento da miséria, da injustiça social e de desempenhos medíocres nos índices de crescimento e desenvolvimento econômico e social.

Em verdade, é um fenômeno que alimenta baixos índices sociais e econômicos de desenvolvimento, contribui decisivamente para injustas estratificações e é capaz de comprometer, dentre outros, o princípio republicano, a democracia e os valores essenciais aos homens, como a igualdade, a dignidade e a liberdade.

1.3 Abordagem Genérica da Política Criminal de Combate à Corrupção

Atualmente a sociedade encontra-se cada vez mais a mercê do caos existente na Administração Pública, as necessidades de se combater a corrupção e a imoralidade administrativa aumentam e, conseqüentemente, o Estado apresenta dificuldades em atender e em aplicar o poder punitivo às infrações ocorridas dentro desse sistema, acentuando o quadro de miséria e de injustiça social vivenciada pela a maioria dos cidadãos.

A busca em combater atos de improbidade não se constitui somente na defesa individual do cidadão comum em não praticar a corrupção, mas deve partir de uma política criminal devidamente aplicada pelo o Estado por meio de normas jurídicas que desempenham sua função em prol da sociedade.

1.3.1 Política Criminal

A Política Criminal é um conjunto de normas e procedimentos repressivos por meio dos quais o corpo social, e principalmente o Estado, organiza-se com o intuito de combater a

criminalidade, tendo por objetivo permanente assegurar à coesão e a sobrevivência da sociedade, em resposta a necessária segurança das pessoas e do patrimônio.

Como conceitua João José Leal e Rodrigo José Leal (2007) :

Política criminal tem por fim o estudo e a prática das ações mais adequadas ao controle da criminalidade, deve ser entendida como conjunto de conhecimentos capazes de conduzir o legislador- no momento da gestação da norma penal- e o operador jurídico , no momento de sua aplicação e execução, a construir um sistema penal mais eficiente(útil) e legítimo(justo).

Ou seja, a política criminal é a ciência ou a arte de selecionar os bens ou direitos que devem ser tutelados jurídica e penalmente a escolher os caminhos para efetivar tal tutela, o que implica a crítica de valores e caminhos já eleitos.

Contudo, a Política Criminal tem caráter dúplice: é ação, para efetivar a tutela dos bens jurídicos; e a crítica como forma de aprimoramento dos bens tutelados, vistos na breve análise da política aplicada na administração pública.

O crime de corrupção tem como bem tutelado a incolumidade da administração pública, bem protegido por meio de sanções, previsto na legislação brasileira no Código Penal, na Lei do Regime Jurídico dos Servidores Públicos n. 8.112/90, na Lei de Improbidade Administrativa n. 8.429/92. Estes são os meios legais que disciplina a corrupção e as condutas esta associada, fruto de decisões políticas, sendo ainda suscetíveis a alteração e adequação resultado de possíveis críticas feitas e analisadas em busca do combate a corrupção.

É bem verdade que o Estado precisa se aprimorar e decida implementar uma luta sem freios contra qualquer tipo de crime; garantindo a punição dos culpados, acabando com esse sentimento de impunidade que tem os detentores do poder, e restabeleça a igualdade social, que somente alcançará por meio de uma política criminal bem estudada e fielmente aplicada.

1.3.2 Principais Condutas

É natural que as pessoas vivam segundo as leis e normas reconhecidas como legais estabelecidas pelo Direito Positivo, porém, existem aqueles que violam e desrespeitam essas leis e normas com objetivo de obter benefício pessoal. Pessoas que infringem tais leis são

conhecidas como criminosos, e no crime de corrupção política, de corruptos aqueles que se utilizam da função pública para realizar atos ilegais contra a sociedade como um todo, condutas estas mais comuns contra a ordem econômica, conhecidos por crimes de colarinho branco.

Nesse sentido, Feldes (apud SUTHERLAND, 2000, p. 225) define:

Os 'white collar crimes' à luz de uma perspectiva subjetivo-profissional, identificando-os como sendo os delitos cometidos por pessoas dotadas de respeitabilidade e elevado status social, no âmbito de seu trabalho. São dois, portanto, os pontos de apoio do conceito proposto: o status do autor e a conexão da atividade criminosa com sua profissão.

A busca incansável por aumentar o poder político financeiro em relação ao poder político de seus concorrentes do resto da sociedade os faz agir de forma irresponsável, infringindo as leis em busca da satisfação pessoal. Assumem diversas condutas corruptas, que podem ser: a apropriação de bens públicos para o desfrute privado; desvio de recursos públicos com fins de beneficiar a um grupo ou partido político; utilização do tráfico de influências a fim de obter favores especiais para si, parentes ou amigos; a extorsão, dentre tantos outros.

Também não se pode olvidar de uma variante da corrupção, que se dá no sentido inverso, ou seja, a transferência de dinheiro ou favores de cidadãos privados para o Estado, que é o suborno, a propina.

As condutas mais comuns de corrupção são: suborno ou propina, nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação governamental privilegiada para fins pessoais ou de pessoas amigas ou parentes, compra e venda de sentenças judiciais, recebimento de presentes ou de serviços de alto valor por autoridades, etc.

Todavia essas posturas estão fora do leque de políticas públicas destinadas ao benefício da sociedade por isso os altos níveis de corrupção estão associados a baixos índices investimento e crescimento econômico.

São as condutas ilegítimas e costumeira de corrupção vista em todos os âmbitos da administração pública, seja Legislativo, Judiciário e Executivo, que tem levado o país a uma desordem moral, social, econômica.

1.3.3 Política Extrapenal

A política extrapenal constitui é um conjunto de procedimentos administrativos e disciplinares de caráter repressivo, aplicáveis aos ilícitos civis, estrutura-se com a finalidade impedir a criminalidade, tendo por objetivo garantir o equilíbrio e o bem estar da sociedade.

São comuns infrações civis na Administração Pública e para que o Estado cumpra sua finalidade junto ao interesse público, é necessário além de realizar a correta administração, é imprescindível combater as irregularidades no âmbito administrativo por meios de políticas e procedimentos de controle.

1.3.3.1 Controle Administrativo

Controle constitui um dos princípios basilares da Administração Pública, que está estruturada e organizada segundo os princípios científicos aplicáveis às funções básicas que a constitui. De tal forma, que a ausência dessas funções ou as falhas têm reflexos diretos e negativos nas demais funções, bloqueando parcial ou totalmente seus objetivos. Os resultados medíocres ou desastrosos na administração pública ou privada têm sempre como responsáveis as falhas do controle, de igual forma como o sucesso fundamenta-se na sua eficiência. Entende-se o controle administrativo como poder-dever de vigilância, orientação e correção que a própria Administração, ou outro Poder, diretamente ou por meio de órgãos especializados, exerce sobre sua atuação administrativa.

O poder-dever de controle é exercitável por todos os Poderes da República, estendendo-se a toda atividade administrativa e abrangendo todos os seus agentes. Por esse motivo, diversas são as formas pelas quais o controle se exercita, sendo, o controle exercido pelos três Poderes: Judiciário, Legislativo e Executivo.

Existem vários critérios para classificar as modalidades de controle, um desses é o sistema de controle interno e externo; que é a classificação segundo a localização do órgão que as realiza do modo como vem delineado, particularmente nos artigos da Carta Magna.

O controle interno é determinado pela Constituição de 1988:

Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Assim, é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. É o tipo de controle que deve ser exercido por órgão da própria Administração. Como bem define Hely Meirelles (apud GOMES, 2008):

Controle interno é todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, como interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre o seu pessoal e os atos administrativos que pratiquem.

Esta forma de controle pode se confundir com a própria administração, pois deve servir aos objetivos que lhes são próprios, convergentes a propiciar a eficaz aplicação dos recursos públicos, atendendo aos melhores padrões de eficiência e de economicidade.

O principal objetivo do controle interno é assegurar em cada Ministério, a observância da legislação e dos programas do governo; coordenar as atividades dos distintos órgãos e harmonizá-los com as dos demais Ministérios; avaliar a atuação dos órgãos supervisionados, além de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e sua economicidade. A Constituição Federal determina que os responsáveis ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade devem dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

O Controle externo é o efetuado por órgão alheio à Administração, este compreende o controle parlamentar direto; o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nessa matéria) e controle jurisdicional. Suas funções estão deferidas pela Constituição Federal de 1988.

Controle Parlamentar Direto é o controle exercido diretamente pelo Congresso Nacional, que visa de acordo com o inciso X do art. 49 CF, “fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da Administração indireta”.

Essa forma de controle parlamentar – é exercido pelo Poder Legislativo diretamente ou com o auxílio de uma Controladoria ou Tribunal de Contas. Existem dois tipos de controle: o controle direto e o indireto.

O controle direto é o controle político que analisa aspectos de legalidade e de mérito, exemplo; convocação de ministro de Estado para prestar informações, apuração de irregularidades pelas Comissões Parlamentares do Inquérito, já o controle indireto é o financeiro, que ocorre através de fiscalização contábil, financeira e orçamentária a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Outro meio de controle externo é o exercido por meio do Tribunal de Contas através de auditorias que verificam a legalidade das despesas; constatam a ocorrência de prejuízos aos erários sob sua proteção, atestam práticas de violação à moralidade administrativa, exercitada por diferentes meios, certificam o desvio de recursos em favor dos agentes ou de terceiros, comprovam o favorecimento de terceiros em detrimento do patrimônio, e outras irregularidades. As investigações são feitas com o acompanhamento do Ministério Público que atua juntamente àquelas Cortes.

Havendo ilícitos penais o Ministério Público poderá de ofício ou a requerimento da autoridade administrativa requisitar a instauração de inquérito policial. A aplicação das penalidades previstas, cíveis ou penais, a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória.

O controle jurisdicional está determinado na Constituição Federal no art. 5º XXXV, onde informa que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. É o exercido pelo Poder Judiciário que decide exclusivamente com força de definitividade, pois adota-se o sistema de Jurisdição Única.

Portanto, o Poder Judiciário decide todo e qualquer litígio sobre a adequada aplicação do Direito no caso concreto, independente de quem sejam os litigantes ou a índole da relação jurídica controvertida. Existem algumas medidas específicas para enfrentar atos ou omissões de autoridade pública são elas: *habeas data*, *habeas corpus*, mandado de segurança, ações de inconstitucionalidade, ação popular e ação civil pública, estas últimas serão tratadas adiante neste trabalho.

Ação popular, é prevista no artigo 5º da Constituição Federal, inciso LXXIII e na Lei nº 4.717, de 29.06.65, informa que qualquer cidadão é parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe. Ação popular é também um meio do qual se pode valer para inibir os agentes públicos de praticarem atos ímprobos na Administração Pública.

O Ministério Público tem obrigação de agir independente de representação até, usando, por exemplo, o Inquérito Civil, meio que lhe deu a Constituição Federal para investigar e obter todos os elementos probatórios que respaldem o pedido que pretender fazer, mediante ação civil pública que da ação popular é concorrente. Nada justifica que se omita por não dispor de provas. Compete-lhe ir buscá-las.

A ação civil pública é o instrumento idôneo para o Ministério Público combater ferozmente a improbidade administrativa, como afirma Pazzaglini (2000, p. 198) que :

Ao co-legitimar o Ministério Público para a persecução civil dos atos que maculam o patrimônio público, o legislador constituinte quis reforçar as possibilidades de controle jurisdicional sobre a legalidade e a moralidade dos atos administrativos, minimizando ‘os obstáculos técnicos e econômicos que inibem a participação popular na formação do processo’, suprir a inacessibilidade ao Poder Judiciário e impedir que se reduza ‘a ordem jurídica afirmada a uma ordem não efetivamente garantida.

A Constituição Federal, em seu artigo 129, inciso III, incumbe ao Ministério Público “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivo”. Essa é a sua função relevante, zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos, promovendo as medidas necessárias à sua garantia.

O Ministério Público poderá ajuizar as respectivas ações civis públicas, pois o mesmo exerce um controle da legalidade e moralidade e de eficiência da atuação Administração Pública com as demais formas de controle.

No processo judicial a função do Ministério Público consiste em ajuizar a ação civil pública no que atinge aos atos de improbidade administrativa, seja como parte, em que agirá em nome próprio por causa da específica legitimação que a ordem jurídica lhe conferiu.

O controle interno e externo, em toda a sua extensão e essência, são instrumentos eficazes e indispensáveis à boa administração, capazes de garantir a efetivação de seus objetivos, que se resumem no atendimento do interesse social e na realização do bem público.

Os resultados medíocres ou desastrosos na Administração Pública ou privada têm sempre como responsáveis as falhas do controle, de igual forma como o sucesso fundamenta na sua eficiência.

A adequada organização do sistema de controle no âmbito da administração pública e a preservação do seu funcionamento eficiente resultam em êxitos quanto à eficácia, eficiência e economicidade dos atos da administração, ao mesmo tempo em que servem para prevenir a ocorrência de irregularidades, desvios e perdas de recursos públicos, evitando também a ocorrência de penalizações.

1.3.4 Responsabilidade Patrimonial

Responsabilidade é o dever jurídico de responder por atos que impliquem dano a terceiro ou violação de norma jurídica. Assim, a responsabilidade surge como consequência de uma atividade ilícita ou contrária ao direito.

A responsabilidade patrimonial do Estado ocorre quando seus agentes, nessa qualidade, causam danos morais ou materiais aos administrados, mediante condutas lesivas quer por atos ilícitos, quer por atos lícitos. Assim, fica o Poder Público obrigado a reparar o dano.

A Constituição da República Federativa do Brasil, através do seu artigo 37, § 6º, estabelece que:

As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

O Estado somente responderá pelo dano que lhe foi imputado quando houver preenchido o requisito a fixação do nexo causal entre o dano produzido e a atividade funcional desempenhada pelo agente estatal, assim caracterizando-se a responsabilidade objetiva do Estado. O nexo de causal consiste no liame entre o prejuízo alegado pelo administrado e a atividade lícita ou ilícita da administração. Sem demonstrar que o dano

sofrido pelo administrado deriva de ato praticado por funcionário da administração, não há o dever de indenizar.

Desta forma, o Estado é responsável pela indenização ou ressarcimento, pois detém a personalidade jurídica para tal e não a Administração Pública, reconstituindo o patrimônio lesado, tendo o direito de reembolso daquilo que despendeu, por meio da ação regressiva contra o agente causador do dano, nos casos de dolo ou culpa daquele.

Analisa-se que a responsabilidade objetiva do Estado estabelecendo o liame causal e se o dano for indenizável, estabelecer-se-á a obrigação estatal de indenizar a vítima, nos casos de atos ilícitos, e ressarcir nas hipóteses dos atos lícitos.

Ocorre que o Estado, utilize-se das causas excludentes para eximir-se de suas responsabilidades sobre o dano ou atenuá-la. Alguns elementos ou circunstâncias em que ocorrem os danos são aptos a produzir a exclusão do Estado no dever de indenizar o patrimônio lesado do administrado, porque interferem no nexos causal, dissociando o comportamento estatal da lesão. Entre as principais causas de exclusão da responsabilidade do Estado em indenizar destacam-se a culpa exclusiva da vítima, culpa de terceiro, força maior e o estrito cumprimento do dever legal em face de um estado de necessidade.

Observa-se que o nexos causal e o dano indenizável são requisitos essenciais para ensejar a Responsabilidade Patrimonial do Estado, somente se exclui a obrigação de indenizar se demonstrado que não existiu nexos de causalidade entre o agir da administração e o dano produzido, ou este restou mitigado pelo interesse da coletividade.

CAPÍTULO 2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Como se vê, em sentido amplo improbidade é desonestidade. Consiste na conduta do administrador e pode ser praticada não apenas pelo agente público, lato sensu, mas também por quem não é servidor e viola a moralidade pública. É o ato que se caracteriza pela falta de zelo com dois elementos: o patrimônio público e o interesse público.

Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior têm entendimento esclarecedor, na medida em que dizem ser a improbidade administrativa (1999, p. 39): “O designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano)”.

A improbidade administrativa é um ilícito político-administrativo; ato que infringe os princípios fundamentais da Administração Pública; designativo utilizado para a corrupção administrativa; fato jurídico resultado da conduta humana, positiva ou negativa de efeitos jurídicos involuntários, que implica na aplicação de sanções de natureza extrapenal em processo judicial em virtude dos bens jurídicos atingidos pelo fato jurídico.

Adriano Soares da Costa (1998, p.85), complementa: “Improbidade administrativa é o termo técnico para designar atos de corrupção na esfera pública, os quais podem ou não ter conseqüências patrimoniais”.

A corrupção administrativa revela-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de privilégios ilícitos.

A improbidade administrativa vem prevista na Constituição Federal de 1988, porém o tema foi definitivamente disciplinado com maior amplitude na Lei n. 8.429/92 conhecida também como Lei do Colarinho Branco, constituindo-se no principal instrumento legislativo para a defesa do patrimônio público, abrangendo todos os agentes públicos em geral.

2.1 Espécies

A Lei n. 8.429/92 enumera um rol de condutas, não de caráter taxativo, e sim, meramente exemplificativo, pois quando não enquadrada à conduta diretamente nos casos pré-estabelecidos, a conduta pode ser estendida ao caput dos artigos, que ensejam a formulação genérica da conduta.

A tipificação dos atos de improbidade encontra-se nos artigos 9º, 10 e 11 da referida lei, são três as espécies que a lei contemplou: atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito; atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; e atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública.

A primeira forma encontra-se disposta no artigo 9º, *caput*.

Art. 9º - [...] constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas atividades mencionadas no art. 1º desta lei.

Ao analisar o caput, observa-se que o ilícito caracteriza-se pela a necessidade da vantagem indevida, sendo essa vantagem resultado da utilização ilegal da função pública direcionada a busca de benefícios, que pode ser constituído em valor, presente ou futuro, monetário ou não. Assim, todo o enriquecimento relacionado ao exercício da atividade pública e que não corresponda à contraprestação paga ao agente por determinação legal, constitui-se como indevido. Para que a vantagem seja indevida, basta que seja aceita, não importando se adveio de oferta, solicitação ou exigência.

O objetivo primordial do legislador constituinte foi de garantir a probidade, a moralidade, à honestidade dentro da administração pública; por isso a presença do elemento subjetivo é de grande importância nessa lei. É relevante analisar a conduta do agente, sob *animus doloso* ou *culposo*.

O enriquecimento ilícito por meio do abuso do cargo ou função conseqüente trará responsabilidade civil pela lesão ocorrida ao erário, que neste artigo é de responsabilidade subjetiva, não admitindo a forma culposa. Se não existir o mínimo de má-fé, não se pode falar em aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública.

Por tanto, a aplicabilidade da lei exige bom senso, averiguar a real intenção do agente, sob pena de sobrecarregar inutilmente o judiciário com questões irrelevantes, que podem ser enquadradas e resolvidas na própria esfera administrativa.

No caso de improbidade administrativa nos atos que causem prejuízo ao erário a Lei de Improbidade Administrativa no art 10 define que:

O art. 10:[...] constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário público qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbarateamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades [...].

Ocorrem nos casos em que haja efetiva perda patrimonial, mas existira casos que a conduta do agente ocasione malbarateamento dos haveres públicos, fruto de uma má administração, agindo culposamente, hipótese em que haverá, lesão ao erário por conduta comissiva ou omissiva do agente. Exatamente por isso, é necessária a análise do fato, e sua adequada punição, observando a proporcionalidade do ilícito e suas sanções.

A distinção entre a conduta dolosa e culposa aproveita, apenas para fins de aplicação das penas, incidindo para a conduta culposa sanções menos severas. No entanto, incide nas condutas descritas no artigo 10, tanto o agente público que causou voluntariamente prejuízo ao erário em razão de sua conduta, como aquele que mesmo não tendo previsto o dano ao erário, agiu de forma imprudente ou negligente.

A corrupção administrativa não se caracteriza somente no campo jurídico, podendo, com frequência, resultar em prejuízo material ao erário e em enriquecimento ilícito, para o agente público ou para terceiro beneficiário, ou para ambos. Vislumbra-a também, que sempre que houver corrupção administrativa, haverá desrespeito pelo menos a um dos princípios da Administração Pública, mesmo que não haja enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário.

Por essa razão, a ofensa a um dos princípios na administração pública é a conduta corrupta por excelência, independentemente de outras implicações materiais que possam advir do mesmo fato. Este fato tem previsão própria no art. 11 da Lei nº 8.429/92:

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

Nesse caso, não se verifica a necessidade da efetiva lesão ao patrimônio; basta que o ato viole a moral administrativa, para ser visto como um ato de improbidade. Assim, conclui-se que nos dois artigos anteriores ocorre lesão ao patrimônio material à medida que o referido artigo 11 infringe o patrimônio moral.

Como já foi dito anteriormente, o rol é exemplificativo, sendo incluso ao artigo pelos inúmeros princípios basilares da Administração. Exige-se por tanto, sob pena de sanção, o devido cumprimento das atribuições administrativas sob a égide dos princípios que informam a Administração Pública.

Se todo o poder emana do povo, como preceitua a Constituição Federal, que deve exercê-lo nos termos da Lei Maior, com base em seus princípios, em especial os da administração pública, a corrupção administrativa quebra essa harmonia, uma vez que sempre ofende os princípios do agir do Estado, tornando inaceitável e ilegal o seu desenvolvimento.

2.2 Sanções

A lei em estudo define as sanções aplicáveis aos agentes da administração, que praticam condutas de corrupção, obtêm privilégios, mal administram e mal utilizam o patrimônio público, bens, direitos, recursos, com ou sem valor econômico.

A previsão legal aos casos de improbidade administrativa dispõe sobre sanções aplicáveis ao agente público, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função, na administração direta, indireta ou funcional, como também define como e quando sua conduta se caracteriza em ato ilícito com tal definição.

Ao classificar as condutas, aponta a forma de apurá-las e puni-las, tendo por objetivo maior proteger a Administração Pública.

Com relação às penas cominadas pela lei, as mesmas possuem gradação, a critério do juiz, conforme o resultado do ato ímprobo independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica.

Em se tratando do artigo 9º da referida lei, o responsável pelo ato ímprobo enquadrado no artigo já citado estará sujeito à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função

pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

O agente que agir de forma ilegal com condutas típicas do artigo 10 da mesma lei deverá promover o ressarcimento integral do dano, além de estar sujeito à perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio. Se concorrer para esta circunstância, perderá a função pública, terá seus direitos políticos suspensos pelo prazo de cinco a oito anos, pagará multa civil de até duas vezes o valor do dano e ficará proibido 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.

E configurado o crime de acordo com o artigo 11 da Lei de Improbidade, o agente deverá promover o ressarcimento integral do dano, se houver. Podendo perder a função pública, ter os direitos políticos suspensos pelo prazo de três a cinco anos, pagar multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e, além de ficar proibido 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 três anos.

Numa idéia finalística da Lei de Improbidade Administrativa, Rita Tourinho(2005, p. 202) destaca a função das sanções afirmando:

A Lei de Improbidade Administrativa é instrumento eficaz para o controle principiológico da discricionariedade, uma vez que, caso não sejam observados tais princípios no exercício da discricção, o agente público estará sujeito a diversas sanções, incluídas, dentre elas, a perda da função pública.

É relevante afirmar que o artigo 11 da Lei de Improbidade deve ser bem analisado, pois em seu caput, define genericamente os atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública exigindo que atentamente se observe a caracterização da improbidade, que haja ação ou omissão dolosa do agente público, e esta importe em perigo de dano ao patrimônio público, para que um simples ato contra um

princípio punível por uma pena disciplinar não seja considerado um crime de improbidade punível por sanção penal.

A Lei de Improbidade Administrativa tem como papel principal o de impedir a ilegalidade nos atos administrativos e, na hipótese da transgressão da norma, de fazer valer a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, no sentido de que a Administração Pública possa cumprir sua finalidade que é o bem comum.

2.3 Natureza Jurídica

Bastante discutível é a questão da natureza jurídica em matéria de Improbidade Administrativa, no aspecto de definir ser de natureza cível ou penal.

Ao praticar uma conduta tipificada como ato de improbidade administrativa, o agente submete-se a responsabilização a nível penal, administrativo e civil e devido a essa diversidade, existem grandes discussões na doutrina a respeito da natureza jurídica da ação de improbidade.

Portanto, não é o nome da matéria, mas a natureza jurídica, analisada objetiva e cientificamente, que definirá os contornos destes ou daqueles institutos e entidades.

Importante observação sobre o tema foi desenvolvida por Rita Tourinho (2005 p.133) quando afirma que:

Ao tratar da responsabilidade por improbidade administrativa, a referida lei não somente instituiu normas de direito material e processual, aplicáveis àqueles agentes públicos que praticam atos de improbidade administrativa, como também previu sanções comuns aos processos administrativo e penal. Tal diversidade de matérias abordadas na lei criou uma certa dificuldade na fixação de posição unânime quanto a sua natureza.

Compreende-se que trata meramente de um ilícito civil, esse entendimento em reconhecer que a ação de improbidade administrativa tenha natureza civil, advém de três aspectos jurídicos.

Primeiro, pela condenação do responsável ao pagamento de uma indenização correspondente ao prejuízo por ele causado ao patrimônio público, por ser uma ação de postura patrimonialista.

O segundo o fundamento vislumbra-se na própria Carta Suprema, na parte final do parágrafo 4º do artigo 37, que revela-se na penalidade cível aos atos de improbidade administrativa independente da penal. Segue o artigo *in verbis*:

Art.37§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 na graduação previstas em lei, **sem prejuízo da ação penal cabível.** (Grifado).

Ocorre que o legislador constitucional teve a intenção de prescrever essa ação natureza civil, como mostra o referido dispositivo da Carta Magna, que trouxe de forma explícita o seu posicionamento quanto à independência dos ramos cíveis e penais, ao instituir que, em um ato de improbidade, o agente será penalizado por sanções em seu texto previstas, fazendo a ressalva das outras sanções penais cabíveis.

O último aspecto seria por ser de praxe a utilização do termo ação civil pública de improbidade administrativa.

Em sentido contrário ao que se tem discutido a respeito, a ação de improbidade administrativa pode ter a natureza jurídica de uma ação penal, pois aplicam-se penas ao acusado, retirando-lhe os atributos de um cidadão e da vida honrada, ou seja, são condenados a cumprimento de penas conceituadas como as mais graves do sistema jurídico em vigor, como a suspensão dos direitos políticos e proibição de celebrar contratos com os órgãos públicos.

Diferentemente do que se tem entendido, o fato da sentença ter uma característica indenizatória não descaracteriza sua natureza penal, pois existem sentenças penais, previstas pelo Código de Processo Penal, que também derivam preceitos condenatórios patrimoniais. Destarte, o ponto diferenciador da jurisdição cível e penal não está na reparação do dano, existente na ação penal e civil, mas na aplicabilidade de uma pena fixada pelo Estado que existe numa e não na outra.

Sob esse aspecto a ação de improbidade administrativa, que aplica pena estatal e às vezes enseja a condenação num preccito reparatório, está muito mais caracterizada para uma ação penal do que para ação cível.

Sendo assim, continua a questão da natureza jurídica sem um posicionamento unânime, porém, predomina a tese, em sede de doutrina, por ser uma ação cível, sendo afastada a incidência penal neste campo jurídico. Existe, portanto uma minoria, que discorda desse postura, por entender a ação de improbidade administrativa como sendo parte do direito administrativo sancionador, abrangido pelo âmbito penal.

2.4 Sujeitos da Improbidade

Sabe-se que a conduta ilícita, inclusive a de improbidade resulta em efeitos em dois âmbitos, ativos e passivos. Os sujeitos da improbidade são divididos nesses dois pólos: os sujeitos ativos, ou seja, aqueles que por ação ou omissão praticam atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito, que causem prejuízo ao erário ou, ainda, que atentem contra os princípios da Administração Pública; e os sujeitos passivos, que arcam com as conseqüências dos atos na lei dispostos como ilícitos.

A Lei n. 8.429/92 tratou desses sujeitos dos atos de improbidade em seus três primeiros artigos, que respectivamente tratam, sobre os sujeitos passivos, os sujeitos ativos e os terceiros que concorrem para a prática do ato de ilícito.

2.4.1 Sujeitos Passivos

Estão no pólo passivo do ato de improbidade administrativa são as entidades públicas ou privadas que tenha participação direta ou indireta de dinheiro público em seu patrimônio ou receita anual, pode ser pessoa jurídica de Direito público interno, como é o caso da União, Estados, Municípios, Distrito Federal, autarquias e entes públicos ou privados que participem direta ou indiretamente do dinheiro público.

Inicialmente a Lei de Improbidade Administrativa estabelece em seu 1º artigo que é agente passivo das condutas ilícitas a Administração Pública direta, indireta ou funcional.

Por tanto, segundo Hely Lopes (2005, p.717) afirma que “a administração direta é um conjunto dos órgãos integrados na estrutura administrativa da União.” Compreende-se que administração pública direta, é composta pelas suas entidades estatais que não tem personalidade jurídica própria, como é o caso da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal.

Administração Indireta seria composta pelas entidades que possuem personalidade jurídica própria, criadas ou autorizadas por lei, que são as autarquias, sociedades de economia mista, as empresas públicas e fundações públicas, sendo esta última acrescentada pela lei n 7.596/87.

Então, se enquadra dentro dos atos de improbidade a infração praticada contra o Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, seja da União, dos Estados e dos Territórios, ou dos Poderes Executivo e Legislativo do Distrito Federal e dos Municípios.

Completando os sujeitos passivos, o parágrafo único do primeiro artigo da lei 8.429/92 fala que constituem também as entidades que recebem subvenções, benefícios ou incentivo - seja fiscal ou creditício - de órgãos públicos, bem como aquelas que, para a sua criação, o erário tenha concorrido com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual.

2.4.2 Sujeitos Ativos

Com fundamento no artigo 2º e 3º da Lei 8.429/92 figura pólo ativo como sujeito ativo qualquer agente público, contando ou não com o auxílio de um terceiro agente, que induza ou concorra para as condutas previstas de improbidade administrativa.

Tais disposições versam que os atos de improbidade são aqueles praticados por agentes público, que por sua vez, é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo primeiro.

De acordo com o artigo 3º da mesma lei, abrange a possibilidade de serem aplicados os dispositivos legais àquele que, ainda não seja agente público, da mesma forma concorra ou induza para a prática de ato ímprobo ou dele se beneficie de qualquer forma direta ou

indiretamente, porém vale salientar que se não for servidor público ou agente público não poderá aplicar a sanção de perder a função pública, como decorrência lógica.

Enfim, cabe ressaltar que um administrador não será responsabilizado por atos ilícitos cometidos por outros administradores, somente será responsabilizado em hipótese de induzimento, beneficiamento, participação na prática do ilícito ou omissão, ao tomar ciência de práticas que visem impedir tais atos.

CAPITULO 3 A RECLAMAÇÃO 2.138 E O COMBATE A CORRUPÇÃO

Sabe-se que os agentes políticos são os que detêm um maior poder e por meio disso também tem contribuído para uma desestruturação social do Estado. As ações de improbidade administrativa contra os agentes políticos são as que mais se proliferam, razão pela qual tem atingindo altos interesses surgindo decisões a fim de inibir o surgimento de novas ações, como pode ser visto a seguir no caso da Reclamação n.2138.

Espera que o ordenamento jurídico tenha uma efetividade no controle a corrupção sem que sofra interferência na sua aplicação, e não queiram acabar com os únicos meios adequados para combatê-la.

3.1 Histórico e Fundamento da Reclamação

A Reclamação Constitucional configura-se como instituto processual-constitucional, pelo qual se busca preservar a competência do Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, assim como garantir a autoridade das decisões emanadas por estes e, por fim, proteger a devida aplicação das Súmulas Vinculantes. Como se pode perceber, a Carta Magna Brasileira apenas atribuiu a competência originária para aplicação da reclamação constitucional aos Tribunais Superiores Brasileiros, como está insculpido na Constituição Federal de 1988 que dispõe em seu art. 102, I, *in verbis*:

Art. 102, inc. I, "I", da CF/88: "Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe (...) processar e julgar originariamente (...) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões".

O dispositivo demonstra a sua tríplice função: garantir a imposição das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, preservar a competência destes Tribunais Superiores e proteger a aplicação das súmulas vinculantes.

Enfim, é um remédio processual-constitucional de relevância para a custódia do ordenamento jurídico pátrio que, todos podem utilizá-los para resguardar seus direitos em

busca da justiça da decisão e da pacificação social, sem prejuízo do uso de outros instrumentos processuais existentes.

A Reclamação consiste no fato pelo qual se leva ao Supremo Tribunal Federal ou ao Superior Tribunal de Justiça a informação da usurpação de sua competência ou desobediência a julgado seu, praticada por juiz ou tribunal inferior, afastando a eficácia de ato de juiz ou tribunal inferior de sua competência ou em desacordo com anterior julgamento seu.

O ato praticado por juiz ou tribunal o foi no exercício da jurisdição e com pretendida eficácia sobre determinado litígio ou processo. Ocorre que, quando os tribunais superiores realizam o controle esperado através da Reclamação, este controle atingirá o litígio e os litigantes.

A Reclamação é um instrumento de proteção da unidade e da supremacia da Constituição, tem natureza de ação constitucional, vista como garantia fundamental do cidadão e da sociedade. Em razão de sua natureza, a Reclamação passou a ser um importante instrumento de efetividade da jurisdição e das decisões do Superior Tribunal de Justiça e em especial do Supremo Tribunal Federal a quem cabe interpretar e aplicar em máxima instância, as normas da Constituição, conforme o previsto no art.102, I, 1 da CF/88, já citado anteriormente.

Nesse sentido, a Reclamação se trata de ação de extração constitucional, cuja finalidade é assegurar a competência, bem como a autoridade das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, ou seja, é um sistema constitucional e processual por meio do qual se pretende viabilizar instrumento para a fiscalização da observância, e preservação, tanto da competência do Pretório Excelso, como da autoridade de suas decisões.

É importante frisar que a reclamação não tem caráter recursal, pois a ela falta elementos essenciais do recurso. Desta forma, é possível refutar qualquer possibilidade de enquadrar a natureza recursal à Reclamação Constitucional, como afirma Dinamarco (2004, p. 196-197):

Sendo um remédio processual, com toda segurança a reclamação consagrada no texto constitucional não é, todavia, um recurso, seja porque não consta entre as modalidades recursais tipificadas em lei (argumento secundário), seja porque não se destina a desempenhar a missão que os recursos têm. (...) Não se trata de cassar o ato e substituí-lo por outro, em virtude de algum *error in iudicando*, ou de cassá-lo simplesmente para que outro seja proferido pelo órgão inferior, o que ordinariamente acontece quando o ato contém algum vício de ordem processual. A referência ao binômio cassação-substituição, que é moeda corrente na teoria dos recursos, apóia-se sempre no pressuposto de que estes se voltam contra atos portadores de algum erro substancial ou processual, mas sempre atos suscetíveis de

serem realizados pelo juiz prolator, ou por outro – ao contrário dos atos sujeitos à reclamação, que não poderiam ter sido realizados (a) porque a matéria já estava superiormente decidida pelo tribunal ou (b) porque a competência para o outro ato era deste e não do órgão que o proferiu, nem de outro de seu mesmo grau, ou mesmo de grau superior no âmbito da mesma Justiça, ou ainda de outra Justiça.

É inadmissível caracterizar a reclamação como recurso, pois a reclamatória não pretende impugnar decisões judiciais diante da situação de sucumbência, ao contrário, pretende fazer valer o quanto decidido pelo Judiciário numa demanda pela qual obteve êxito. Ademais, não está prevista dentre as modalidades recursais, que diante do Princípio da Taxatividade, estampa no Código de Processo Civil, quais são as modalidades recursais previstas no sistema constitucional brasileiro.

A reclamatória assume, tão-somente, caráter de ação constitucional. Fredie Didier Jr. (2007) e Gisele Góes (2007), enquadram a natureza jurídica da Reclamação como ação constitucional, posicionamento este que mais se coaduna com o ordenamento jurídico pátrio, pois há ausência à Reclamatória dos requisitos necessários do recurso, quais sejam, a sucumbência e objetivo de reformar ou anular da decisão ora combatida pelo remédio recursal, em verdade, o que se pretende com a propositura da Reclamação Constitucional é a que se imponha o cumprimento da decisão emanada pelos Tribunais Superiores, que preserve a competência dos mesmos ou se assegure o respeito e a adequada aplicação das Súmulas Vinculantes.

3.2 A Reclamação n. 2138 e a Decisão do Supremo Tribunal Federal

Oportuno é dentro do assunto de improbidade administrativa abordar a Reclamação n.2.138 que está em andamento no Supremo Tribunal Federal, mais conhecido como caso de Sandemberg. Julgamento que contesta o processo de um ministro do governo Fernando Henrique Cardoso por improbidade administrativa.

Ocorre que o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Sandemberg utilizou um avião da FAB e hospedou gratuitamente sua família em instalações federais.

Essa Reclamação é um tipo de expediente processual-constitucional que tem por finalidade a assegurar a competência do tribunal inferior, evitando usurpações. Busca-se, na espécie, como resultado mediato, alcançar o cancelamento, forma de dizer, da condenação do

ex-ministro Ronaldo Mota Sardemberg por ter usado jatinhos da FAB em viagens de turismo e pela utilização de Hotel de Trânsito da Aeronáutica para fins particulares.

Mas o advogado geral da União na época argumentou que agentes políticos, indivíduos eleitos ou nomeados por estes, como ministros e secretários estaduais e municipais não poderiam ser processados por improbidade administrativa, pois a Constituição Federal teria reservado procedimento específico e especial, os seus atos configurariam crime de responsabilidade, processo persecutório próprio, de competência restrita, e não, ato de improbidade na tipificação daquela Lei. Vale lembrar que com a aplicação extensiva dessa Lei se tem a possibilidade de perseguição em juízo de forma difusa, portanto, com maior e mais volumoso combate à corrupção, a sua maior eficiência é conseqüência natural.

Não obstante toda corrupção existente na nação, é ainda mais uma regressão a reclamação n. 2138-6/190 DF – ajuizada pela Advocacia Geral da União, perante o Supremo Tribunal Federal, vista como uma verdadeira ameaça ao Estado Democrático de Direito, tendo em vista o alto índice de corrupção e impunidade que assola o País.

O julgamento da Reclamação n. 2.138 teve início em agosto de 2002, quando o interessado ainda ocupava o cargo de ministro. Na oportunidade, foi relatada pelo ministro Nelson Jobim, que decidiu pela procedência da Reclamação.

Somente em 2007 foi finalizada a votação, resultando, o Supremo Tribunal Federal, por seis votos a cinco decidiu que a Lei de Improbidade Administrativa não poderia ter sido aplicada contra o ex-ministro da Ciência e Tecnologia Ronaldo Sardemberg. Alega-se que autoridades não podem ser submetidas à lei porque já estão sujeitas a outra legislação, a que trata de processos por crime de responsabilidade. O resultado do julgamento abre a porta para que outras autoridades conquistem o direito de ter suas ações de improbidade arquivadas.

Deste modo, observa-se a ementa da Reclamação n. 2.138, na qual se afirma que:

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

A decisão proferida na Reclamação limita-se apenas às partes envolvidas no processo de origem, não possuindo eficácia vinculante e erga omnes. Não sendo demais realçar que

mesmo julgada procedente a Reclamação, não terá a mesma o condão de afetar diretamente outras ações pendentes propostas contra agentes políticos.

Porém, não se pode negar que as decisões proferidas pelo Pretório Excelso fora dos casos das denominadas ações de controle de constitucionalidade, embora não vinculantes, tenham eficácia de precedente persuasivo, por isso, a própria Reclamação n. 2138 poderá ter reflexos prejudiciais, relacionado à idéia de que os agentes políticos não estão sujeitos à Lei 8.429/92, não respondendo por crimes de improbidade.

Se definitivamente os agentes políticos não puderem ser processados por improbidade administrativa, levará à anulação de vários outros processos contra prefeitos e outros “agentes políticos”. Além disso, tornará ainda mais difícil levar casos de corrupção à justiça, constituindo-se a descriminalização da corrupção.

Ora, é perceptível o jogo de interesses políticos, pois se acatada a tese em comento, a Lei de Improbidade passará a ter aplicação restrita aos servidores públicos, desonerando aqueles que detêm maior poder e contribuindo cada vez mais para a corrupção do Estado.

3.4 Crimes de Responsabilidade e a Possibilidade de “Bis in idem”.

Neste tópico discute-se sobre a utilização indiscriminada da ação civil pública por improbidade administrativa contra os agentes políticos, considerando-se, que estes estão sujeitos, também, a um regime próprio de responsabilidade previsto na Constituição e em Leis especiais. A aplicação concomitante, portanto, a Lei n. 8.429/92 e a Lei de Crimes de Responsabilidade, em razão de um mesmo fato, levando, inexoravelmente ao “bis in idem”, na aplicação da pena, como se pode ver a seguir.

A definição a respeito do crime de responsabilidade é analisada pelo doutrinador Damásio de Jesus (2008):

A expressão “crime de responsabilidade”, na legislação brasileira, apresenta um sentido equívoco, tendo em vista que se refere a crimes e a infrações político-administrativas, não sancionadas com penas de natureza criminal.

Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas cujas sanções importam em exoneração da função, ou seja, a saída do agente do cargo e sua inabilitação por um determinado período de tempo para o exercício de funções públicas.

Os crimes de responsabilidade estão definidos na Lei Federal n.1.079 de 1950, sendo próprios dos seguintes cargos: Presidente da República; Ministros de Estado; Ministros do Supremo Tribunal Federal; Procurador Geral da República, etc.

Nas ações por crime de responsabilidade, o agente político é julgado pelo Legislativo, e não pelo Judiciário. Se houver condenação, pode ser impedido de ocupar cargos públicos por, no máximo, cinco anos. No caso de ações de responsabilidade contra o presidente da República, ministros de Estado, ministros do STF e o procurador-geral da República, o foro de julgamento é o Senado. Para governadores e secretários dos estados, o foro são as assembleias legislativas.

Segundo a Lei de Crimes de Responsabilidade, quando o agente imputado for um chefe do poder executivo, pode sofrer um processo de impeachment. Na hipótese de ser um membro do legislativo, pode ter seu mandato suspenso. Caso seja do poder judiciário ou apenas fazer parte de uma autarquia ou ser funcionário público, poderá ser exonerado.

Todavia, é indubitável que os agentes políticos estão regulados pelo regime dos crimes de responsabilidade previstos na Constituição Federal e, disciplinados, também, pela Lei n. 1.079/50, no mesmo sentido, pela Lei de Improbidade Administrativa 8.429/92, que tipifica os atos ilícitos praticados pelos agentes públicos contra a Administração Pública.

Primeiramente é necessário compreender quem é o agente público que está sujeito as estas normas. No aspecto conceitual do que é agente político, a doutrina majoritária, entende que, agentes políticos são espécies do gênero dos agentes públicos, que ocupam cargos e funções previstas na Constituição da República.

A respeito do assunto, Hely Lopes Meirelles (2008) define que :

Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração, na área de sua atuação, pois não são hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juizes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.

O agente político diferentemente dos outros servidores públicos, tem a capacidade de tomar decisões políticas e administrativas, possui o poder discricionário necessário a independência na sua área de atuação, enquanto os outros estão subordinados a limitações hierárquicas, não detendo a mesma autonomia funcional e estão sujeitos a um sistema comum de responsabilidades.

Daí advém o entendimento de que os agentes políticos estão regulados pelo regime dos crimes de responsabilidade previstos no artigo 102, I, “c”, da Constituição Federal, disciplinados amplamente no Capítulo V, da Lei n. 1.079/50, e também estão sujeitos à disciplina da Lei de Improbidade Administrativa, Lei n. 8.429/92.

Por isso, caracteriza o conflito aparente entre as normas supra descritas pela a unidade de fato e, a pluralidade de normas que aparentemente identificam o mesmo fato delituoso.

A aplicação concomitante, portanto, da Lei n. 8.429/92 e da Lei n. 1.079/50 em razão de um mesmo fato, leva ao “bis in idem”, na aplicação da pena. Maria Helena Diniz (2008) define que:

Bis in idem é no Direito Administrativo, princípio pelo qual o funcionário público não pode ser punido duas vezes (bis) pela mesma (in idem) falta por ele cometida. No Direito Penal, princípio pelo qual ninguém pode ser punido ou julgado duas vezes pelo mesmo fato.

Por esse entendimento é que o STF entendeu que os chefes do poder executivo não respondem por crime de improbidade, mas somente por crimes de responsabilidade de sanções de natureza cível, que podem ser mais gravosas do que sanções de improbidade administrativa, que tem caráter penal.

É perceptível que a Lei de Improbidade Administrativa tem conteúdo penal, que podem ser vistas nas punições previstas pela norma quando, na fixação de suas sanções, prevê a indisponibilidade de bens e o ressarcimento do erário, além da perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos do réu como já foi analisado anteriormente no art. 12 da mesma lei.

Na Lei n. 1.079/50, vislumbra-se no Capítulo V – Dos crimes contra a probidade na Administração -, com pena fixada no artigo 2º - perda do cargo e inabilitação para o exercício

de função pública pelo prazo de até oito anos, por força do artigo 52, parágrafo único, da Constituição Federal/88.

E é nesse sentido que o citado ex-Ministro, Nelson Jobim (apud BACCO, 2008), fundamentou sua posição ao analisar a Reclamação 2.138/DF , afirmando:

É evidente, pois, que, tal como anotado pela doutrina, a sentença condenatória proferida nessa peculiar “ação civil” é dotada de efeitos que, em alguns aspectos, superam aqueles atribuídos à sentença penal condenatória, é certo, pois, que a condenação proferida na ação civil de que trata o art. 37, § 4º, da Constituição, poderá conter, também, efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que eventual sentença condenatória de caráter penal. Não é preciso dizer, também, que muitos dos ilícitos descritos na Lei de Improbidade configuram, igualmente, ilícitos penais, que podem dar ensejo à perda do cargo ou da função pública, com efeito da condenação, como fica evidenciado pelo simples confronto entre o elenco de “atos de improbidade”, constante do art. 9º da Lei nº. 8.429/92, com os delitos contra a Administração praticados por funcionário público (Código Penal, art. 312 e seguintes, especialmente os crimes de peculato, art. 312, concussão, art. 316, corrupção passiva, art. 317, prevaricação, art. 319, e advocacia administrativa, art. 321). Tal coincidência ressalta a possibilidade de incongruências entre as decisões na esfera criminal e na ‘ação civil’, com sérias conseqüências para todo o sistema jurídico.

Ora, os agentes políticos estão subordinados a um regime especial de responsabilidade e, sendo assim, este se sobrepõe ao regime comum normatizado pela Lei de Improbidade Administrativa, considerando-se, evidentemente, como visto antes, o conteúdo penal incluso nesta.

Observa-se que esse entendimento de Nelson Jobim evita de aplicar duas normas ao mesmo fato, se o agente político fosse visto como qualquer um outro servidor público haveria a possibilidade de bis in idem.

Nesse sentido, é que o ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim, em análise da Reclamação n. 2138, citando Cláudio Ari Mello referiu-se que: “o condenado por improbidade administrativa ver-se-á na indigna posição de não-cidadão, em face da perda dos direitos políticos” (OABMT, 2008).

A verdade é que os agentes políticos não podem ser equiparados e considerados como os demais servidores públicos, pois, é sua característica a independência e a capacidade de tomar decisões que às vezes, se confundem com a própria atribuição estatal. Portanto, as atribuições dos agentes políticos não se confundem com as atribuições dos demais agentes públicos que estão sujeitos a limitações hierárquicas. Não são dotados de autonomia funcional e estão subordinados, a um regime comum de responsabilidade. Daí advém, o entendimento a

respeito da exegese da norma especial em face da norma geral, em que toda a ação que realiza o tipo do delito especial, realiza também necessariamente, ao mesmo tempo, o tipo do geral, enquanto que o inverso não é verdadeiro.

Assim, aplica-se o princípio da especialidade, como uma solução ao conflito administrativo aparente de normas, fundamentando não ser possível, portanto, que a responsabilidade do agente político, considerando-se como tal, os Ministros de Estado, os Prefeitos, os integrantes do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, como também do Ministério Público, seja apurada pelos mesmos procedimentos comuns aplicáveis aos servidores públicos, eis que, como foi analisado, está submetido às normas especiais uso colacionadas e não à Lei de Improbidade.

3.5 A Formalização da Corrupção

A crise por que passa a sociedade brasileira é bastante grave. É cada vez mais freqüente o envolvimento de agentes públicos com casos de corrupção, abuso do poder, e outros fatos que desvirtuam a legítima função do administrador público.

É evidente o jogo de interesses políticos, quando se acata a tese em que a Lei de Improbidade passar a ter aplicação restrita aos servidores públicos, desonerando aqueles agentes políticos que possui maior poder, contribuindo cada vez mais para a desestruturação social do Estado.

A Lei de Improbidade Administrativa, criada para punir agentes públicos acusados de corrupção se torna inócua, segundo a decisão do Supremo Tribunal Federal de que autoridades não podem ser submetidas à lei porque já estão sujeitas a outra legislação, a que trata de processos por crime de responsabilidade. Tal decisão abre a porta para que outras autoridades conquistem o direito de ter suas ações de improbidade arquivadas.

Ao responder por ações de responsabilidade em vez de ações de improbidade, os detentores de cargos públicos terão mais chance de ficar impunes por irregularidades durante o mandato, pois a punição para condenados por improbidade é mais severa. Além disso, o julgamento no caso da improbidade é realizado pela primeira instância do Judiciário - onde existem menos ações tramitando, e a demora pelos julgamentos é menor. Assim, não se pode negar que se trata de decisão a desserviço ao combate da impunidade.

A Lei de Improbidade Administrativa mostrou-se como instrumento eficaz, tendo em vista a falácia da lei de responsabilidade política e a prerrogativa de foro utilizada no âmbito criminal, além, do fato de ser proposta pelo Ministério Público, instituição que goza de garantias constitucionais e de independência funcional, e assim sendo, uma instituição preparada e com estrutura para propor ação contra os agentes políticos.

Por meio da referida lei, o Judiciário, o Ministério Público, os cidadãos, os advogados e os Tribunais de Contas têm em suas mãos um forte instrumento para tentar inibir com a corrupção que vem assolando o país. Trata-se de um verdadeiro obstáculo processual e material para controle da impunidade.

A utilização deste instrumento jurídico deve ser utilizado em função das causas que explicam a presença da corrupção nas sociedades democráticas, conforme Peces-barba (Apud GARCÍA-ALÓS 2008) são elas:

Causas estas que, podem ser de caráter geral – a citada crise de valores que se repercute necessariamente sobre a integração social que mantém as sociedades vivas –, causas políticas – perda da fé no Estado e no poder político e falta de confiança nos valores legais e sociais que os legitimam – e, por fim, causas econômicas – o espírito da concorrência desenfreada e do enriquecimento sem limites.

A Lei de Improbidade não é um primado legislativo, entretanto, é um forte instrumento para salvaguardar os princípios necessários à manutenção de um Estado Democrático de Direito.

É importante que haja um maior exercício por parte da população, da cidadania, não se conformando com tais atos de improbidade, mas que tenha uma participação maior da sociedade no combate dessa mazela que é a corrupção administrativa. O debate sobre a questão da cidadania é imprescindível numa sociedade que está marcada por desigualdades sociais, políticos corruptos, pobreza e violência aguda. Segundo Kyoshi Harada (apud MARQUES, 2008) “o exercício da cidadania é a última instância para o efetivo extermínio da improbidade administrativa, que já incorporada na cultura do favorecimento, a qual, tende a ser aceita como algo normal na vida administrativa da nação”.

Portanto, é bastante relevante se conscientizar para acabar de vez com a corrupção que vem afrontando o Brasil, para que as gerações futuras possam viver em um país digno e honrado, e para quando olharem para trás, verem o povo que lutou com garra e determinação contra a corrupção, pois esta segundo GARCÍA-ALÓS (2000.p.33):

É contrária aos princípios de justiça e deslegitima a actividade política e os partidos que a dirigem. Por conseguinte, a Administração e o Estado, bem como todos os cidadãos, devem adoptar uma atitude repressiva para exigir o respeito de regras de ética pública e uma concepção da política que a elimine ou, pelo menos, a reduza a um fenómeno marginal.

Por último, traz-se o entendimento de Rui Barbosa, um dos maiores combatentes da corrupção, que dizia “De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, e rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto”.

Não se deve acomodar com a corrupção, nem contribuir com ela, deferir privilégios constitucionais aos agentes políticos, eximir-se da aplicação da lei n.8.429/92 é retroceder no combate à malversação das verbas públicas e à improbidade administrativa, é uma verdadeira ameaça ao Estado Democrático de Direito, tendo em vista o alto índice de corrupção e impunidade que assola o País.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Entre os vários problemas sociais, a corrupção se destaca pela possibilidade de interferir na vida de uma série de pessoas nos mais variados setores: saúde, educação, lazer, segurança, etc. Como se observou, ela se caracteriza como um malefício que acarreta prejuízos incalculáveis, cujas conseqüências, além dos efeitos imediatos, provoca efeitos prolongados, desvirtuando o aparelhamento estatal do seu fim precípua, alcançar o bem comum, contribuindo, desta forma, para o aumento da fome, da miséria, da injustiça social e de desempenhos medíocres nos índices de crescimento e desenvolvimento sócio-econômico. É capaz de comprometer, dentre outros, o princípio republicano, a democracia e os valores essenciais aos homens, como a igualdade, a dignidade e a liberdade.

Foi observado que os atos de corrupção são em sua imensa maioria praticados pelos indivíduos que na administração da coisa pública, deveriam se pautar por critérios de impessoalidade, honestidade, retidão, probidade, etc. São aqueles que, com mandato político conferido pelo próprio povo, deveriam buscar angariar esforços na consecução do bem-estar social.

Verificou-se que uma vez constatada a existência desse tipo de conduta desvirtuada, foram criados mecanismos e instrumentos que impedissem, ou ao menos suavizassem a desestruturação da Administração, evitando que esta emergisse por completo na seara da corrupção. Um aparato normativo foi criado com vistas a coibir a prática desonesta, e carregada por interesses pessoais que se distanciassem do alcance das necessidades sociais. Medidas de natureza penal, como medidas de natureza extrapenal foram sistematizadas num complexo de controle efetuado pelas diversas funções do Poder Estatal (Executivo, Judiciário, Legislativo).

Um desses instrumentos exterioriza-se pelo controle que a própria Administração exerce sobre suas atividades, pretendeu especialmente que essa atuação se pautasse pelos princípios e critérios norteadores básicos da Administração Pública. O controle também é efetuado por outros órgãos, alheios à Administração, compreendendo, entre os mais significativos, o controle parlamentar direto, àquele exercido pelo Tribunal de Contas e o controle jurisdicional dos atos administrativos.

A pesquisa abordou, ainda nesse contexto, a idéia de uma responsabilização do Estado, que deve suportar a prática lesiva aos interesses dos indivíduos, mas com a possibilidade de atingir os verdadeiros responsáveis pela atitude ilegal.

Do explanado, constatou-se que existem mecanismos aptos a coibir a corrupção nas veias da Administração Pública, mas o que parece acontecer é que até esses meios de controle estão sendo corrompidos.

Num segundo momento o trabalho enfocou-se a Lei de Improbidade Administrativa, analisando-a de forma simples e objetiva, destacando, contudo, a sua importância como instrumento normativo apto ao combate à corrupção. Viu-se que a improbidade administrativa consiste na conduta econômica eticamente reprovável, praticada pelo agente estatal, consistente no exercício indevido de competências administrativas que acarretam prejuízos aos cofres públicos, com a frustração de valores constitucionais fundamentais, sujeitando o agente a punição complexa e unitária, de natureza penal, administrativa, e civil, tal como definido em lei.

Viu-se que não é causal o termo “improbidade”, vez que ele apresenta conotação ética, indicando condutas que infringem a moral, a lealdade, a boa-fé, com forte cunho de corrupção econômica. Os atos exteriorizadores da improbidade (artigos 9º, 10 e 11 da Lei n. 8. 429/92), bem como as sanções ali previstas, sempre foram encarados como importante instrumento no combate a corrupção o Brasil.

Ocorre que, nesse sistema legal, incidiam tanto aqueles indivíduos encarregados das mais simples atividades administrativas, como os responsáveis pelas decisões políticas mais importantes da Administração Pública. Esse panorama, contudo, começou a se alterar com uma decisão tomada pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação 2138/DF.

Para a melhor compreensão do tema o trabalho apresentou objetivamente o conceito da Reclamação Constitucional, apresentando, logo em seguida, a decisão proferida pelo STF em que se contestava o processo de um ministro do governo Fernando Henrique Cardoso por improbidade administrativa. No julgamento entendeu-se que se o agente político já respondesse por crime de responsabilidade não poderia ser “duplamente punido” nos moldes da Lei de Improbidade Administrativa.

Assim, pôde-se observar que se esse entendimento vier a prevalecer para todos os casos, serão anulados e/ou extintos inúmeros processos de improbidade administrativa contra prefeitos e outros agentes políticos, o que tornará ainda mais difícil levar casos de corrupção à justiça, constituindo-se num verdadeiro “convite à corrupção”. Com fulcro nessa decisão restarão brechas para que a corrupção continue se alastrando dentro dos três Poderes da

Federação, e mesmo assim seus agentes se tornem ímpunes, ou mesmo tenham uma sanção amena, tornando ineficaz a política de combate implementada pela Lei n. 8.429/92.

Por fim, percebeu-se que além de um problema de deficiência estatal, a corrupção é problema de índole pessoal, tanto da sociedade que se acomoda com a situação, como dos agentes incumbidos de gerir a coisa pública. Nesse passo, o intuito do estudo não foi apresentar uma solução para a problemática, mas a de destacar que a decisão do Pretório Excelso pode contribuir massivamente para a formalização da corrupção nos altos escalões da Administração Pública, o que seria amenizado se a Lei de Improbidade fosse amplamente aplicada.

REFERÊNCIAS

ANGHER, Anne Joyce. *Vade Mecum, Acadêmico de Direito*. Constituição Federal de 1988. Editora Rideel, 2007

BACCO, Sidnei Di. *Inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos*. Disponível em: <<http://www.tdbvia.com.br/arquivos/web/inaplicabilidade%20da%20lei%20de%20improbidade%20administrativa%20aos%20agentes%20politicos.htm>>. Acesso em: 21 mar. 2008.

BEZERRA, Marcos Otávio. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

BRASIL. *Crimes de Responsabilidade*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L1079.htm>. Acesso em: 21 mar. 2008.

_____. *Lei de Improbidade Administrativa*. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 21 mar. 2008.

_____. STF. *Reclamação nº 2138*. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=2138&classe=Rcl&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em 23 mar. 2008.

COSTA, Adriano Soares da. *Teoria da inelegibilidade e o direito processual eleitoral*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CUNHA, Leonardo José Carneiro; DIDIER, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Reclamação Constitucional*. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2007.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *A nova Era do Processo Civil: A Reclamação no Processo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Malheiros, 2004.

DINIZ, Maria Helena. *Dicionário Jurídico*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 1998.

FELDES, Luciano. *Tutela Penal de Interesses Difusos e Crimes do Colarinho Branco*. Rio Grande do Sul: Livraria do Advogado, 2000.

GÁRCIA-ALÓS, Luis Vacas. Os instrumentos específicos da jurisdição do Tribunal de Contas no combate à corrupção. **Revista do Tribunal de Contas de Portugal**. N.º 33 – Janeiro a Junho de 2000.

GOMES, Fernanda Cunha. *O controle da Administração Pública no Estado Democrático de Direito*. Disponível em: <http://www.juspodivm.com.br/i/a/%7B950401D6-C9B4-4F75-A2B6-B21A6E811D11%7D_O%20CONTROLE%20DA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA.doc>. Acesso em: 21 mar. 2008.

JESUS, Damásio de. *Ação Penal Sem Crime*. Disponível em: <http://www.damasio.com.br/?page_name=art_006_2000&category_id=36>. Acesso em 23 mar. 2008.

LEAL, João José; LEAL, Rodrigo José. Nova política criminal e controle do crime de tráfico ilícito de drogas. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1435, 6 jun. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9948>>. Acesso em: 23 jun. 2008.

MARQUES, Raphael Peixoto de Paula. Breve apanhado sobre a lei de Improbidade Administrativa. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2384>>. Acesso em: 02 jul. 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2005.

OABMT. *A Improbidade Administrativa, o "bis in idem" com a matéria penal e seus "tipos abertos"*. Disponível em: <<http://www.oabmt.org.br/index.php?tipo=ler&mat=3698>>. Acesso em 20 mar. 2008.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Princípios reguladores da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2000.

PECES-BARBA. *Sobre la Corrupción*. Apud GARCÍA-ALOS, Luís Vacas. *Os instrumentos específicos da jurisdição do Tribunal de Contas contra a corrupção*. Revista do Tribunal de Contas de Portugal. N.º 33 – Janeiro a Junho de 2000

_____. ROSA, Márcio Fernando Elias, FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 4. ed., São Paulo: Atlas, 1999.

ROMANO NETO, Francisco. *Improbidade Administrativa*. Monografia apresentada no curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande. Sousa, 2004.

ROSA, Márcio Fernando Elias. Corrupção como entrave ao desenvolvimento. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 8, n. 229, 22 fev. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4870>>. Acesso em: 23 jun. 2008.

SANTOS, Kalliany Elias dos. *Atuação ministerial no combate a improbidade administrativa*. Monografia apresentada no curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande. Sousa, 2004.

SCHILLING, Flávia. *Corrupção: ilegalidade intolerável. Comissões parlamentares de inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992)*. São Paulo: IBCCrim, 1999.

SOUSA JUNIOR, Francisco Amaral de. *A responsabilidade do advogado parcerista face a Lei de Improbidade Administrativa*. Monografia apresentada no curso de Direito da Universidade Federal de Campina Grande. Sousa, 2007.

TOURINHO, Rita Andréa Rehem Almeida. *Discricionabilidade Administrativa: ação de improbidade & controle principiológico*. 1ª ed., 2ª. Tir.: Curitiba: Juruá, 2005.

ANEXO

Rcl 2138 / DF - DISTRITO FEDERAL

RECLAMAÇÃO

Relator(a): Min. NELSON JOBIM

Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF)

Julgamento: 13/06/2007 Órgão Julgador: Tribunal Pleno

Publicação

DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008

EMENT VOL-02315-01 PP-00094

Parte(s)

RECLTE.: UNIÃO

ADV.: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

RECLDO.: JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO DA 14ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL

RECLDO.: RELATOR DA AC Nº 1999.34.00.016727-9 DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

INTDO.: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Ementa

EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. Questão de ordem rejeitada. I.2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, "c", (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, "c", da Constituição. II.3. Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, "c"; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II.4. Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, "c", da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II.5. Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, "c", da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

Decisão

Preliminarmente, o Tribunal assentou a ilegitimidade da Procuradora Valquíria Oliveira Quixadá Nunes e da Associação Nacional do Ministério Público, vencidos os Senhores Ministros Carlos Velloso, Celso de Mello, Ilmar Galvão, Sepúlveda Pertence e o Presidente. No mérito, após os votos dos Senhores Ministros Nelson Jobim, Relator, Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Maurício Corrêa e Ilmar Galvão, julgando procedente o pedido formulado na reclamação, para assentar a competência do Supremo Tribunal Federal e declarar extinto o processo em curso, na 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, que gerou a reclamação, pediu vista o Senhor Ministro Carlos Velloso. Falaram, pela reclamante, o Dr. José Bonifácio Borges de Andrada, Advogado-Geral da União, e, pelo Ministério Público Federal, o Dr. Haroldo Ferraz da Nóbrega, Vice-Procurador-Geral da República. Presidência do Senhor Ministro Marco Aurélio. Plenário, 20.11.2002.

Decisão: Renovado o pedido de vista, justificadamente, pelo Senhor Ministro Carlos Velloso, que não devolveu à mesa o feito para prosseguimento, tendo em vista estar aguardando a inclusão em pauta das Ações Diretas de Inconstitucionalidades nº 2.797 e nº 2.860, envolvendo temas a ela relacionada. Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Plenário, 28.04.2004.

Decisão: Prosseguindo no julgamento, e colhidos o voto do Senhor Ministro Carlos Velloso, que julgava improcedente a reclamação, e o voto do Senhor Ministro Cezar Peluso, que acompanhava o relator, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Não participaram da votação os Senhores Ministros Eros Grau e Carlos Britto, por sucederem aos Senhores Ministros Maurício Corrêa e Ilmar Galvão que proferiram votos. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 14.12.2005.

Decisão: Renovado o pedido de vista do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, justificadamente, nos termos do § 1º do artigo 1º da Resolução nº 278, de 15 de dezembro de 2003. Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim. Plenário, 22.02.2006.

Decisão: Retomado o julgamento do feito, após a preliminar de conhecimento suscitada pelo Ministério Público Federal, apontando a incompetência superveniente desta Corte para a apreciação da matéria e propondo, portanto, o não-conhecimento da reclamação, acolhida pelo eminente Ministro Joaquim Barbosa, que também suscitou preliminar, essa no sentido da perda do objeto da reclamação em face do afastamento do cargo que garantia a prerrogativa de foro, e do voto da Senhora Ministra Cármen Lúcia, que acolhia a preliminar do Ministério Público, no que foi acompanhada pelos Senhores Ministros Ricardo Lewandowski e Carlos Britto, pediu vista dos autos o Senhor Ministro Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 01.03.2006.

Decisão: O Tribunal, por maioria, deliberou pela rejeição da preliminar de prejudicialidade suscitada pelo Senhor Ministro Joaquim Barbosa, no que foi acompanhado pelos Senhores Ministros Carlos Britto, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence. Em seguida, o Tribunal também rejeitou a questão de ordem suscitada pelo Senhor Ministro Marco Aurélio, no sentido de sobrestar o julgamento, no que foi acompanhado pelos Senhores Ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello. Votou a Presidente. No mérito, por maioria, o Tribunal julgou procedente a reclamação, vencidos os Senhores Ministros Carlos Velloso, Joaquim Barbosa, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, que a julgavam improcedente. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, em assentada anterior. Não participaram da votação, quanto ao mérito, a Senhora Ministra Cármen Lúcia, e os Senhores Ministros Ricardo Lewandowski, Eros Grau e Carlos Britto, por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim, Carlos Velloso, Maurício Corrêa e Ilmar Galvão, que proferiram votos em assentada anterior. Plenário, 13.06.2007.

Retificação de decisão: Fica retificada a decisão da assentada anterior, publicada no Diário da Justiça de 20 de junho deste ano, referente à ata da décima sétima sessão ordinária, para constar que, no mérito, ficou vencido o Senhor Ministro Marco Aurélio, julgando improcedente a reclamação, acompanhado dos Senhores Ministros Carlos Velloso, Joaquim Barbosa, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence. Ausentes, nesta assentada, os Senhores Ministros Celso de Mello e Eros Grau. Presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie. Plenário, 20.06.2007.