

FACULDADE DE CIÊNCIAS GERENCIAIS DE MANHUAÇU

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE CARGOS ELETIVO**

Sandra Mara Rodrigues Vaz

MANHUAÇU  
2018

**SANDRA MARA RODRIGUES VAZ**

**A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DE CARGOS ELETIVO**

Projeto de pesquisa apresentado ao Curso Superior de Direito da Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito.

Orientador (a): Milena Temer

Área de Concentração: Direito Administrativo

MANHUAÇU  
2018

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	5
2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA TUTELA .....	7
2.1 SANÇÕES JURIDICAS DE IMPROBIDADE .....	10
2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS .....	14
2.3 ESPÉCIES DE CAUTELARES PREVISTAS NA LEI Nº 8.429/92 .....	17
2.4 AGENTE PÚBLICO .....	20
3. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	22
4. CORRUPÇÃO .....	25
5. MENSALÃO .....	29
6. CONCLUSÃO .....	34
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	36

## **RESUMO**

A identidade da natureza sancionatória entre a Lei nº 8.429/92 e a Lei nº 1.079/50 e as regras especiais de perda do cargo estabelecidas no texto constitucional têm sido os principais argumentos levantados por aqueles que sustentam a sua não aplicação aos agentes políticos. Sendo que a principal discussão em torno da improbidade administrativa está na sua aplicabilidade aos agentes políticos que já estariam sujeitos aos crimes de responsabilidade, vale salientar que a improbidade administrativa apesar de ser um ato ilícito, é considerada uma conduta de natureza cível. Dessa forma, não se pode dizer que quem responde por improbidade administrativa tenha cometido um crime e não existe no sistema jurídico brasileiro uma classificação da improbidade administrativa enquanto ação corrupta.

Palavras-chave: Agentes Políticos; Direito Constitucional e Administrativo; Atos de Improbidade.

## 1. INTRODUÇÃO

O postulado constitucional da moralidade administrativa é o princípio basilar da atividade administrativa no qual decorre, diretamente, do almejado combate à corrupção e à impunidade no setor público, sendo ressaltado que não pode a Lei de Improbidade Administrativa ser interpretada de forma restrita (BRASIL, 1988, online).

Sendo assim, o julgador também é hermeneuta, que se atua mediante tal qualidade e por obrigação acompanhar a evolução do direito e da justiça, e, portanto, de interpretar as situações postas sub *judice*, fazendo unia subsunção contextualizada, teleológica, analógica e, em prol da sociedade, por consequência, deve validar-se de que a razão de ser da Lei de Improbidade, dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública e do próprio instituto da prescrição, a fim de atribuir uma causa de suspensão, quando não haja reeleição sucessiva, o agente ímprobo é reeleito, antes do termo final da prescrição. A prescrição da ação de improbidade, na hipótese de mandatos intercalados, adota-se as mesmas razões dos mandatos sucessivos (BRASIL, 1992, online).

É termitente que as ações destinadas à aplicação de sanções aos responsáveis pela prática de ato de improbidade administrativa estão sujeitas à prescrição nos termos do art. 23 da Lei n. 8.429/1992; nesse aspecto, o ato de improbidade imputado a agente público no exercício de mandato, de cargo em comissão ou de função de confiança, o prazo para ajuizamento da ação é de cinco anos, contados do primeiro dia após o término do exercício do mandato ou o afastamento do cargo, momento em que ocorre o término ou cessação do vínculo temporário estabelecido com o Poder Público.

A justiça não cumpre na íntegra a punição para o agente político com o cargo eletivo bem como há uma demora no julgamento desses políticos que dilapidam o patrimônio público. Diante do fato é cabível uma análise da improbidade administrativa, bem como sua lei, sanções e a Constituição Federal, pois, mediante a situação caótica pela qual o Brasil se encontra hoje, politicamente falando há uma falha na aplicabilidade nas penas dos crimes de responsabilidade acarretada pela

corrupção, acarretando assim a improbidade administrativa e a quebra de seus princípios constitucionais ( BRASIL,1988; BRASIL 1992).

Assim sendo, a justificativa penitente que se dá ao não cumprimento do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, é a corrupção e ao famoso “jeitinho brasileiro” de burlar a eficácia da lei, é sabido que o Brasil tem a corrupção enraizada em sua história, o que faz com que os escândalos ocorridos no dia a dia acentuem cada vez mais as desigualdades sociais.

Apresentar alguns aspectos controvertidos acerca do objeto do processo de improbidade administrativa, em especial o cargo eletivo político, ressaltando que os pontos polêmicos escolhidos para desenvolvimento no presente trabalho não esgotam todos os tópicos que poderiam ser levantados nessa matéria.

## 2. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA TUTELA

Segundo Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior (1997, p. 37): Improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas 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 obséquios e privilégios ilícitos.

Por improbidade administrativa entende-se o ato que afronta os princípios norteadores da atuação administrativa, é designativo na chamada corrupção administrativa ou, tecnicamente, fato jurídico decorrente da conduta humana, positiva ou negativa, de efeitos jurídicos involuntários. É ilícito político administrativo, que induz à aplicação de sanções de natureza extra-penal em processo judicial.

A base constitucional direta para a responsabilização pelos atos de improbidade administrativa encontra-se no § 4º do art. 37 da constituição federativa de 1988.

4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988).

Segundo Fábio Konder Comparato (1999, p. 8), esclarecendo o artigo acima citado, explicando que “se a própria Constituição distingue e separa a ação condenatória do responsável por atos de improbidade administrativa às sanções por ela expressas, da ação penal cabível, é, obviamente, porque aquela demanda não tem natureza penal.

De acordo com Emerson Garcia, a palavra "probidade" advém do latim probus, significando "aquilo que brota bem" (Garcia, 2002, p. 76). Usualmente, é

empregado para sinalizar um homem honesto, virtuoso leal, íntegro. Mais especificamente: retidão de conduta, honestidade, honradez. Nesse sentido, a improbidade aproxima-se bastante do conceito de imoralidade, porém sendo mais amplo, agregando não apenas componentes morais, mas também todos aqueles princípios que norteiam a Administração Pública, tais como: publicidade, legalidade, impessoalidade, eficiência, supremacia do interesse público sobre o privado, razoabilidade etc.

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

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

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

A Constituição de 1988 também trouxe a mesma previsão do crime de responsabilidade no seu art. 85, inciso V, mas avançou muito mais. O constituinte, ao iniciar seu capítulo referente à Administração Pública, no bojo do seu Título III – Da Organização do Estado-, anunciou sua forte preocupação com a moralidade, a impessoalidade e a eficiência na Administração ao elevar esses conceitos a princípios constitucionais, ao lado do da legalidade, conforme o caput do artigo 37.

Com isso, constitucionalizou-se a doutrina que há muito vislumbrava a autonomia entre os princípios da legalidade e da moralidade, desenvolvendo-se a ideia de que o serviço público em sentido lato, isto é, não só o Chefe do Executivo, mas todos os agentes públicos devem atender não só ao que é legal, mas também ao que é justo e honesto para a sua sociedade, conceitos jurídicos indeterminados que encerram a chamada tutela da probidade administrativa. Em outras palavras, o tratamento da matéria, que até então era exclusivamente penal, passou a pertencer também à outra esfera jurídica, qual seja, a do Direito Administrativo.



É possível verificar que a Constituição da República de 1988 conferiu outro status à tutela da probidade administrativa: ampliou significativamente seus destinatários; elevou a moralidade à estatura de princípio constitucional; atribuiu a sua persecução a uma instituição autônoma e independente de qualquer esfera de Poder – o Ministério Público; desvinculou-a do crime de responsabilidade, de natureza política, para uma feição autônoma, com sanções independentes e jurisdicionalizadas; por fim, exigiu a edição de um texto normativo autônomo de combate à improbidade administrativa.

A Lei de Improbidade está em plena vigor, porém, não se sabe a extensão de sua aplicabilidade, nem se o avanço sentido com o advento da Constituição de 1988 ganhará concretude. A preocupação se apresenta não só com o cumprimento do texto constitucional, mas também com a obstrução de uma das poucas vias capazes de conduzir o Brasil para níveis mais elevados de desenvolvimento.

## 2.1 SANÇÕES JURIDICAS DE IMPROBIDADE

A questão das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa suscita alguns problemas que não foram ainda totalmente resolvidos pela doutrina e pela jurisprudência. Essas sanções vieram sancionar ou agravar fatos cometidos contra a Administração Pública que não vinham sendo tutelados adequadamente com as sanções tradicionais (civil, penal e administrativa).

As sanções são praticamente as mesmas para cada uma das espécies de improbidade, apenas variam quanto à intensidade. São elas: 1) perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; 2) ressarcimento integral do dano; 3) perda da função pública; 4) suspensão dos direitos políticos; 5) proibição de contratar com o Poder Público; e 6) proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

José dos Santos Carvalho Filho (CARVALHO FILHO José dos Santos, p. 1.027.) ao tratar da competência legislativa para essas sanções, diz que conquanto não tenham natureza penal, são elas de natureza política quanto à suspensão dos direitos políticos e civil para as demais.

Para não se desviar do tema proposto, não serão abordados os por menores da conduta ímproba e qual seria a respectiva sanção aplicável, porque a ideia do presente trabalho é analisar se há realmente *bis in idem* na aplicação dessas sanções aos agentes políticos que já estão submetidos à sanção relativa ao crime de responsabilidade.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 2.797/DF, ao declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 10.628/02, na parte em que essa introduziu o parágrafo segundo no art. 84 do Código de Processo Penal, explicitou que, por se tratar de ação de improbidade administrativa, deve ser ajuizada perante magistrado de primeiro grau em razão da sua natureza cível.

Desde a edição da Lei de Improbidade Administrativa, portanto, atos que causem enriquecimento ilícito, que causem prejuízo à Administração, ou que apenas firam os princípios básicos da Administração Pública já ocasionam a sanção jurídica.

A Reclamação nº 2138, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, no entanto, constitui importante referência jurídica quanto ao tema, porque nela, após muito discutir sobre a natureza jurídica das sanções ao ato ímprobo, levantou-se a tese de ocorrência de bis in idem. Constituiria uma dupla sanção punir os agentes políticos por crime de responsabilidade e pela Lei de Improbidade. Entendimento esse que prevaleceu na citada reclamação.

Nesse julgamento, o ex-ministro Nelson Jobim afirmou que tanto os crimes de responsabilidade como a Lei de Improbidade trazem sanções político-administrativas, logo, a natureza das sanções de improbidade seria de crime de responsabilidade. Assim, como os agentes políticos já se submeterem à Lei nº 1.079 ou DL nº 201/67 ou Lei nº 7.106/83, não se submeteriam também à Lei nº 8.429/92.

Foi às palavras do citado Ministro:

A responsabilidade pública dos agentes políticos é imensa. Não é por acaso que a Constituição define, claramente, os agentes que estão submetidos a um regime especial de responsabilidade (...) Não se admite 'destituição indireta' de autoridade sufragada pelo voto popular sem o consentimento expresso dos representantes do povo. (...) O convívio dos dois sistemas propiciaria que um juiz substituto de primeiro grau suspendesse, em caráter provisório, a pedido de um diligente membro do Ministério Público prestes a encerrar o estágio probatório, do exercício de suas funções, o Presidente da República, Ministro de Estado, o Presidente do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, ou o Comandante do Exército. "( WALD, 1998,p 213/214)

O Min. Cezar Peluzo arrematou na mesma assentada:

Sr. Presidente, tiro a conclusão de que a Lei nº 8.429/92 postula interpretação restritiva, segundo a qual esses agentes, por ato de improbidade, ficam sujeitos a regime próprio, que é o da Lei nº 1.079/50, onde seus atos são definidos como crimes de responsabilidade. Invoco aqui o princípio da especialidade no conflito aparente de normas. "( WALD, 1998,p 213/214)

No mesmo sentido, seguiu o voto do Ministro Maurício Corrêa, do Min. Ilmar Galvão, da Min. Ellen Gracie, do Min. Cézar Peluzo e do Min. Gilmar Mendes.

Em doutrina, esse último Ministro, em obra conjunta com Arnold Wald, destacou: "A simples possibilidade de suspensão de direitos políticos, ou a perda da função pública, isoladamente consideradas, seria suficiente para demonstrar que não se trata de uma ação qualquer, mas de uma 'ação civil' de forte conteúdo penal, com incontestáveis aspectos políticos".( WALD, 1998,p 213/214)

O Ministro Joaquim Barbosa (Rcl 2138), no mesmo sentido, aduziu que a ação de improbidade administrativa "tem natureza civil, segundo o art. 37, §4º da CF/88, e conforme já afirmado por esta Corte na ADI 2.797... Não me parece que

seja possível equiparar as condutas e as sanções descritas na Lei nº 8.429/92 a crimes de responsabilidade”. Também lembrou que, tanto a Constituição como a Lei de Improbidade, ao tratarem do tema, apresenta em seu texto a expressão “sem prejuízo das sanções penais cabíveis”, a autorizar a convivência pacífica de sanções de natureza diversa pelo mesmo fato, uma vez que sistema constitucional brasileiro não repudia a duplicidade de sanções iguais quando o escopo dos processos de punição é diferente. Rememorou o antecedente histórico do Presidente Fernando Collor que, além de sofrer o processo de impeachment, também respondeu à ação penal por crime comum, ilustrando que é possível coexistir o regime político com o puramente penal. Então, questionou “por que razão haveria esse mesmo ordenamento jurídico impedir a coabitação entre a responsabilização política e a improbidade administrativa?”. Punir mais severamente um servidor qualquer e de forma mais branda um agente do Estado fere um dos postulados básicos do regime democrático traduzido no princípio do accountability que traduz “quanto mais elevadas e relevantes as funções assumidas pelo agente público, maior há de ser o grau de sua responsabilidade e não o contrário, como se propõe nesses autos”.

Maria Sylvia Zanella di Pietro (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 1993, p. 722/723. ) afirma que a natureza das medidas previstas está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração do processo penal, e também na esfera administrativa, é possível ainda caracterizar um ilícito de natureza civil e política, pelo fato de poder implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

A natureza jurídica não seria administrativa porque as sanções são aplicadas por um órgão jurisdicional, e não por um órgão hierarquicamente superior. Aqueles que costumam indicar a natureza administrativa da improbidade, ainda que sob o pálio da natureza político-administrativa, o fazem sob o argumento de que ela deflui das regras basilares do Direito Administrativo, bem como de seus princípios norteadores. Contudo, com todas as vênias aos nobres pensadores, não se vê respaldo a esse fundamento, porque, se assim o fosse, o efeito da condenação criminal consistente na perda do cargo seria também uma sanção administrativa e não jurisdicional-penal. A natureza jurídica da sanção não pode estar relacionada com o ramo do Direito do qual se origina, mas sim se a autoridade está no exercício

da jurisdição - que é uma - ou não da atividade administrativa de cunho disciplinar.

## 2.2 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A Carta Magna nacional prevê em seu artigo 37, várias disposições gerais regulamentando como o administrador público deve agir perante a máquina administrativa, sendo ele vinculado aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob pena de improbidade administrativa, em constância emanam ideias de justiça, equidade, bom senso, prudência, moderação, justa medida, proibição de excesso, direito justo e valores afins; precede e condiciona a positivação jurídica, inclusive de âmbito constitucional; e, ainda, enquanto princípio geral do direito, serve de regra de interpretação para todo o ordenamento jurídico.

De acordo com o professor Pedro Lenza, (2012, p. 159) como parâmetro, pode-se destacar a necessidade de preenchimento de 03 importantes elementos:

a) necessidade: por alguns denominada exigibilidade, a adoção da medida que possa restringir direitos só se legitima se indispensável para o caso concreto e não se puder substituí-la por outra menos gravosa;b) adequação: também chamado de pertinência ou idoneidade, quer significar que o meio escolhido deve atingir o objetivo perquirido;c) proporcionalidade em sentido estrito: sendo a medida necessária e adequada, deve -se investigar se o ato praticado, em termos de realização do objetivo pretendido, supera a restrição a outros valores constitucionalizados. Podemos falar em máxima efetividade e mínima restrição.

A Carta Magna dispõe sobre a suspensão dos direitos políticos do cidadão condenado em improbidade administrativa em seu artigo 15, inciso V; sobre o cabimento da ação de impugnação de mandato eletivo quando houver suspeita de corrupção no artigo 14, parágrafo 10 e decorre da possibilidade dos membros do poder legislativo federal de perder o cargo, por decisão da Casa que for membro da Câmara Federal ou do Senado Federal, sempre que seu procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar artigo 55, inciso II.

Ao destacar sobre os pressupostos de que a existência do Estado qual se destina à consecução do bem-estar geral, torna-se incontroverso que o princípio da autonomia da vontade é inaplicável aos atos dos agentes públicos. A liberdade da Administração Pública é tão somente a que a lei lhe concede, quer seja na Administração Pública sob o regime de Direito Público, quer seja na de Direito

Privado ou de Direito Privado Administrativo. O Estado deve se submeter à ordem jurídica. Todos os atos administrativos devem ser praticados com absoluta observância dos pressupostos legais.

Nestes requisitos a legalidade aplicada à Administração atual exige que o administrador somente possa realizar o que a lei autoriza ou determina, não possuindo liberdade para criar novas regras. Ou seja, a legalidade administrativa é encarada como norteadora das condutas dos agentes da Administração, devendo toda e qualquer atividade administrativa ser autorizada por lei, caso contrário seria ilícita (CARVALHO FILHO, 2012).

Tratando-se da impessoalidade nota que está interligada com a figura do administrador público, devendo o mesmo vigiar-se para que não deixe transparecer que sua figura de gestor está governando, mas sim, quem está governando é gestor, de modo abstrato, ou seja, sua figura é impessoal, no atual contexto político-democrático que vivemos muito difícil é a efetividade deste princípio, observamos:

Constata-se que o princípio em foco está entrelaçado como princípio da igualdade (arts. 5º, I e 19, III, da CF), o qual impõe à Administração tratar igualmente a todos os que estejam na mesma situação fática e jurídica. Isso significa que os desiguais em termos genéricos e impessoais devem ser tratados desigualmente em relação àqueles que não se enquadram nessa distinção (MEIRELLES, 2009, p.94).

A improbidade tem um sentido amplo, ele não abrange somente a conduta do gestor, mas sim atos ilegais, ou seja, atos já consumados em desconformidade a moralidade, dessa feita a moralidade administrativa é apenas um dos cenários dos atos de improbidade previstos em lei (DI PIETRO, 2007, p.744).

O princípio da publicidade na administração pública caracteriza-se pela transparência nos atos administrativos, visa a informação perante a sociedade e conhecimento do que se passa no órgão público.

É de suma importância ressaltar que a publicidade não é componente formal no ato; todavia é requisito positivo de eficácia e moralidade. Desta forma os atos irregulares não se tornam eficazes com a publicação, nem os regulares a dispensam

para que sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento exige (SILVA, 2006, p. 670).



## 2.3 ESPÉCIES DE CAUTELARES PREVISTAS NA LEI Nº 8.429/92

Uma das ferramentas mais relevantes no combate a improbidade administrativa e ressarcimento de dano ao patrimônio público é o processo cautelar na Lei 8.429/1992.

A tutela de evidência visa prepondera casos em que há plausibilidade concreta do autor legitimado a requerer a tutela estar correto em suas alegações, com consequências de grande relevância social, de acordo com o poder geral de cautela do magistrado, possibilita a concessão da ação cautelar de forma provisória e imediata. Diferentemente, da tutela de urgência, preocupando-se, no entanto, em assegurar o objeto para que não seja alvo de danos e inutilidade pela morosidade na prestação jurisdicional.

Nesse sentido, ressalta PACHECO ALVES e EMERSON GARCIA, 2008, p. 751:

“daí a importância de indicação, pelo autor da ação de improbidade, de pelo menos uma estimativa do valor do dano causado (quantum debeatur) parâmetro a ser utilizado apenas como vista ao dimensionamento da indisponibilidade.”

O Superior Tribunal de Justiça vem se posicionando no sentido de que a aplicação da lei de improbidade administrativa e de crimes responsabilidade dos agentes políticos, no que diz respeito a prefeitos e vereadores, pode se verificar de forma compatível, a exemplo da decisão colegiada proferida, segue o julgado referente ao tema:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. SÚMULA 7/STJ. ART. 11 DA LEI 8.429/1992. DOLO GENÉRICO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME FÁTICO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS. COMPATIBILIDADE COM O DECRETO-LEI 201/1967. 3. O entendimento do STJ é de que, para que seja reconhecida a tipificação da conduta do réu como incurso nas previsões da Lei de Improbidade Administrativa, é indispensável demonstrar o elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo para os tipos previstos nos artigos 9º e 11 e, ao menos, pela culpa, nas hipóteses do artigo 10. 4. É pacífico no STJ que o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei 8.429/1992 exige demonstração de dolo, o qual, contudo, não precisa ser específico, sendo suficiente o dolo genérico. 5. Assim, para a correta fundamentação da condenação por improbidade administrativa, é imprescindível, além da subsunção do fato à norma, caracterizar a presença do elemento subjetivo. A razão para tanto é que a Lei de Improbidade Administrativa não visa punir o inábil, mas sim o desonesto, o corrupto, aquele desprovido de lealdade e boa-fé. 6. Verifica-se que o acórdão recorrido reconheceu a existência do

dolo: "o parecer emitido pelos procuradores da câmara legislativa (fl. 39) não deixa dúvidas acerca da ciência do apelante sobre a possibilidade de seu ato caracterizar improbidade administrativa ... agiu consciente dessa possibilidade, o que assinala o dolo genérico. Por tal razão, não há falar em mera irregularidade, inabilidade ou despreparo, como pretende o apelante. (fls. 239-240, grifo acrescentado). Nesse contexto de limitação cognitiva, a alteração das conclusões firmadas pelas instâncias inferiores somente poderia ser alcançada com o revolvimento do conjunto fático-probatório, o que é vedado pela Súmula 7/STJ. 7. É pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual o conceito de agente público estabelecido no art. 2º da Lei 8.429/1992 abrange os agentes políticos, como prefeitos e vereadores, não havendo bis in idem nem incompatibilidade entre a responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-Lei 201/1967, com a responsabilização pela prática de ato de improbidade administrativa e respectivas sanções civis (art. 12, da LIA). 8. Recurso Especial parcialmente conhecido e nessa parte não provido. (STJ - REsp: 1662580 GO 2017/0038540-2, Relator: Ministro HERMAN BENJAMIN, Data de Julgamento: 02/05/2017, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 10/05/2017)

Ao que se refere a tese jurídica exposta na decisão em destaque, pode perceber, certa resistência dos Tribunais Superiores quando o tema em discussão fala sobre a aplicação da Lei de Improbidade aos agentes políticos, o diploma legal encontrar-se em vigência há mais de dez anos.

A Lei 8.429/1992 regula no art. 7º, 16º e 20º três instrumentos cautelares, quais seja, indisponibilidade de bens, sequestro de bens e afastamento do agente público, de mais, em que pese às presentes providências, trata-se de rol exemplificativo, aberto, medidas atípica que podem ser adotadas para real efetividade do processo. Ressaltando-se que, as medidas cautelares patrimoniais (indisponibilidade de bens e sequestro ) não possuem o caráter de pena, o intento de punir, apenas de resguardar e dar eficiência a sentença a ser cumprida.

A Lei nº 8.429/92, em seu artigo 20, aduz que o agente público apenas irá perder a função pública ou ter os seus direitos políticos com a decisão transitada em julgado, determinando que "a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória".

Ressalta-se que a Lei 8.429/92 ao trazer na normatização dos atos de improbidade suas respectivas sanções apresenta também contornos eleitorais que podem implicar em inelegibilidade, ou seja, a ausência ou perda do direito de ser votado.

Consoante tem que há uma relevância construir considerações sobre a improbidade no âmbito eleitoral, na qual a presença desta figura consubstancia não só a ausência de confiança necessária para o exercício do mandato, como compromete verdadeiramente a essência do sistema democrático.

## 2.4 AGENTE PÚBLICO

Entende-se por Agentes Públicos o grupo de pessoas físicas que exercem função pública na alçada do Estado, função esta que é criada por lei, para que seja cumprida determinada atividade de competência do Estado ou atribuída a este. Estes agentes prestam serviço de forma remunerada ou não, por tempo indeterminado ou transitório, por nomeação, eleição, designação ou ainda em virtude de investidura em cargo público ou função pública.

A Carta Magna de 1988 substituiu o termo funcionário público por servidor público imputando obrigatoriamente a adoção do regime único para todas as esferas do poder público e posteriormente, com a emenda constitucional 19/1998 esta exigência deixou de existir, podendo cada esfera do governo instituir regime estatutário ou contratual. Algumas categorias, segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2009) enquadram necessariamente como servidores estatutários, ocupantes de cargos públicos, sob o regime estatutário, já estabelecido por leis próprias, como o caso dos membros da Magistratura, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, a Defensoria Pública e da Advocacia Pública. Estes embora exerçam atribuições constitucionais, o fazem mediante vínculo empregatício como Estado, e ocupam cargos públicos criados por lei e se submetem a regime estatutário próprio estabelecido nas leis orgânicas (BRASIL, 1988, online).

Maria Sylvia Zanella di Pietro leciona que em virtude da existência do fato de que há também pessoas que prestam serviço ao estado sem remuneração, deve o conceito ampliar sua definição (2009, p.510).

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello (1999), “Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do Estado, isto é, são os ocupantes dos cargos que compõem o arcabouço constitucional do Estado”.

Para o autor, os agentes políticos são os Chefes do Executivo (Presidente, Governadores e Prefeitos e os respectivos Vices), seus auxiliares (Ministros, Secretários Estaduais e Secretários Municipais) e os Membros do Poder Legislativo (Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores). (BRASIL, 1998, online)

São agentes políticos os Chefes dos Poderes executivos de todas as esferas de governo e seus auxiliares, além dos Senadores, Deputados e Vereadores. Existe uma tendência de se reconhecer também como agentes políticos os membros da Magistratura e do Ministério Público (BRASIL, 1992, online).

Hely Lopes Meirelles conceitua agentes políticos como "os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais" (2008, p. 69). O autor dá sentido mais amplo a esta categoria, incluindo os Magistrados, os membros do Ministério Público e os membros dos Tribunais de Contas.

Tendo em vista a Emenda Constitucional nº 19/98, deu força ao entendimento de Hely Lopes Meirelles (2008, p 69), pois parece ter agrupado também entre os agentes políticos, os Magistrados, os membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, quando estabeleceu no artigo 37, XII, o trecho "dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos". Ou seja, haveria outros agentes políticos (os Magistrados, os membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas) além daqueles que tradicionalmente detêm cargos eletivos. Entretanto, entende a doutrina majoritária que essa classificação, emanada do sistema da Reforma Administrativa, só deve ser considerada para fins remuneratórios, e não para definição da natureza do vínculo jurídico que liga o agente ao Poder Público (BRASIL, 1988, online).

Neste aspecto o candidato de concurso público deve ter atenção tanto à composição da banca examinadora quanto ao cargo para o qual concorre. É óbvio que se o cargo pretendido está entre aqueles sobre os quais recai a controvérsia, melhor seria adotar o entendimento que os classifica como agentes políticos. (BRASIL, 1988)

### 3. OS PRINCÍPIOS QUE REGEM A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Os princípios são normas de caráter geral, que regulam todo um ordenamento, que certamente pode ser uma norma angular ao bom andamento do estado, tem-se que:

Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o e espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e Inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo (MELLO, 1999, p.620).

A improbidade administrativa consiste em ato praticado contra os princípios administrativos, somado à desonestidade e deslealdade. Vale dizer, a conduta praticada, em regra, por agente público, que nessa qualidade, atua contrariamente às normas positivas e a princípios administrativos, em tese, é tratada como ímproba. Para tanto, a Lei nº 8.429/1992, em três seções, exemplifica os atos considerados como ímprobos, dividindo-os entre os que importam em enriquecimento ilícito (artigo 9º), causam lesão ao erário (artigo 10) e infringem os princípios da Administração Pública (artigo 11) (BRASIL, 1992).

O princípio da moralidade administrativa exige o comportamento (do administrador e do administrado) compatível não só com a lei, mas, também, com a moral administrativa, os bons costumes, as regras de boa administração, justiça, equidade e honestidade (Di Pietro, 1993, P 722).

O princípio da moralidade não está à moral comum, mais o próprio direito, que consagra valores que recolhe de outras ordens normativas do comportamento humano, inclusive de ordens morais. Para essa posição, violar a moralidade administrativa é violar o direito, ou seja, é questão de legalidade (Marcio Cammarosano, Carolina Zancaner Zockun, e Luiz Manoel Fonseca Pires, 2008)

O princípio da moralidade trata-se de princípio autônomo, que consiste na moral comum, vale dizer, nos valores e costumes preservados pela sociedade

(Weida Zancaner, Ricardo Marcondes Martins, Sérgio Ferraz, Carmem Lúcia e Antunes Rocha, 2016)

Além de atender à legalidade, o ato do administrador público deve conformar-se com a moralidade e a finalidade administrativa para dar plena legitimidade à sua atuação. Entendemos que a Administração legítima é aquela que se reveste de legalidade e improbidade administrativa, no sentido de que tanto atende às exigências da lei como se conforma com os preceitos da instituição pública.

O professor Marcelo Figueiredo observa que “no regime jurídico constitucional a probidade assume especial e particular significado. O texto constitucional alude à moralidade e à probidade. Expressões distintas, contudo derivadas ontologicamente. A probidade, no sentido constitucional, é forma qualificada de moralidade administrativa. Tanto é verdade que é prevista em dispositivo específico da Constituição Federal, vale dizer, § 4.º do artigo 37 e, posteriormente, em lei ordinária específica, qual seja, a Lei 8.429/92. (BRASIL, 1988)

“A improbidade administrativa é o comportamento desviante das obrigações legalmente estatuídas. Improbidade é desonestidade. É o agir imoral, despropositado, venal, corrupto, inválido, bandido, inescrupuloso, lesivo ao patrimônio público, ilícito, ilegal. Enfim, é a atuação contrária àquela prevista na norma jurídica” (Régis Fernandes de Oliveira. Comentários ao Estatuto da Cidade. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2002, p.121)

“A adoção do princípio da probidade administrativa no ordenamento jurídico valoriza a implementação no princípio da moralidade administrativa, conferindo à Nação, ao Estado, ao povo, enfim, um direito subjetivo a uma Administração Pública proba e honesta” (Rodolfo de Camargo Mancuso. Ação popular. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p.22)

A probidade administrativa tem uma função instrumentalizadora da moralidade administrativa e, no aspecto repressivo, significa a imoralidade administrativa qualificada pelo resultado, que pode ser qualquer das três indicadas na Lei n.º 8.429/92, vale dizer, enriquecimento ilícito, lesão ao erário, e violação aos princípios da Administração Pública (BRASIL, 1992, online).

O vício da imoralidade administrativa para caracterizar improbidade administrativa requer uma especial qualificação do ato e seus efeitos, demonstrativa na inabilitação moral e do desvio ético de conduta do agente público. A improbidade administrativa revela-se quando o agente público rompe com o compromisso de

obediência aos deveres inerentes à sua função, e esta qualidade é fornecida pelo próprio sistema jurídico através de seus princípios e de suas normas das mais variadas disciplinas (Wallace Paiva Martins Júnior, 2015).

Há de se incluir neste estudo um princípio de ampla utilidade na análise da improbidade administrativa, qual seja, o princípio da proporcionalidade.

Este princípio tem como objetivo estabelecer um critério de razoabilidade entre o ato do agente público e as consequências daí advindas, ou seja, uma adequação entre o ilícito e os efeitos gerados com a aplicação da Lei 8.429/92. Há atos que importam uma lesão tão pequena, que chega a ser insignificante, para fins de considerar o agente ímprobo. Isso se justifica porque nestes casos a aplicação da Lei 8.429/92 ao agente poderia acarretar uma lesão maior ao ente estatal do que a efetivamente causada pelo agente. (BRASIL, 1992, online).

Neste sentido ministrou Emerson Garcia, em curso na cidade de Juiz de Fora: “Improbidade formal pode se caracterizar, sem, contudo, caracterizar a improbidade material, em razão do princípio da proporcionalidade. O ato tem que possuir potencialidade lesiva”. (Conteúdo do Curso sobre improbidade Administrativa ministrado em 20 e 21 de setembro de 2012, em Juiz de Fora-MG, pelo Doutor Emerson Garcia – Promotor de Justiça do Estado do Rio de Janeiro).

Acima de tudo, que os princípios basilares do Estado de Direito também orientam a aplicabilidade da Lei de Probidade, o que não poderia deixar de ser, já que são a base da conduta de qualquer agente público. É fácil notar que o agente cumpridor dos princípios constitucionais, elencados no artigo 37, jamais incorrerá em um ato de improbidade. Muito menos, será desonesto, imoral ou corrupto. Esta é, sem margem de dúvidas, a ideologia de todo cidadão que vive em um Estado Democrático de Direito (BRASIL, 1988, online).



#### 4. CORRUPÇÃO

Corrupção, segundo a Enciclopédia Larousse (1998, p. 1646) é: “Ação ou efeito de corromper, de fazer degenerar; depravação. Ação de seduzir por dinheiro, presentes, etc., levando alguém a afastar-se da retidão; suborno”.

Portanto, a corrupção não está atrelada somente a desvios de verbas, mas também a corromper alguém, tirando-se de suas origens partidárias, por exemplo, por meio de vantagens alheias a da coletividade. A corrupção é uma das principais causas de entrave no desenvolvimento político-econômico no país, chegando ao ponto de a democratização ser afetada por atos de desvios de finalidade, conseguindo infringir as regras de maneira costumeira.

Nas três definições que seguem abaixo, novamente é enfatizado que o fenômeno da corrupção no setor público se relaciona a uma prática indevida por parte do agente público que visa A. obtenção de fins e ganhos privados. Contudo, o motivo que faz da corrupção uma prática a ser coibida, ainda carece de maiores explicações.

[Corrupção é] praticado uso do poder do cargo público para a obtenção de ganho privado, a margem das leis e regulamentações em vigor (ANDRESKI, 1968, p. 92 apud SILVA, 2001, p. 23).

Corrupção é o comportamento de agentes públicos que foge das normas aceitáveis para atingir fins privados (HUNTINGTON, 1968, p. 59 apud SILVA, 2001, p. 23).

Corrupção é o mau uso do poder político para benefícios privados (ENCYCLOPAEDIA OF THE SOCIAL SCIENCES, 1942, p. 59 apud RIBEIRO, 2004, P. 22)

O combate à corrupção e o controle da moralidade são hoje preocupações de consciência pública e imperativos jurídicos nos regimes políticos, ganhando prestígio não só constitucional (como por exemplo a tutela mediante ação popular, ação civil pública e a imprescritibilidade da ação de ressarcimento ao erário, do § 5.º, do art.37), como internacional, pois objeto de tratados (como por exemplo a Convenção Interamericana contra a Corrupção e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção). (BRASIL, 1988)

O agente público, ao invés de exercer a atividade relacionada ao Estado em favor dos interesses públicos, opta por agir contrariamente, de forma a atender interesses privados. Por conseguinte, é preciso reconhecer que a corrupção no setor

público assume a forma de uma mudança de comportamento, em que o agente público se abdica do exercício da função pública para o atendimento de interesses particulares. Neste caso, o agente público ao se desviar da função pública, foge da razão de sua existência, já que a sua meta não é mais o interesse público. Em suma, a corrupção pública na linguagem jurídica se relaciona a qualquer atividade que prolifera dolosamente a disfunção pública.

Disfunção pública absoluta é baseada no desvio de poder doloso, isto é o exercício da atividade administrativa em nome da função pública, com má fé, para promover, precisamente, seu contrário, ou seja, uma disfunção. Em outras palavras, trata-se do uso de um poder, congenitamente vocacionado ao coletivo, afetando, conjuntamente, ao singular. O agente público aproveita-se da presunção de legalidade e legitimidade da atividade administrativa para a consecução de fim que não lhe é íntimo ( JÚNIOR, 2002, p. 24).

Por esse motivo que a corrupção pública é considerada uma prática criminosa, pois o agente público desvia poderes dolosamente ao substituir o exercício da função pública por uma atividade que visa o interesse de particulares com o intuito de se alcançar uma vantagem, favor ou benefício. Ao praticar uma disfunção pública, o agente público corrupto, "apropria-se, desvia, furta, conduta, solicita, recebe, aceita, prevarica - em suma, utiliza seus poderes administrativos com extremam dissonância em relação às finalidades legais, única e exclusivamente para obter vantagem". Logo, em detrimento as diversas ações que podem assumir a forma de delitos contra a administração pública, a exemplificação e o enfoque de todas as práticas corruptas é uma tarefa impraticável. Como já foi dito, um dos problemas em se conceber uma definição de corrupção pública clara e precisa, reside na existência de um grande número de práticas criminosas que não são compreendidas pelo código penal e tampouco, a sua definição legalista deve ser restringida ao uso das expressões, suborno e propina (JÚNIOR, 2002, p. 83).

A sucessão de eventos, crimes, personagens, investigações, bem como as parcas condenações fazem com que a realidade brasileira de combate à corrupção seja difícil, para não dizer quase impossível, de acompanhar. A investigação foi feita com base em escândalos de corrupção divulgados na grande imprensa a partir de 1987. “Antes disso, não temos documentação sobre corrupção. O que não significa que não existia, mas sim, que não havia uma imprensa livre para expor os casos”, explica Alves. O resultado da pesquisa foi publicado em janeiro no artigo *The dynamical structure of political corruption networks* (A estrutura dinâmica das redes de corrupção política), no *Journal of Complex Networks*. E chamou atenção do prestigioso MIT Technology Review, que colocou o artigo na lista das publicações mais provocantes do período.

Entre 1986 e 1991, cada membro da rede tinha cerca de três conexões. A primeira transição acontece entre 1991 e 1992 e pode ser associada com o escândalo Caso Collor, que levou à renúncia do então presidente emparedado por um processo de impeachment. Nesse período o número de conexões entre os participantes era de 6 pessoas cada um deles. A segunda grande transição acontece entre 2004 e 2005, quando cinco novos escândalos vêm à tona - Corrupção nos Correios, Dólares na cueca, Mensalão, República de Ribeirão e Valerioduto mineiro. A partir desse período o número de relações entre participantes fica estável, com cerca de 18 pessoas em sua rede de relacionamento. O impacto da Operação Lava Jato não foi tão grande nos dados pois o recorte da investigação termina em 2014, quando apenas 21 pessoas haviam sido expostas pelo esquema. (LUIZ ALVES 2014)

A corrupção é, inegavelmente, um dos entraves ao progresso do país. Ela é, sem dúvida, um vírus destrutivo de toda e qualquer estrutura democrática. Está associada à fragilidade dos padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Mas, enquanto a sociedade brasileira não amadurecer educacionalmente e culturalmente, é inequívoco que se verá o enfraquecimento do texto constitucional pela tolerância nas urnas eleitorais (LUIZ ALVES, 2014).

## 5. MENSALÃO

A princípio cabe um conceito do que fora o mensalão, nesses aspectos pode-se descrever que consistiu nos repasses de fundos de empresas, que faziam doações ao Partido dos Trabalhadores (PT) para conquistar o apoio de políticos. O esquema de corrupção começou em 2002 e só em 2005 foi descoberto, por meio de uma gravação secreta. Nela, Maurício Marinho – na época chefe do departamento de Contratação dos Correios – foi flagrado recebendo propina de três mil reais em nome do deputado federal Roberto Jefferson, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Depois de o vídeo ter sido divulgado, Marinho fez uma delação sobre os detalhes do Mensalão – que envolvia não apenas os Correios e o PTB, mas também o PT e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Logo após o flagrante, Jefferson também delatou todo o esquema de corrupção. Ele disse que Delúbio Soares, o então tesoureiro do PT, destinava uma mesada de R\$30.000 para congressistas apoiarem o governo Lula (UOL, 2012).

Participou também José Dirceu que era ministro da Casa Civil na época de José Adalberto Vieira da Silva, Marcos Valério e Kátia Rabello também foram destaques do crime. Enquanto Dirceu foi acusado de chefiar a organização do esquema de propina, José Adalberto virou manchete nacional ao ser encontrado com milhares de dólares na cueca, em uma passagem pelo Aeroporto de Congonhas. Já Marcos Valério foi indiciado por desviar dinheiro por meio de agências publicitárias e Kátia Rabello por realizar lavagem de dinheiro e empréstimos ilegais (UOL, 2012).

Núcleo político: segundo o entendimento do Supremo, o esquema foi organizado por um núcleo político chefiado pelo então ministro da Casa Civil, José Dirceu, e integrado por outros três dirigentes partidários que integravam a cúpula do PT no início do governo Lula (UOL, 2012).

Núcleo operacional: O empresário Marcos Valério Fernandes de Souza, dono de agências de publicidade que tinham contratos com o governo federal, foi condenado por usar suas empresas para desviar recursos dos cofres públicos para os políticos indicados pelos petistas (UOL, 2012).

Núcleo financeiro: O STF concluiu que o Banco Rural deu suporte ao mensalão, alimentando o esquema com empréstimos fraudulentos, permitindo que os políticos sacassem o dinheiro sem se identificar, e transferindo parte dos recursos para o exterior (UOL, 2012).



Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/ojulgamento/o\\_esquema.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/ojulgamento/o_esquema.shtml). Acesso em 16 de novembro de 2018.

É o mais atrevido e escandaloso caso de corrupção e de desvio de dinheiro público flagrado no Brasil (Roberto Gurgel).

O PT era mais atacado do que hoje por grande parte dos políticos da oposição e por uma parte da imprensa brasileira. Na verdade, era um momento em que tentaram dar um golpe neste país (Lula)

Vou explicar sobre os empréstimos que eu pedi ao Marcos Valério, porque eu pedi os empréstimos, não tenho na cabeça porque meu sigilo bancário foi quebrado, telefônico, tudo que podiam investigar, eles investigaram. Então, eu tenho uma vida normal. Continuou meu patrimônio não aumentou. Então, eu tenho uma vida normal como sempre tive. Então, esse empréstimo não era para o benefício próprio para ninguém (Delúbio Soares).

É difícil acreditar que alguns partidos aceitariam um acordo sem nada em troca (Ministro Gilmar Mendes).

Partidos políticos não são doadores universais de dinheiro para outros partidos políticos (Ministro Joaquim Barbosa).

Faço a comparação com a máfia italiana porque a confiança entre os interlocutores era enorme (Ministro Marco Aurélio Melo).

Parece que houve aqui não um empréstimo, mas um negócio de pai para filho. Os valores emprestados eram incompatíveis com a capacidade financeira do tomador dos empréstimos (Ministro Ricardo Lewandowski).

O bom ladrão salvou-se na cruz. Mas não há salvação possível para juiz covarde (Ministro Celso de Mello).

Eu talvez reformule meu voto para que o Ministério Público aprenda afazer a denúncia de maneira mais explícita. Houve ações claras de Duda Mendonça no sentido de realizar o crime (Ministro Joaquim Barbosa).

O senhor disse que não podemos dar uma carta de alforria para os réus, mas também não podemos dar uma carta de alforria para o Ministério Público (Ministro Ricardo Lewandowski se dirigindo ao ministro Luiz Fux).

Marcos Valério não é troféu ou personagem a ser sacrificado em altar midiático. Foi vítima de implacável publicidade opressiva tendo sido processado, julgado e condenado pela mídia sem direito à defesa, cujo veredicto se quer confirmar aqui (Marcelo Leonardo, defensor de Marcos Valério).

Que ele operou um caixa dois, ele operou. Que é ilícito é ilícito. E isso ele não nega (Arnaldo Malheiros Filho, defensor de Delúbio Soares).

É muito melhor assistir na televisão do que estar aqui (Ronaldo Garcia Dias, defensor do ex-deputado Romeu Queiroz).

Esta corte entendeu que caixa dois equivale à corrupção (Ministro Luiz Fux).

Esse julgamento é viciado do começo ao fim. Agora, os vícios estão se repetindo, o que não é de estranhar. Não vejo nenhuma novidade nas violações de direitos. Confesso que fiquei escandalizado com o julgamento (Celso Antônio Bandeira de Mello).

Fiquei com a ideia de que a política é a arte mais nobre dos homens, desde que colocada a serviço das pessoas e da humanidade. Mas apolítica também tem mãos sujas, dizia Albert Camus. É uma atividade que tanto pode ser criadora de confiança, quanto de desconfiança. Aqui, o que se cimentava era a desconfiança. Então, o tribunal tinha ali uma obrigação de julgar bem. [O STF] Não é só um tribunal constitucional, é de recursos, o que o torna mais visível. Uma publicidade multiplicada, não só pelo estatuto das pessoas, mas porque há certa opinião pública que pretende, em muitos momentos da vida coletiva, uma catarse. São esses os fatos: o Brasil tem necessidade da catarse, da purificação, da honradez, da legitimação do próprio poder político (José Joaquim Gomes Canotilho, constitucionalista).

O escândalo do mensalão envolveu lavagem de dinheiro por meio de agências publicitárias e bancos, os quais liberavam verbas para o suposto pagamento da mesada. As denúncias surgem em meio a CPI dos correios, na qual o PTB estava diretamente envolvido. O escândalo do mensalão ganhou proporções enormes, afetando diretamente o governo e seus correligionários. A cada dia de

cobertura, novos nomes apareciam e novas denúncias eram feitas (nem todas eram bem fundamentadas).

Foram envolvidos nas denúncias, publicitários (Marcos Valério), funcionários do Banco Rural, ministros, senadores e deputados, totalizando 39 acusados, deste total 3 tiveram seus direitos políticos cassados. Um ano após a denúncia inicial, o caso foi para o Supremo Tribunal Federal (STF), que delegou a função de relator para o Ministro Joaquim Barbosa. Em 2012, após seis anos do momento em que o processo chegou ao STF, ele está sendo julgado( STF, 2012).

Em 2005, a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Mensalão foi instaurada, mas acabou falhando, pois não houve votação do relatório final, por falta de parlamentares. Em novembro do mesmo ano ela foi finalizada sem obter nenhuma conclusão. Foi realizada uma votação para avaliar a necessidade de continuar a investigação, porém apenas 148 dos 171 deputados exigidos para prosseguir com o inquérito votaram afirmativamente (STF, 2012).

Por volta de 2007, o Supremo Tribunal Federal (STF) instituiu a Ação Penal 470 e os 11 ministros responsáveis começaram a averiguar de vez o caso. Essa Ação Penal investiga o processo do Mensalão, desde seu início, quando as ações criminosas foram denunciadas, até de fato o julgamento no STF (STF, 2012).

A investigação levou ao julgamento dos suspeitos, o qual foi realizado em 2012. Entretanto, apenas em 2013 ocorreram às primeiras prisões. Nelas, quatro pessoas cumpriram suas penas por meio de prestação de serviços comunitários. Outras 20 foram condenadas à prisão, sendo que sete delas foram mantidas em regime aberto e outras cinco em semi-aberto. Um desses condenados – Henrique Pizzolato, o qual era diretor de marketing do PT na época do Mensalão – fugiu para a Itália para não ser preso. Sua fuga não funcionou por muito tempo, já que em 2014 ele foi detido e condenado a 12 anos e sete meses de prisão, prestando a pena em regime semi aberto no Brasil (STF,2012).

Por incriminar políticos de alto escalão, as medidas tomadas foram aplaudidas por especialistas da área. A partir desse momento, até mesmo a população começou a ver seus governantes e aqueles responsáveis por os



fiscalizarem de uma forma diferente: com um olhar mais crítico e esperançoso por mudanças.

Em períodos próximos ao julgamento do Mensalão, isso foi visto na prática: a criação da Lei da Ficha Limpa surgiu em 2010, por meio de manifestações da sociedade. As jornadas de junho de 2013 e até mesmo o impeachment de Dilma Rousseff, em 2016, também mostram que os brasileiros foram ganhando seu espaço no debate sobre essa temática (UOL, 2012).

Dentre todos os partidos políticos envolvidos no escândalo do Mensalão, o que sofreu mais impacto e foi mais “crucificado” pela opinião popular foi o PT, segundo um artigo publicado pelo Insper. Esse cenário foi refletido nas eleições de 2016, em que o PT perdeu em 60% das prefeituras que estavam concorrendo, quando em comparação a 2012 (UOL, 2012; STF, 2012).

## 6. CONCLUSÃO

A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos respectivos agentes políticos contempla, sobretudo, ao princípio da moralidade administrativa, princípio este de muita importância quando se tem como objeto na administração aos recursos de natureza pública. E a probidade no trato com tais recursos não devem ser obtidos por agentes públicos que não se enquadrem na modalidade de agentes políticos, isto é, deve-se observar o entendimento que segue o qual estariam estes agentes imunes das sanções regidos pelo referido disposto legal, sob a fraca justificativa de haver leis reguladoras dos crimes de responsabilidade às quais estão submetidos em razão de determinado cargo político ocupado.

O desvio de finalidade caracterizado ao desvirtuar o exercício da atividade pública para persuadir o eleitorado (como abuso do poder político e econômico, extrapolação do limite de gastos com propaganda institucional, etc), deve enquadrar-se nas hipóteses da Lei 8.429/92 para que improbidade administrativa venha a ser considerada, no desempenho do múnus público, ilícita também na seara eleitoral.

Ao analisar a conjuntura política brasileira, é fundamental que seja conferida maior efetividade a Lei de Improbidade Administrativa diante da relativa ineficiência dos demais mecanismos (a exemplo a Lei 1.079/50) para repressão dos atos ilícitos praticados pelo alto escalão do poder.

É preciso ter em mente que todos pagam muito caro pela má condução do Poder Público e para que haja o efetivo controle das instituições é necessário além de um processo de conscientização democrática, o conhecimento dos mecanismos existentes para o combate e controle da improbidade vez que, a luta contra a corrupção, já intolerável, não se dará simplesmente com a mera produção normativa.

O Brasil passa, atualmente, por uma fase em que a mídia critica muito a impunidade. Mas os meios de comunicação não refletem, sempre, o que a sociedade considera como correto, ou pelo menos aquele grau de impunidade que está disposta a aceitar, diante disto alguns casos considerados como impunes, muitas vezes, são apenas de demora da justiça em chegar a um desfecho

processual. Há mais clamor da sociedade contra a impunidade do que a impunidade real de fato o justifique.

A impunidade é resultante, muitas vezes, das dificuldades dos procedimentos necessários para julgar, principalmente dentro nas sociedades de grandes populações locais, como as grandes cidades. Nessas sociedades o número de crimes é alto e os sistemas policiais e judiciários existentes para levar a um julgamento justo não realizam satisfatoriamente suas funções, contudo dia após dia a lei vai se cumprindo e se tornando eficaz.

Constatando que a democracia é o resultado da lenta evolução cultural, que exige uma amadurecimento constante da consciência popular. O Brasil, desde que foi descoberto, praticamente não conviveu com as práticas democráticas.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADI nº 2.797/DF

BRASIL, **Constituição Federal**, 1988.

BRASIL, **Lei n. 8.429/1992**, 1992.

LUIZ ALVES, PÓS-DOCTORANDO DA USP **Cartografia das redes de corrupção estabelecidas no Brasil** de 1987 a 2014 a partir dos escândalos divulgados na imprensa

CARVALHO FILHO José dos Santos. Op. cit., p. 1.027.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012

COMPARATO, Fábio Konder. **Ação de Improbidade : Lei 8429/92 – Competência ao juízo de 1.º grau**, in Boletim dos Procuradores da República, n.º 9, jan/99. p.8.

Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=nGj2Aeqmhw>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

Disponível em: <<http://www.rumoaesfcex.com.br/administracao/2014/08/21/agentes-publicos-mapa-mental/>>. Acesso em: 18 de novembro de 2018

Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/ojulgamento/o\\_esquema.shtml](https://www1.folha.uol.com.br/especial/2012/ojulgamentodomensalao/ojulgamento/o_esquema.shtml). Acesso em 16 de novembro de 2018.

Disponível em: <https://www.stf.jus.br/mensalao2012>. Acesso em. 16 de novembro de 2018.

Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/lula-delira-uma-vez-mais-falague-mensalao-foi-tentativa-de-golpe-desqualificando-o-procurador-geral-e-o-supremo-mas-ainda-nao-explicou-porque-pediu-desculpas-aos-brasileiros-em-2005-esp/>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/08/dilma-e-lula-foram-testemunhas-no-processo-do-mensalao-veja-frases.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/infografico/platb/frases>>.

Acesso em: 16 de novembro de 2018.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/09/frases-do-25-dia-do-julgamento.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/09/stf-conclui-analise-da-acusacao-de-lavagem-com-oito-condenacoes.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/09/frases-do-18-dia-do-julgamento.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/09/frases-do-20-dia-do-julgamento.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/10/para-gurgel-mp-nao-eresponsavel-pela-absolvicao-de-duda-e-socia.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/10/frases-do-35-dia-de-julgamento-do-mensalao.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018

Disponível em: <<http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2012/08/defesas-de-marcos-valerio-eram-on-hollerbach-negam-acusacoes.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018.

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/infografico/platb/frases>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/infografico/platb/frases>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018

Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/mensalao/noticia/2012/10/frases-do-32-dia-de-julgamento-do-mensalao.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018

Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/bandeira-de-mello-se-eu-fosse-do-pt-ou-da-familia-pediria-que-o-presidente-do-supremo-fosse-processado.html>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018

Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/140521-os-reus-tem-alguma-razao-ao-pedirum-outro-julgamento.shtml>>. Acesso em: 16 de novembro de 2018

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18.ed. São Paulo: Atlas, 1993, p. 722/723.

Di PIETRO, Maria Sylvia Zanella, **Direito Administrativo**, 24ª Ed, 2011.

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

GERRING, John; THACKER, Strom C. (2005). **Do Neoliberal Policies Deter Political Corruption? International Organization 59, pp. 233-254**. (Working Paper) Disponível em: <<http://www.bu.edu/sthacker/I02005.pdf> >. Acesso em: 11 nov. 2005.

KRUEGER, A. O. **The Political Economy of "rent-seeking"**. American Economic Review, vol. 64, 1974.

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

GIAMBIAGI, F. **"Rompendo com a Ruptura: O Governo Lula (2003-2004)"**. In: GIAMBIAGI, F. et. Al. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Editora Campus Elsevier, 2005, cap. 8.

LAMBSDORFF, Johann. Consequences and Causes of Corruption — **What do We Know from a Cross-Section of Countries? Universitat Passau, 94030, Passau. Volkswirtschaftliche Reihe, ISSN 1435-3520. (Working Paper)**. Disponível em: <[http://www.wiwi.uni-passau.de/lehrestuehle/lambsdorffdownloads/Corr\\_Review.pdf](http://www.wiwi.uni-passau.de/lehrestuehle/lambsdorffdownloads/Corr_Review.pdf) >. Acesso em: 11 nov. 2018.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 16ª Ed. São Paulo: Ed. Saraiva. 2012, p. 159.

MAURO, Paolo. **The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross Country Analysis**. Institute for International Economics, 1995. (Working Paper). Disponível em: <[http://www.iie.com/publications/chapters\\_preview/12/4iie2334.pd15](http://www.iie.com/publications/chapters_preview/12/4iie2334.pd15) >. Acesso em: 18 ago. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 2013

MELO, Clóvis A. V. **Alta Corrupção e baixa accountability: problemas, conceitos e uma reflexão sobre um levantamento de auditorias desenvolvidas pelo Tribunal de Contas da União em obras do Governo Federal**. Trabalho apresentado no 30 encontro Nacional da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política, 31 de julho, 2002. Disponível em: <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/instpoll.5.doc>>. Acesso em: 18 ago. 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 11ª ed., rev., atual. e ampl. **De acordo com as Emendas Constitucionais 19 e 20, de 1998**. São Paulo: Malheiros, 1999.

MELLO NETO, José Baptista de. **O Tribunal de Contas no Exercício do Controle dos Atos de Admissão de Pessoal: um instrumento de garantia dos direitos do cidadão**. Dissertação não publicada: UFPE/CCJ/FD, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira, **Curso de Direito Administrativo**, 11ª edição, São Paulo, 1999, Ed. Malheiros, Pág. 177-178.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2008.

Reclamação nº 2138- O caso em exame na referida reclamação dizia respeito a ato praticado por Ministro de Estado consistente na utilização de avião da FAB e hospedagem no hotel de trânsito militar em Fernando de Noronha, em momento de folga.

PACHECO Alves e Emerson Garcia, **Improbidade Administrativa** 2008, p. 751:

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo** 27 ed. Ver. E atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **“Competência para Julgar a Improbidade Administrativa”**, in: Revista de Informação Legislativa n. 138, abril/junho 1998, p. 213/214.