

Lei de improbidade administrativa.

Aspectos processuais relevantes e os reflexos do julgamento final da Reclamação nº 2138 do Supremo Tribunal Federal

Elaborado em 11.2008.

Dirceu Gênis Pinheiro

Advogado; Pós-Graduado em Direito Processual Grandes Transformações; e Conciliador dos Juizados Especiais Cíveis (em Curitiba/PR)

INTRODUÇÃO

A análise da corrupção desvinculada da política, da história e da estrutura social socioeconômica fica abstrata. Ver apenas pela questão ética é não descobrir o problema,... . É preciso também punições rigorosas, uma sociedade civil organizada e com um olhar atento e crítico sobre o Estado. (APPEL, Emmanuel. Combate à corrupção deve iniciar na escola, Gazeta do Povo. Curitiba, 28 set. 2008. Vida e Cidadania, p. 15). (g. n.).

Preambularmente, é mister que se faça uma breve digressão histórica acerca da etimologia assente do termo improbidade e de sua singular conotação desabonadora em qualquer aspecto e área da convivência humana, maiormente como elemento jurígeno, através dos tempos.

A tanto, eis a inteligência jurídica corrente do vocábulo, haurida de De Plácido e SILVA:

IMPROBIDADE. Derivado do latim *improbitas* (má qualidade, imoralidade, malícia), juridicamente, liga-se ao sentido de desonestidade, má fama, incorreção, má conduta, má índole, mau caráter. Desse modo, *improbidade* revela a qualidade do homem que *não procede bem*, por não ser honesto, *que age indignamente, por não ter caráter, que não atua com decência*, por ser amoral. *Improbidade é a qualidade do ímprobo*. E ímprobo é o mau moralmente, é o incorreto, o transgressor das regras da lei e da moral. Para os romanos, a improbidade impunha a ausência de *existimatio*, que atribui aos homens o bom conceito. E sem a *existimatio*, os homens se convertem em *homines intestabiles*, tornando-se *inábeis*, portanto, sem capacidade ou idoneidade para a prática de certos atos. *Improbidade*. Na terminologia das leis trabalhistas, a improbidade é a *desonestidade*, a *falta de retidão*, o *procedimento malicioso*, a *atuação pernicioso*. E o empregado que se enquadra na improbidade dá razões para que seja justamente despedido. A improbidade demonstrada é, pois, justa causa para a dispensa do empregado, sem direito, portanto, a qualquer indenização.^[01] (g. n.).

O mesmo autor complementa e conclui essa exegese conceituando o atributo de ímprobo:

ÍMPROBO. Do latim *in* e *probus*, entende-se *mau, perverso, corrupto, devasso, desonesto, falso, enganador*. É atributivo da qualidade de todo

homem ou de toda pessoa que procede atentando contra os princípios ou as regras da lei, da moral e dos bons costumes, com propósitos maldosos ou desonestos. O ímprobo é privado de idoneidade e de boa fama. ... ^[02] (g. n.).

Dessa maneira, tem-se que a improbidade é um mal de repercussões jurígenas graves e incontestes, eis que assentados tais marcos definidores e delimitadores do tema em voga, vislumbra-se que de sua raiz decorrem efeitos deletérios para toda estrutura social e, mormente, para o seio da Administração Pública, por conseqüência.

Nessa quadra, pois, a expressão tem sentido qualitativo-negativo relacionado à conduta do administrador público (agente público, de modo geral) ímprobo, vale dizer, aquele que lesa o patrimônio público e a moralidade administrativa, acarretando, logo, dano a todos os cidadãos administrados.

Aliás, há que se mencionar, portanto, que o legislador ordinário que criou a Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, ^[03] preocupou-se em nela adotar uma acepção dilatada de agente público para, dessarte, outorgar uma tutela mais efetiva à Administração e ao erário públicos, consoante preceitua o seu art. 2º, *ipsis litteris*:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior. ^[04] (g. n.).

Corroborando a *ratio legis* invocada na norma supra, é o seguinte aresto do C. Superior Tribunal de Justiça, que demonstra o entendimento assente nesta Corte, porquanto remete a outros de mesmo teor:

Ementa ADMINISTRATIVO. LEI DE IMPROBIDADE. CONCEITO E ABRANGÊNCIA DA EXPRESSÃO "AGENTES PÚBLICOS". HOSPITAL PARTICULAR CONVENIADO AO SUS (SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE). FUNÇÃO DELEGADA. 1. São sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, não só os servidores públicos, mas todos aqueles que estejam abrangidos no conceito de agente público, insculpido no art. 2º, da Lei n.º 8.429/92: "a Lei Federal n. 8.429/92 dedicou científica atenção na atribuição da sujeição do dever de probidade administrativa ao agente público, que se reflete internamente na relação estabelecida entre ele e a Administração Pública, superando a noção de servidor público, com uma visão mais dilatada do que o conceito do funcionário público contido no Código Penal (art. 327)". 2. Hospitais e médicos conveniados ao SUS que além de exercerem função pública delegada, administram verbas públicas, são sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa. (...). Processo REsp 416329 / RS RECURSO ESPECIAL 2002/0021459-3 Relator(a) Ministro LUIZ FUX (1122) Órgão Julgador T1 - PRIMEIRA TURMA Data do Julgamento 13/08/2002 Data da Publicação/Fonte DJ 23/09/2002 p. 254 Acórdão Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, na conformidade dos votos e das notas taquigráficas a seguir, **por unanimidade, dar provimento aos recursos, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. (...). **Veja STJ - RMS 8845-RJ (RT 751/209), RMS 7492-RJ, RHC 7760-RS, RHC 7966-RS (RSTJ 120/416) Sucessivos REsp 506718 RS 2003/0029288-0** Decisão:20/11/2003 DJ DATA:19/12/2003 PG:00340.** ^[05] (sic). (g. n.).

Sendo assim, com esteio no precedente colacionado, a *mens legislatoris* em tela fez enquadrarem-se no rol de servidor público todas as pessoas que desenvolvam – ainda que temporariamente ou sem remuneração – mandato, cargo, emprego ou função no âmbito das esferas administrativas direta, indireta e fundacional do Estado, bem como das instituições a este relacionadas, as quais se encontram nomeadas no art. 1º do diploma vertente.

Donde, de relevo, pois, se trazer à baila a dicção desse dispositivo que, inclusive, diga-se de passagem, baliza o vasto espectro de incidência da lei em objeto, *in verbis*:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. ^[06] (g. n.).

Ademais, ressalte-se ainda que o art. 3º da indigitada disciplina legal alarga ainda mais o alcance de suas sanções ao sujeito ativo de improbidade, eis que penaliza até aquele que não se inserindo no contexto de agente público, **induz ou contribui para a prática de ato ímprobo ou dele se beneficia** sob qualquer meio direto ou indireto.

A propósito, no vetor do que se argumenta, é o que dispõe o art. 3º da normatividade em exame:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. ^[07] (g. n.).

Daí porque, *ex vi* do ora expandido, a *lex* em apreço afigurar-se como um prodigioso e fundamental instrumento colocado à disposição do Ministério Público, dos entes (pessoas jurídicas) prejudicados e de toda a sociedade (desta, mediatamente), para, na defesa da probidade administrativa, ^[08] combater a corrupção administrativa.

Após essa introdução, haja vista a presença de uma enorme variedade de facetas processuais civis importantes acerca do argüido regramento – e a natural impossibilidade de se abordar a todas nesta sede –, ora haver-se-á de examinar, pois, apenas algumas das mais prementes delas, da seguinte maneira: no próximo capítulo, se procederá à abertura do tema com as considerações iniciais quanto ao mesmo; no seguinte, será abordada a natureza jurídica e a classificação da demanda de improbidade administrativa; no posterior, se tratará da adoção do procedimento comum ordinário, como regra, para a formulação do pleito respectivo, na demanda de improbidade administrativa; na seqüência, falar-se-á sobre a legitimidade ativa para a propositura dessa medida; então, no último, no campo da legitimidade passiva referente à via judicial em objeto, cuidar-se-á de observar a questão mais sensível e atual acerca do assunto vertente, qual seja, a alusiva aos deletérios reflexos advindos do resultado final

da votação de todos os Ministros do Supremo Tribunal Federal na Reclamação nº 2138; e, finalmente, poder-se-á chegar a uma conclusão (por óbvio, não exauriente) a respeito da problemática evocada.

Nessa medida, o presente trabalho, em linhas gerais, pretende proceder a uma breve abordagem dos referidos tópicos cruciais atinentes ao tema delineado dentro do vasto campo da demanda de improbidade administrativa (aduzida na *lex* em objeto), consoante se verá na seqüência.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A LEI FEDERAL Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

A defesa da probidade administrativa tem por escopo o alcance de uma Administração Pública (da *res publicae*) ^[9] correta, sensata e leal – exercida exclusivamente em função dos administrados –; donde, pois, combater, a toda a evidência, quaisquer condutas desonestas e corruptas, vale dizer, ofensivas à ordem jurídica vigente (ao patrimônio público e moralidade administrativa, em particular), dentre as quais se destacam: favorecimento de minorias (em desprestígio à maioria), tráfico de influências, enriquecimento ilícito, exercício nocivo da função pública, etc..

Daí o motivo pelo qual o instituto (diga-se, em outras palavras, da integridade administrativa) estar adquirindo cada vez maior realce e espaço na doutrina pátria hodiernamente, ^[10] eis que em tempos pretéritos – ou seja, antes do advento da Lei Federal nº 8.429, aos 2 de junho de 1992 – não havia nenhum instrumento normativo específico, dentro do ordenamento jurídico nacional, como a *lex* vertente, hábil a tutelar o patrimônio público contra a superveniência de eventuais danos decorrentes de atos administrativos praticados com improbidade.

Assim, antes da entrada em vigor do mencionado diploma legal, a improbidade administrativa era passível de impugnação unicamente através das importantes medidas judiciais da ação civil pública e da ação popular. Com efeito, tais mecanismos não dispunham (e não dispõem), por evidente (eis que resguardam bens jurídicos diversos), ^[11] de sanções bastantes e peculiares às condutas ímprobas, nem mesmo de uma tipificação ampla e objetiva destas, apta a exteriorizar uma presunção absoluta da prática de algum ato de improbidade.

Desse modo, somente com a gênese do mencionado regulamento, a repressão à improbidade nessa seara obteve, enfim, um tratamento exclusivo, mediante a previsão (explícita) nele inserida de diferentes condutas ímprobas e penalidades respectivas, assim como da via judicial (cível) adequada (a ser utilizada para se pleitear a proteção jurisdicional do Estado) em tais situações. ^[12]

Tanto isso é verdade que a legislação em referência traz um rol significativo de atos ímprobos (descritos no bojo de seu Capítulo II, em três correspondentes seções) – os quais, consoante aduz, podem: caracterizar enriquecimento ilícito (*Seção I*, art. 9º), causar prejuízo ao erário (*Seção II*, art. 10) e/ou atentar contra os princípios da administração pública (*Seção III*, art. 11) – cominando-lhes (sob a égide de seu Capítulo III) variadas sanções (art. 12).

De mais a mais, nesse diapasão, Flávio Chein JORGE e Marcelo Abelha RODRIGUES asseveram que a norma em pauta possui assento constitucional em comando de eficácia limitada (vale dizer, no § 4º do art. 37 da Carta Magna):

Com raiz no art. 37, §4º da Constituição Federal de 1988, a Lei de Improbidade Administrativa veio ocupar o espaço legislativo da norma de eficácia limitada prevista no referido dispositivo constitucional. Partindo dessa nascente, vê-se que o objeto de tutela da lei é justamente a "proibidade administrativa" – qual seja, o atendimento aos princípios insculpidos no caput do art. 37, ao qual o § 4º deve obediência. ^[13](g. n.).

Esse raciocínio é verdadeiro e de elevada relevância, eis que oriundo de uma interpretação literal e sistemática do dispositivo em exame, posto que correlaciona o contido no parágrafo em debate com o preceituado em seu *caput*.

Sendo assim, por decorrência disso, os atos de desonestidade perpetrados em sede administrativa *haverão de ser punidos com* a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e a indenização ao erário, na forma e gradação preconizadas em lei – a saber, a Lei Federal nº 8.429 em objeto, que só veio a lume aos 2 de junho de 1992 –, sem embargo da ação penal cabível (§ 4º), *porquanto implicaram em desobediência aos ditames de qualquer dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (plasmados no caput).* ^[14]

Portanto, a indigitada lei comina sanções diversas aos agentes públicos (conforme prenuncia o seu art. 1º), servidores ou não, que cometam atos que impliquem em afronta à administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes dos entes federados, e, bem assim, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário tenha participado ou participe **com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual** (*caput*).

Outrossim, encontram-se submetidos às penas emanadas dessa *lex* (*ex vi* da mesma regra citada) as condutas ímprobas que atentem contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, de natureza tributária ou creditícia, de órgão público *bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário tenha concorrido ou concorra com menos de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual*, limitando-se, em tais casos, a sanção patrimonial ao impacto do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (parágrafo único). ^[15]

Sobremais, como tivera a oportunidade de salientar Marcelo FIGUEIREDO, a propósito da extensão da cobertura sancionatória do diploma legal vertente, haja vista o fato de, como aventado, este ter dividido os atos de improbidade em três categorias (na forma de seus artigos 9º, 10 e 11, em ordem respectiva), vale dizer, entre aqueles que: (a) geram enriquecimento ilícito, (b) acarretam prejuízo ao erário e (c) ofendem princípios da Administração Pública, tem-se que o mesmo pretende reter em suas malhas os atos de improbidade em seus diversos graus, atribuindo-lhes distintas conseqüências jurídicas.

Mesmo porque, como ressalta, na modalidade de atos que causam prejuízo aos cofres públicos, por exemplo, punem-se condutas dolosas ou culposas, enquanto que naquela pertinente aos que proporcionam enriquecimento sem causa ou transgridem princípios da Administração Pública, reprimem-se apenas condutas dolosas. ^[16]

De tal sorte, resta inegável a extrema importância de que se revestira a chegada da normatividade em tela para outorgar a essa questão (de tamanha gravidade) uma disciplina específica.

Assentadas, pois, as aludidas premissas vestibulares, ora se procederá aos exames da natureza jurídica e classificação da demanda prevista na legislação em pesquisa.

2 NATUREZA JURÍDICA E CLASSIFICAÇÃO DA DEMANDA PREVISTA NA LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Segundo Arthur Mendes LOBO, o entendimento majoritário no âmbito doutrinário e jurisprudencial (no Supremo Tribunal Federal) quanto à natureza jurídica da demanda de improbidade prevista na lei em debate é no sentido de qualificá-la como medida civil de reparação de danos causados por improbidade, contendo como objeto de direito material um misto de responsabilidade civil e administrativa.^[17]

A par disso, para Alexandre de MORAES, a índole cível dos atos de improbidade administrativa deriva da própria letra da Constituição, que é ululante ao contemplar a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, oriundas da mesma conduta, ao aludir à fórmula "... sem prejuízo da ação penal cabível."^[18]

Nessa medida, Wallace Paiva MARTINS JÚNIOR e Mário Antonio de Campos TEBET, recomendando, inclusive, o sancionamento dos atos de improbidade administrativa, tiveram a ocasião de assentar que:

A adequada penalização dos atos de improbidade administrativa, QUE TÊM O CARÁTER DE ORGANIZAÇÃO CRIMINOSA, está a merecer especial atenção do legislador pátrio no direito penal e processual penal e reclama a inserção de instrumentos eficazes e proporcionais NO COMBATE A ESSA MODALIDADE DE CRIME ORGANIZADO, exigindo um preparo mais efetivo, e igualmente organizado, do Ministério Público e do Poder Judiciário no exercício de suas funções constitucionais.^[19] (g. n.).

Logo, o agente público que, servindo-se de seu cargo, apropria-se de modo ilícito de dinheiro público haverá de responder, consoante o art. 9º da *lex* vertente, por ato de improbidade, sem embargo da sanção penal respectiva por crime contra a administração, consignada no Código Penal ou na legislação penal especial.^[20]

Nesse tocante, corroborando esse posicionamento, DI PIETRO sublinha que:

A primeira observação a se fazer é no sentido de que UM ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PODE CORRESPONDER A UM ILÍCITO PENAL, SE PUDER SER ENQUADRADO EM CRIME DEFINIDO NO CÓDIGO PENAL OU EM SUA LEGISLAÇÃO COMPLEMENTAR. É o que decorre da própria redação do dispositivo constitucional, quando, depois de indicar as medidas sancionatórias cabíveis, acrescenta que a lei estabelecerá sua forma e gradação ‘sem prejuízo da ação penal cabível’. Por outras palavras, pode ocorrer que algum dos ilícitos definidos em lei como ato de improbidade corresponda a um crime definido em lei, por exemplo, a um dos crimes contra a Administração Pública previstos no capítulo pertinente do Código Penal ou a um dos crimes de responsabilidade definidos na legislação específica sobre a matéria, (...). Isso permite concluir que: (a) O ATO DE IMPROBIDADE, EM SI, NÃO CONSTITUI CRIME, MAS PODE CORRESPONDER TAMBÉM A UM CRIME DEFINIDO EM LEI; (b) as sanções indicadas no artigo 37, § 4º, da Constituição não têm a natureza de sanções penais, porque, se tivessem, não se justificaria a ressalva contida na parte final do dispositivo, QUANDO ADMITE A APLICAÇÃO DAS MEDIDAS SANCIONATÓRIAS NELE INDICADAS ‘SEM PREJUÍZO DA AÇÃO PENAL CABÍVEL’;

(c) SE O ATO DE IMPROBIDADE CORRESPONDER TAMBÉM A UM CRIME, A APURAÇÃO DA IMPROBIDADE PELA AÇÃO CABÍVEL SERÁ CONCOMITANTE COM O PROCESSO CRIMINAL. ^[21] (sic). (g. n.).

Dessarte, a responsabilidade criminal atinente às condutas ímprobas fica reservada à ação penal cabível, *ex vi* mesmo da leitura da parte final do conclamado § 4º do art. 37 da Constituição da República, o qual, como aduzido, distingue a demanda de improbidade administrativa (de cunho cível) da ação penal pertinente (em caso de o ato de improbidade administrativa representar concomitante infração a um tipo penal consagrado no Código Penal ou em sua respectiva legislação extravagante).

A lattere disso, DI PIETRO enfatiza que o ato administrativo ímprobo, quando executado por servidor público, caracteriza também uma conduta administrativa ilícita já inserta na legislação estatutária de cada ente federado, nos seguintes termos:

Além disso, O ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, QUANDO PRATICADO POR SERVIDOR PÚBLICO, CORRESPONDE TAMBÉM A UM ILÍCITO ADMINISTRATIVO JÁ PREVISTO NA LEGISLAÇÃO ESTATUTÁRIA DE CADA ENTE DA FEDERAÇÃO, o que obriga a autoridade administrativa competente a instaurar o procedimento adequado para apuração de responsabilidade. NO ENTANTO, AS PENALIDADES CABÍVEIS NA ESFERA ADMINISTRATIVA SÃO APENAS AS PREVISTAS NOS ESTATUTOS DOS SERVIDORES. Não pode especificamente ser aplicada a pena de suspensão dos direitos políticos, por atingir direito fundamental, de natureza política, que escapa à competência puramente administrativa. NÃO SE PODE ENQUADRAR A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO ILÍCITO PURAMENTE ADMINISTRATIVO, AINDA QUE POSSA TER TAMBÉM ESSA NATUREZA, QUANDO PRATICADO POR SERVIDOR PÚBLICO. A NATUREZA DAS MEDIDAS PREVISTAS NO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL – o suscitado § 4º do art. 37 em voga – ESTÁ A INDICAR QUE A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, EMBORA POSSA TER CONSEQÜÊNCIAS NA ESFERA CRIMINAL, COM A CONCOMITANTE INSTAURAÇÃO DE PROCESSO CRIMINAL (se for o caso) E NA ESFERA ADMINISTRATIVA (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) CARACTERIZA UM ILÍCITO DE NATUREZA CIVIL E POLÍTICA, PORQUE PODE IMPLICAR A SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS, A INDISPONIBILIDADE DOS BENS E O RESSARCIMENTO DOS DANOS CAUSADOS AO ERÁRIO. ^[22]

Desse modo, de clareza solar a natureza jurídica cível do ato de improbidade, bem como da demanda que lhe é afeta, não obstante possa ter repercussões nas searas criminal (com a simultânea instauração de processo criminal, em sendo o caso) e na administrativa (mediante a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante), conforme salientado.

Todavia, de acordo com Hugo Nigro MAZZILLI, grassa enorme divergência na doutrina quanto à classificação da medida judicial indicada na lei em estudo, pelo que há quem: (a) defenda ser esta uma modalidade de ação civil pública; (b) sustente se tratar de ação popular; e (c) declare ter natureza e classificação particulares.

Com efeito, é evidente que a providência estampada nessa normatização objetiva salvaguardar o interesse público primário dos cidadãos (qual seja, o bem-comum da coletividade), por intermédio da preservação do patrimônio público e do respeito ao princípio constitucional da moralidade administrativa. [23]

Segundo Arnaldo WALD e Rodrigo Garcia da FONSECA, o foco dessa demanda específica, disciplinada na lei em causa, é assaz mais amplo do que aquele preconizado na *geral* ação civil pública ou na ação popular, uma vez que visa à cominação de diversas penas que descreve, tais como: declaração de nulidade do ato de improbidade, reparação do dano, decretação da perda dos bens havidos ilicitamente, dentre outras.

Vale lembrar, a esse propósito, que, segundo precedentes do Supremo Tribunal Federal, a ação civil pública apenas se presta à reparação dos danos causados ao erário, não contemplando a perda da função, suspensão dos direitos políticos, multa civil e demais sanções características da normatividade em exame.

No sentido do que se argumenta, é o comentário desses autores:

A AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA TEM NATUREZA, CONTORNOS E REGRAMENTOS PRÓPRIOS, NÃO SE CONFUNDINDO COM AQUELES ESPECÍFICOS DAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS EM GERAL. O fato de ser civil (em oposição a uma ação penal), ou ser pública, num linguajar leigo (no sentido de proteger o patrimônio público, ou da legitimidade do Ministério público para propô-la), não faz da ação de improbidade administrativa uma ação civil pública no sentido jurídico do termo. A IMPORTÂNCIA DO ASSUNTO FEZ O LEGISLADOR EDITAR NORMAS ESPECÍFICAS, E É DENTRO DESTES REGRAMENTOS ESPECIAIS QUE O TEMA DEVE SER TRATADO, DE FORMA A SEREM DEVIDAMENTE GARANTIDOS E PRESERVADOS OS INTERESSES MAIORES DE UMA SOCIEDADE JUSTA, DEMOCRÁTICA E MORALMENTE SÁDIA. [24]

Portanto, ao teor do expendido supra, incontestemente a natureza cível e ímpar do diploma legal em análise, eis que possuidor de caráter, contornos e delineamentos exclusivos (diversos dos relativos às ações civis públicas em geral), mediante os quais busca precisamente assegurar e resguardar os interesses mais elevados de uma sociedade justa, democrática e moralmente hígida, dando prevalência, assim, à supremacia real do interesse público primário na vida prática dos cidadãos (isto é, à realização *in concreto* do bem-comum).

Após o acima alinhavado, no próximo capítulo far-se-á alusão ao procedimento (comum ordinário) hábil para a veiculação da demanda sob comento.

3 ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO COMUM ORDINÁRIO NA DEMANDA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A demanda principal de improbidade administrativa – que deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias da efetivação da medida cautelar (se houver) –, por explícita determinação do *caput* do art. 17 do regramento em pauta, é processada conforme as regras gerais do Código de Processo Civil (art. 270 e ss.), e tramita sob o procedimento comum ordinário. [25]

Dessarte, os requisitos, prazos, recursos cabíveis e demais normas procedimentais, salvo algumas disposições específicas (como as dos §§ 6º a 11 do art. 17 da *lex vertente*), se

encontram em conformidade com a lei processual civil, que é de aplicação subsidiária *in casu*.^[26]

Nesse viés, salientam JORGE e RODRIGUES: "**Para evitar que a burocracia do procedimento ordinário tivesse um efeito deletério na efetiva realização da tutela jurisdicional, o legislador o temperou com algumas regras insertas na própria Lei 8429/92.**"^[27]

Concorde com essa inteligência, porém enfatizando o predomínio das aludidas regulações típicas divisadas nessa lei (para o processamento da medida evocada) sobre as orientadoras do procedimento comum ordinário, explana Francisco de Almeida PRADO:

Conquanto a lei 8429/92 tenha se referido ao rito ordinário, ela própria consagrou algumas disposições especiais (as atinentes aos §§ 6º a 11 – do art. 17 –supramencionados) que peculiarizaram a ação de responsabilidade por improbidade administrativa, apartando-a do rito comum. Se isso já se observava na redação original do art. 17, posteriormente, com as modificações trazidas por medidas provisórias, o rito da ação de responsabilidade por improbidade administrativa distanciou-se radicalmente do procedimento ordinário, passando a se configurar como um procedimento especial, marcado por peculiaridades salientes.^[28] (g. n.).

Ex positis, resulta que a demanda principal de improbidade administrativa deve seguir o procedimento comum ordinário (ao teor do art. invocado), contudo, de forma subsidiária – vale dizer, no que for compatível com os seus comandos procedimentais peculiares.

Dessarte, no capítulo seguinte far-se-á a apreciação do assunto relativo à legitimidade ativa para a propositura da demanda ora ventilada.

4 LEGITIMIDADE ATIVA NA DEMANDA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Ex vi do prenunciado pela legislação vertente (art. 17, acima transcrito), conclui-se que a legitimidade ativa para a promoção da demanda principal de improbidade administrativa cabe ao órgão do *Parquet* ou à pessoa jurídica de direito público interessada no caso.

Salientando dita ilação oriunda da norma em causa, MORAES aduz que:

A lei prevê expressamente em seu artigo 17 que a ação principal terá rito ordinário e será proposta pelo Ministério ou pela pessoa jurídica de direito público interessada. Na primeira hipótese, disciplina o § 3º, do artigo 17, com a redação dada pela Lei nº 9.366, de 16 de dezembro de 1996, que proposta a ação pelo Ministério Público deverá a pessoa jurídica lesada ser cientificada para integrar a lide, se entender necessário, podendo suprir omissões, falhas e indicar provas. Trata-se, pois, de litisconsórcio facultativo. Analisando essa hipótese, Rodolfo de Camargo Mancuso entende que 'não oferecida oportunidade para a manifestação da Procuradoria em certo processo, tal omissão constituirá fator de nulidade, que é a consequência jurídica correspondente à falta de quesito ou pressuposto que pertine à substância de um ato jurídico'. Ressalte-se a impossibilidade de a União, Estado, Distrito Federal e Municípios defenderem, por meio de suas procuradorias, o servidor público

acusado de ato de improbidade, pois não haveria nenhum sentido na própria Administração arcar com os gastos advocatícios do servidor-réu. Além disso, a Pessoa Jurídica de Direito Público prejudicada integrará, querendo, a lide, em defesa do interesse público. Na hipótese de propositura de ação de improbidade administrativa pela pessoa jurídica prejudicada, o Ministério Público atuará no processo como *custus legis*.^[29] (g. n.).

Por conseguinte, de clareza solar que a argüida demanda principal poderá ser titularizada tanto pelo órgão ministerial quanto pelo ente (pessoa jurídica) prejudicado; se o for por aquele, este tem a opção de integrar o pólo ativo da lide, na condição de litisconsorte (situação de litisconsórcio ativo facultativo); se o for pelo último, o primeiro comporá obrigatoriamente o feito, na qualidade de fiscal da lei (*custus legis*), sob pena de nulidade do processo.^[30]

Intentada a demanda principal, por um de seus co-legitimados, dentro do interregno de 30 (trinta) dias da efetivação da medida cautelar, é explicitamente vedada pela *mens legis* (§ 1º do art. 17) a transação, acordo ou conciliação na casuística – em homenagem ao princípio da indisponibilidade do interesse público.^[31]

Sustentando essa *ratio*, eis o que alude DI PIETRO:

A legitimidade ativa cabe ao Ministério Público ou à pessoa jurídica interessada (uma das definidas no artigo 1º), dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar (art. 17). PROPOSTA A AÇÃO, É EXPRESSAMENTE VEDADA PELO ART. 17, § 1º, A TRANSAÇÃO, ACORDO OU CONCILIAÇÃO. A NORMA SE JUSTIFICA PELA RELEVÂNCIA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, SEJA ECONÔMICO, SEJA MORAL, PROTEGIDO PELA AÇÃO DE IMPROBIDADE. TRATA-SE DE APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO.^[32] (g. n.).

Donde, exsurge ululante a grandeza do patrimônio público (quer econômico, quer moral), como bem jurídico tutelado pela demanda de improbidade administrativa – o que equivale a dizer que a regra plasmada nesse § 1º do art. 17, é norma de ordem pública, eis que alça o interesse público (difuso) ali estampado ao *status* da indisponibilidade pela vontade (individual) dos particulares.

Enfim, de todo o argumentado, infere-se, pois, que a co-legitimidade ativa para o ajuizamento da demanda principal de improbidade administrativa, abarca também a cautelar acessória (como disposto no *caput* do art. sob exame), pelo que, por consectário, podem propor esta medida tanto a pessoa jurídica interessada, que, em regra, sofreu o ato ímprobo, como o Ministério Público – admitindo-se, inclusive, a formação de litisconsórcio entre os mesmos.

No entanto, como ressalva LOBO, no que diz com a pessoa jurídica lesada (interessada), em especial, tem-se que a natureza jurídica desta legitimação ativa é ordinária, eis que podem ser citadas as seguintes pessoas jurídicas como legitimadas ativas para a propositura da ação de improbidade administrativa: União, Estados, Distrito Federal, Municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou, ainda, associações civis que incluam dentre suas finalidades institucionais a proteção da probidade administrativa, ainda que essas pessoas jurídicas não tenham sido diretamente prejudicadas pelo ato de improbidade.^[33]

Impende realçar, além disso, a possibilidade de representação popular consagrada no art. 14 do regulamento em tela, pelo que qualquer pessoa pode representar à autoridade

administrativa competente a ocorrência de eventual ato de improbidade, a fim de que seja instaurada investigação para apurar tal incidente. [34]

Não obstante, quando a demanda de improbidade é movida pelo Ministério Público, este não é nem legitimado ordinário, tampouco representante ou advogado da Fazenda Pública.

Sob esse ângulo, enfatiza Hugo Nigro MAZZILLI:

O papel do Ministério Público é compatível com a defesa do erário, sim, mas por meio da legitimação extraordinária (daquele que, em nome próprio, defende direito alheio), não por meio da legitimação ordinária (daquele que em nome próprio defende direito próprio); e só deve empreendê-la quando houver uma razão especial para isso: quando o sistema de legitimação ordinária não funcione. Nesse sentido admite-se até mesmo o litisconsórcio facultativo entre o Ministério Público e a Fazenda no pólo ativo, em defesa do patrimônio público. [35] (g. n.).

Desse modo, o Ministério Público pode, e deve, antes de ajuizar a demanda em objeto, exigir uma atitude repressiva daquelas pessoas jurídicas que foram diretamente prejudicadas pelo ato do agente ímprobo; mesmo porque, os órgãos da Administração Pública devem combater energicamente as condutas que afrontem a probidade administrativa. [36]

Por fim, passar-se-á, na seqüência, ao exame do tema da legitimidade passiva nessa demanda – à luz dos péssimos reflexos advindos do resultado final da votação de todos os Ministros do Supremo Tribunal Federal na Reclamação nº 2138.

5 LEGITIMIDADE PASSIVA NA DEMANDA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AGENTES POLÍTICOS. REFLEXOS ADVINDOS DO JULGAMENTO FINAL DA RECLAMAÇÃO Nº 2138 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.

Quanto a esse aspecto, exsurge a seguinte indagação ainda hoje recorrente no meio jurídico-político: na hipótese da prática de atos de improbidade administrativa por agentes políticos aplicar-se-iam também a estes os ditames do regime legal em pauta?

Em outros termos: por exemplo, se porventura um ministro de Estado da Ciência e Tecnologia usasse, atualmente, jatinhos da Força Aérea Brasileira (FAB) em viagens de turismo e Hotel de Trânsito da Aeronáutica para fins privados; isso configuraria a prática de ato de improbidade administrativa?

Esse é exatamente o caso subjacente à Reclamação nº 2138, cujo pedido de não-aplicação do instrumento vertente à espécie, nela formulado pela União Federal (através da Advocacia-Geral da União), fora, após longo tempo de tramitação (desde 16/08/2002) há pouco (aos 13/06/2007) julgado procedente (por maioria do pleno) do Supremo Tribunal Federal.

Isso, sob a assertiva de que aos agentes políticos não se destina a normatividade aludida, porquanto estes já respondem por crime de responsabilidade, *ex vi* do disposto no inciso I do art. 102 da Constituição da República Federativa do Brasil, c/c a Lei Federal nº 1.079, de 10 de abril de 1950. [37]

Corroborando essa *ratio*, eis o teor da ementa (e das sucintas decisões componentes da cronologia) do indigitado acórdão:

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. 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-00094Parte(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
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, 08.08.2007. ^[38] (sic). (g. n.).

Sendo assim, prevalecera, no âmbito desse paradigmático julgado do Supremo – cuja votação, repise-se, levava tanto tempo para ser concluída –, a tese da não-responsabilização dos agentes políticos pela prática de quaisquer atos de improbidade, uma vez que os mesmos já respondem por crimes de responsabilidade (*mutatis mutandis*, teoria do *non bis in idem*).

Com efeito, tal ilação é severamente objurgada por Alexandre Jésus Queiroz SANTIAGO, consoante o escólio que a seguir expende (em que profetizara a total impossibilidade de oposição de eficaz resistência à improbidade que grassa no meio político hodierno, caso fosse atribuída pelo invocado precedente – ao fim de seu julgamento – absoluta inoperabilidade à norma específica sob apreço):

Na luta exaustiva contra a corrupção, estamos às portas do Hades. Em vias de termos que depositar algumas de nossas esperanças no Pórtico do Inferno, qual

descrição de Dante Alighieri ("Depositai aqui, vós, que entreis, toda a esperança" – diz a placa na narrativa "A Divina Comédia", do italiano). Prestes a assistir ao sepultamento de um dos mais eficazes instrumentos legais postos à disposição do Ministério Público e da sociedade, de forma mediata, para o desmantelamento de práticas de corrupção. Avizinha-se a conclusão, no Supremo Tribunal Federal, do julgamento da Reclamação nº. 2138, em que se discute a extensão dos efeitos da Lei nº. 8.429/92 aos reputados atos de improbidade administrativa praticados por agentes políticos. Essa Reclamação é um tipo de expediente processual-constitucional que visa a assegurar a competência daquele Tribunal, evitando usurpações. Busca-se, na espécie, como finalidade mediata, conseguir o cancelamento, forma de dizer, da condenação do ex-ministro Ronaldo Mota Sardemberg (Ciência e Tecnologia) por ter usado jatinhos da FAB em viagens de turismo e pela utilização de Hotel de Trânsito da Aeronáutica para fins particulares. **ALEGA-SE QUE AS SANÇÕES PREVISTAS NAQUELA LEI NÃO PODEM SER APLICADAS A AGENTES POLÍTICOS, A QUEM A CONSTITUIÇÃO TERIA RESERVADO PROCEDIMENTO ESPECÍFICO E ESPECIAL. OS SEUS PECADOS CONFIGURARIAM CRIME DE RESPONSABILIDADE (PROCESSO PERSECUTÓRIO PRÓPRIO, DE COMPETÊNCIA RESTRITA), E NÃO, ATO DE IMPROBIDADE NA TIPIIFICAÇÃO DAQUELA LEI. VALE LEMBRAR QUE COM A APLICAÇÃO EXTENSIVA DESSA LEI SE TEM A POSSIBILIDADE DE PERSECUÇÃO EM JUÍZO DE FORMA DIFUSA, PORTANTO, COM MAIOR E MAIS VOLUMOSO COMBATE À CORRUPÇÃO (SUA MAIOR EFICIÊNCIA É CONSEQÜÊNCIA NATURAL).** A DECISÃO DO PLENÁRIO DO STF PELA PROCEDÊNCIA DA RECLAMAÇÃO, COMO DIZEM, JÁ CONTA COM SEIS VOTOS: NELSON JOBIM, RELATOR, GILMAR MENDES, ELLEN GRACIE, MAURÍCIO CORRÊA, ILMAR GALVÃO E CÉSAR PELUSO – Eros Grau e Carlos Britto, por sucederem os Ministros Maurício Corrêa e Ilmar Galvão, não participaram da última votação, que prosseguiu no dia 14 de dezembro de 2005. Apenas Carlos Velloso proferiu voto pela improcedência. **SENDO A MAGNA CORTE COMPOSTA POR ONZE MINISTROS,** a menos que algum dos que já votaram mude de idéia, **SERÁ ESSA A COMPREENSÃO PREVALENTE: A LEI 8.429/92 NÃO SE DESTINA AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA, A GOVERNADORES, A PREFEITOS, A DEPUTADOS FEDERAIS E ESTADUAIS, A MINISTROS DE ESTADO, A SECRETÁRIOS DE ESTADO, ENFIM, AOS CONSAGRADOS AGENTES POLÍTICOS.** O processo encontra-se com o Ministro Joaquim Barbosa, ex-Procurador da República, com pedido de vista. **A DECISÃO FINAL NAQUELE SENTIDO ABRIRÁ PRECEDENTE A FAVOR DE MILHARES DE AGENTES POLÍTICOS ATUALMENTE PROCESSADOS POR ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E, DE OUTROS TANTOS QUE JÁ FORAM CONDENADOS (A QUESTÃO É DE COMPETÊNCIA ABSOLUTA).** O Ministro Carlos Velloso posicionou-se, como visto, contra a tese que ganhou espaço na nossa Corte Constitucional e, **PELO QUE PARECE, SAIRÁ VITORIOSA** a contragosto desse eminente Ministro. Consignou em seu voto que "ABOLIR A AÇÃO DE IMPROBIDADE RELATIVAMENTE AOS AGENTES POLÍTICOS" funcionará como "UM ESTÍMULO À CORRUPÇÃO". Destacou: "PRECISAMOS NOS ESFORÇAR, CADA VEZ MAIS, PARA ELIMINAR A CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ORA, O MEIO QUE ME PARECE MAIS EFICIENTE É JUSTAMENTE O DE DAR A MÁXIMA EFICÁCIA À LEI DE IMPROBIDADE". (...). Como dito a princípio, a Lei nº. 8.429/92 vigora há 14 (hoje, 16) anos praticamente. Durante todo esse período, foram muito mais de dez mil ações civis públicas declaratórias de ato de improbidade administrativa contra os chamados "agentes políticos" – número propalado

pela imprensa. Muitas das quais com trânsito em julgado da sentença condenatória há anos e anos e dia. Até a quase-vitória da proposição favorável aos agentes políticos na Reclamação acima referida, pode-se afirmar que tem prevalecido uma interpretação mais aberta dessa Lei, uma interpretação que a fortalece, tornando-a mais efetiva no desmantelamento de estruturas de corrupção arraigadas na máquina administrativa brasileira. Mas somente agora se estaria chegando à sua melhor inteligência? Mesmo depois de tanto tempo, após tantos e tantos julgamentos que passaram pelo crivo de milhares de Juízes Estaduais e Federais, sob o visto de uma infinidade de Promotores de Justiça e de Procuradores da República? Condenações, no sentido extensivo da Lei, que foram confirmadas pela unanimidade dos Tribunais brasileiros. Sentenças e acórdãos que percorreram incólumes os corredores do Superior Tribunal de Justiça. Sendo que muitas delas, de uma forma ou de outra, aportaram no Supremo Tribunal Federal, sem reversão da matéria (segundo destaca o Min. Carlos Ayres Britto, em outra Reclamação, de nº. 3126, ao deferir liminar, "mesmo depois de mais de dez anos da data de publicação da Lei nº. 8.429/92, o tema relativo à natureza jurídica da ação de improbidade administrativa ainda não foi definitivamente enfrentado por esta excelsa Corte"). **A SE CONCLUIR DAQUELA FORMA O JULGAMENTO, COM A VITÓRIA DA TESA DA INAPLICABILIDADE DOS DISPOSITIVOS DA LEI DE IMPROBIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS, ESTAR-SE-Á, NÃO APENAS ALEJANDO O ROL DE INSTRUMENTOS LEGAIS QUE O MINISTÉRIO PÚBLICO POSSUI PARA COMBATER A CORRUPÇÃO, MAS DECLARANDO QUE DURANTE MAIS DE DEZ ANOS ESTIVEMOS NAS TREVAS, SOB O PONTO DE VISTA JURÍDICO DOS MINISTROS. NÃO SERIA ISSO? ORA, REPRESENTARÁ A REVISÃO DE UMA JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA QUE TEM PREVALECIDO HÁ MAIS DEZ ANOS, SOB A MESMÍSSIMA CONSTITUIÇÃO, A CIDADÃ. É SIM COMO SE DISSESSE QUE TODO-MUNDO-ESTAVA-ERRADO DURANTE TODOS ESSES ANOS. DAS TREVAS, VIRIA ENTÃO A VERDADEIRA LUZ? O RECEIO É QUE, AO INVÉS DE SAIR, ESTEJAMOS POR ENTRAR, RETORNAR ÀS TREVAS. PRINCIPALMENTE NOS MUNICÍPIOS, MUITOS TÃO DISTANTES DAS ALTAS CORTES. (...). Poder-se-ia contra-argumentar: mas há um controle político; comete-se crime de responsabilidade. Sim, mas existem Câmaras de Vereadores e câmaras de vereadores; estas, em minúsculo, quando a maioria dos vereadores vive sob as graças dos prefeitos e prefeitas ou em graves enfiamentos político-partidários e com pouco poder de reação. Há Deputados e deputados. E QUANDO ESTE CONTROLE POLÍTICO FALHAR? COMPAREMOS: NÚMERO DE PREFEITOS PROCESSADOS POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, QUE PERDERAM O CARGO, TIVERAM OS DIREITOS POLÍTICOS SUSPENSOS, BENS INDISPONÍVEIS E FORAM CONDENADOS A RESSARCIR O ERÁRIO, SEM REVERSÃO DE JULGAMENTO PELOS TRIBUNAIS "VERSUS" NÚMERO DE PREFEITOS CASSADOS POLITICAMENTE.** ^[39] (sic). (g. n.).

Nessa medida, de clareza solar a tamanha relevância do aresto ora trazido à baila, haja vista a nefasta repercussão que o mesmo pode vir a ter em outros casos análogos que forem postos sob o julgamento da Corte Excelsa, eis que se criara através dele um fatal antecedente capaz de aniquilar dita lei, outrora idealizada como o mais poderoso e eficiente instrumento de combate à corrupção administrativa já inserto e disponibilizado no ordenamento jurídico pátrio.

Com certeza, o Supremo **andou mal** nesse *decisum*, forte nas razões transcritas, eis que por intermédio deste, apesar de se constituir no guardião do Texto Magno, **atribuía mínima eficácia** a uma de suas mais proeminentes normas de força limitada, vale dizer, àquela inscrita em seu invocado § 4º do art. 37, e, obviamente, de modo reflexo, também ao diploma em exame – até então, excelente contraveneno ao odioso mal da desonestidade –, que viera para regulamentá-lo.

Tal exegese adotada pelo Pretório Maior, portanto, é de todo incongruente com a sua *ratio essendi* e, por ululante, com a *mens constitucionis* estampada no dispositivo constitucional vertido.

Nesse viés, sublinha o mencionado doutrinador:

Qual a vontade da Cidadã, da nossa Constituição? Sem dúvida instalou-se uma tensão dialética de princípios e de valores. É possível, e muito salutar, a mutação constitucional, feita através de novas e modernas interpretações a fim de acompanhar as evoluções políticas e sociais. Na hipótese, mais parece é que assistiremos a uma mutação legal (diferente de alteração legislativa), operada com a consagração de nova interpretação judicial que se pretende evolutiva. Estar-se-ia por promover uma redução teleológica do teor da norma constante do art. 2º da Lei nº. 8.429/92, a fim de compatibilizá-lo à Constituição Federal. É claro que não podemos ficar estacionados sempre na mesma trilha interpretativa. Mas não se pode permitir que certos objetivos maiores da Constituição da República, que reservou partes relevantes do seu texto para enaltecer a necessidade de defesa da moralidade administrativa, sejam aniquilados num processo de autodestruição hermenêutica, escorpiônico, (...). DE UM LADO, HÁ A TESE GARANTIDORA DOS AGENTES POLÍTICOS, QUE SUPÕE-SE PRIVILEGIADORA DE SUA INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL (não há alarme de temor para uma atuação desimpedida por agentes políticos laboriosos e bem-intencionados). DO OUTRO, A QUE DEFINE UMA APLICAÇÃO MAIS EFICAZ DA LEI DE IMPROBIDADE PROPICIANDO UM COMBATE À CORRUPÇÃO MAIS DINÂMICO, ÁGIL E VOLUMOSO; TAMBÉM GARANTIDORA, MAS DO BEM COMUM DO POVO, VERDADEIRO E ORIGINÁRIO TITULAR DO PODER SOBERANO E QUEM MAIS AMARGURA OS MALES DA IMPROBIDADE. AQUELA PRESTIGIA ALGUNS MAL-INTENCIONADOS (os agentes probos não têm por que temer). ESTA, É DE PRESTÍGIO DO CIDADÃO, TÃO DIGNIFICADO PELA CIDADÃ (CONSTITUIÇÃO DE 1988). (...). ... COLOQUEMOS NUMA BALANÇA OS VALORES ACIMA DESTACADOS, COM A MENTE FOCADA NA REALIDADE POLÍTICO-SOCIAL BRASILEIRA ("Não pode o Direito isolar-se do ambiente em que vigora" – Carlos Maxilimiano, op. cit. –, referência do autor) E SEM EXCESSOS JURÍDICOS (como já assinalou ilustre Ministro do STF: "o excesso do direito polui o próprio direito" e o distancia da Justiça, acrescente-se). A CONCLUSÃO É ÚNICA, Se há abusos na persecução dos agentes ímprobos por parte de alguns Promotores e Juízes que buscam, através de sua atuação nessa área, os holofotes e não a Justiça, puna-se-os então, e de forma exemplar! As Corregedorias e os respectivos Conselhos Nacionais, da Justiça e Ministério Público, estão aí para isso. MAS NÃO RETIREM A MELHOR DAS POUCAS ARMAS QUE TAIS AGENTES POSSUEM PARA DEFENDER A SOCIEDADE BRASILEIRA DE FORMA EFICIENTE DOS DESMANDOS DE CERTOS AGENTES POLÍTICOS, POIS NÃO SE COMBATE CORRUPÇÃO DE MÃOS VAZIAS. ^[40] (sic). (g. n.).

Enfim, com supedâneo em todo o argumentado, infere-se que, deveras, o Supremo (ainda que em composição díspar da hodierna), *data maxima venia*, andou mal na votação dessa casuística, tendo, como ressaltado, laborado em equívoco na mesma, eis que a sua decisão nela proferida transbordara e contrariara igualmente os princípios constitucionais consagrados no mencionado *caput* do art. 37 (a que o § 4º deste deve obediência), da Carta Política em vigor. ^[41]

No próximo capítulo far-se-ão as últimas considerações a respeito da temática explorada neste estudo, o qual, por óbvio, longe de exauri-la, apenas se dedicou a abordar, dessa feita, alguns de seus pontos processuais de maior relevo.

CONCLUSÃO

Forte em todo o aduzido supra, a Lei Federal nº 8.429 de 2 de junho de 1992, fora introduzida no sistema jurídico pátrio para regulamentar o invocado § 4º do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, com o desígnio de exterminar a corrupção que grassa no meio político-administrativo nacional.

Não obstante tal elevado desiderato que marcara a sua gênese, a *lex* vertente não passa hoje de letra morta, *ex vi* do temerário precedente jurisprudencial citado, aberto pelo Pretório Excelso, em decorrência do julgamento da Reclamação nº 2138 – cuja abordagem se dera no capítulo anterior.

Logo, estas considerações finais dessa feita expendidas, a lamentar, *data maxima venia*, o equivocado entendimento esposado pelo Supremo Tribunal Federal na apreciação da indigitada demanda, tornam-se nada animadoras quanto ao futuro desse instrumento normativo – antes visto como a mais *novel* e poderosa arma legal capaz de banir de vez a improbidade administrativa do País, ora ferido de morte, repise-se, por obra do guerreado *decisum* proveniente dessa Corte Constitucional, que nele andou mal (frise-se, de novo).

Tal controvertido aresto, sem dúvida, desmerece a submissão à moral administrativa (em particular) dentro do Estado brasileiro, cujo alcance estava tão perto de ser exitoso – caso fosse outro o pensamento nele vencedor –, em que pese a dificuldade dessa conquista, consoante expõe Diogo de Figueiredo MOREIRA NETO:

A SUJEIÇÃO DA SOCIEDADE ainda na Antiguidade, e depois, a do Estado na Idade Moderna À LEI, foram as primeiras conquistas, conformando o sistema da legalidade, como o mínimo ético indispensável que a sociedade exige de seus membros, marcando esta segunda sujeição, a afirmação do Direito Público e a transição histórica do Estado Absolutista para o Estado de Direito. A SUJEIÇÃO DO ESTADO À SOCIEDADE foi, a seguir, a extraordinária conquista política realizada pelas revoluções inglesa, francesa e americana, dotando a ordem jurídica da legitimidade que permitiu o surgimento, o amadurecimento e a disseminação do Estado Liberal e Democrático. FINALMENTE, A SUJEIÇÃO DO ESTADO À MORAL, A MAIS AMBICIOSA E DEMANDANTE DAS CONQUISTAS ÉTICAS, ESTÁ APENAS EMBRIONÁRIA, INCORPORANDO-SE LENTAMENTE À ORDEM JURÍDICA COMO UM SISTEMA AUTÔNOMO DE LICITUDE, POSSIBILITANDO, ONDE O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO JÁ ESTÁ SEDIMENTADO, A PREPARAÇÃO DO ESTADO DE JUSTIÇA. (...). A INTRODUÇÃO DE DIFERENTES E SEMPRE MAIS EXIGENTES VALORES NA ORDEM JURÍDICA, COMO LUZEIROS ORIENTADORES DE TODA ATIVIDADE DO ESTADO, SEJA A LEGISLATIVA, A ADMINISTRATIVA OU A JURISDICIONAL, RESPONDE ÀS PRÓPRIAS EXIGÊNCIAS DO PROCESSO CIVILIZATÓRIO EM TODOS OS SEUS MÚLTIPLOS SETORES E COM TODA SUA CRESCENTE COMPLEXIDADE. ^[42] (sic). (g. n.).

Dessarte, o Supremo, através do posicionamento que elegera vitorioso na referida espécie, perdera grande oportunidade para guindar o Estado Social e Democrático de Direito nacional, ^[43] à condição de Estado de Justiça, em que, por ululante, a improbidade (imoralidade) administrativa não é jamais admitida.

Infelizmente, por conta do resultado final desfavorável à probidade (moralidade) verificado na combatida votação *in casu*, ainda vai-se esperar por mais algum tempo pela efetiva implementação do aludido (e esperado) *status* na ordem jurídico-social-administrativa pátria.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. *Vade mecum*. (PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia). 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. *Vade mecum*. (PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia). 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Vade mecum*. (PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia). 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Vade mecum*. (PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia). 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CHEIN JORGE, Flávio; RODRIGUES, Marcelo Abelha. A tutela processual da probidade administrativa, em *Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.
- _____. *Minidicionário da língua portuguesa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977.
- FIGUEIREDO, Marcelo. *Probidade administrativa: comentários à lei 8429/92 e legislação complementar*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio Público*. São Paulo: Atlas, 1999.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade administrativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Ação popular – aspectos polêmicos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.
- GOMES, Reginaldo Gonçalves. *Improbidade administrativa*. Disponível em: <<http://www.universojuridico.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=doutrina&coddou=3543>>. Acesso em: 05 nov. 2008.
- LOBO, Arthur Mendes. A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 148, ano 32, jun. 2007.
- MAZZILLI, Hugo Nigro. *A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional administrativo*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Mutações do Direito Administrativo*. São Paulo: Renovar, 2000.
- PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- SANTIAGO, Alexandre Jésus de Queiroz. *Pela defesa eficaz da probidade administrativa*.

Algumas reflexões sobre a conclusão do julgamento da Reclamação nº 2138, que tramita no STF, sob o prisma da hermenêutica político-constitucional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 941, 30 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7891>>. Acesso em: 07 nov. 2008.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *REsp 416329 – RS*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?acao=imprimir&processo=REsp+416329&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1#>>. Acesso em: 29 out. 2008.

SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *RCL 2138 – RS*. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(2138.NUME.%20OU%202138.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(2138.NUME.%20OU%202138.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 07 nov. 2008.

VIGLIAR, José Marcelo Menezes. "Pode o ministério Público combater a improbidade administrativa?", em *Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia da. *Ação de improbidade administrativa*. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2002/arti_arnild_rodrigo.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2007.

Notas

1. SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001. p. 416. Realçando esse aporte jurídico-intelectivo do termo, é o significado que lhe atribui Aurélio Buarque de HOLANDA, como falta de probidade, mau caráter, desonestidade. (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. p. 925).
2. Id. HOLANDA alude a este adjetivo como sinônimo de sem probidade, desonesto. (FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Minidicionário da língua portuguesa*. 1. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1977. p. 259).
3. Que, segundo a sua rubrica, cuida das sanções aplicáveis aos agentes públicos nas hipóteses de enriquecimento sem causa no desempenho de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e estabelece outras medidas.
4. BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Vade mecum*. (PINTO, Antonio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Livia). 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1465.
5. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. *REsp 416329 – RS*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?acao=imprimir&processo=REsp+416329&&b=ACOR&p=true&t=&l=10&i=1#>>. Acesso em: 29 out. 2008.
6. PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 1465.
7. Id.
8. Cujas perseguição se respalda, bem assim, na aplicabilidade e efetividade dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, insculpidos no *caput* do art. 37 da Constituição da República Federativa do Brasil, os quais devem nortear a prática de todos os atos da Administração Pública direta e indireta de quaisquer dos entes políticos do Estado, e que encontram eco também no art. 4º da lei vertente: "Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos

- assuntos que lhes são afetos.**" (Ibid., p. 21-1465). (g. n.).
9. A propósito, SILVA salienta, primeiramente, que: "**RES**". Palavra latina, originada da raiz *Ra*, do sânscrito *ras*, é geralmente empregada na terminologia jurídica para exprimir tudo que é *real* ou se funda em *coisa corpórea*. *Res*, propriamente, significa *coisa*, ou todo *objeto material*, que não se refira ao homem. **Juridicamente, mesmo é tida em conceito mais extenso, pois que, além das coisas corpóreas ou objetos materiais, designa as ações do homem, quando possam ser objeto de direito. No entanto, claramente se distinguem a coisa (res) e os direitos sobre a coisa (jus in rem).** Na linguagem jurídica, várias são as expressões que se formam regidas pela palavra *res*." Depois, no que tange à expressão aventada, explica que: "**RES PUBLICAE**". **Indica a coisa de uso público ou comum: os bens públicos, bens do Estado ou bens de uso coletivo.**" (SILVA, op. cit., p. 707-708). (g. n.).
10. GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel. *Ação popular – aspectos polêmicos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 103. Nesse mesmo viés: "**Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.**" (FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio Público*. São Paulo: Atlas, 1999, p. 39). (g. n.).
11. Nesse diapasão, Hely Lopes Meirelles aduz o que segue: "... **Ação popular é a via constitucional (art. 5º, LX-XIII) posta à disposição de qualquer cidadão (eleitor) para obter a anulação de atos ou contratos administrativos – ou a ele equiparados – lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa e ao meio ambiente natural ou cultural.** Está regulada pela Lei 4.717, de 29.6.65. *A ação popular* é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros no gozo de seus direitos cívicos e políticos. Por ela não se amparam direitos próprios mas, sim, interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato da ação não é o autor popular; é o povo, titular do direito subjetivo ao Governo honesto. **TEM FINS PREVENTIVOS E REPRESSIVOS DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA LESIVA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, ASSIM ENTENDIDOS OS BENS E DIREITOS DE VALOR ECONÔMICO, ARTÍSTICO, ESTÉTICO OU HISTÓRICO.** (...). *Ação civil pública*, disciplinada pela Lei 7.347, de 24.7.85, **é o instrumento processual adequado para reprimir ou impedir danos ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, por infração da ordem econômica e da economia popular (art. 1º). NÃO SE PRESTA A AMPARAR DIREITOS INDIVIDUAIS, NEM SE DESTINA À REPARAÇÃO DE PREJUÍZOS CAUSADOS A PARTICULARES PELA CONDUTA COMISSIVA OU OMISSIVA DO RÉU.**" (MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 726-727). (g. n.).
12. LOBO, Arthur Mendes. A ação prevista na lei de improbidade administrativa: competência, legitimidade, interesse de agir e outros aspectos polêmicos. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 148, ano 32, p. 51, jun. 2007. Nesse passo, **é conveniente se frisar a evolução normativa da temática em evidência no direito positivo pátrio.** Dessarte, para Maria Sylvania Zanella Di Pietro, antes de o Texto Excelso vigente encartar o ato ímprobo no capítulo da Administração Pública, já havia no direito positivo nacional, desde longo tempo, normatização cominando sanções para os atos de que resultassem prejuízo ao Fisco e

enriquecimento ilícito para o indiciado. Assim, o **Decreto-lei nº 3.420, de 8 de maio de 1941**, sujeitava a seqüestro os bens de pessoas indiciadas por crimes que importassem em prejuízo para a Fazenda Pública. O seqüestro, então, podia atingir bens em poder de terceiros – desde que estes os tivessem obtido com dolo, ou com culpa grave. Se o dano não fosse coberto dessa maneira, deveria ser movida, no juízo cabível, a execução da sentença condenatória, a qual incidiria sobre tantos bens quantos bastassem para ressarcir-lo. Logo após, a **Constituição de 1946** consignou, em seu art. 141, § 31, que a lei haveria de dispor acerca de seqüestro e perdimento de bens, na hipótese de enriquecimento ilícito, por decorrência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica. Para dar efetividade a tal norma, promulgou-se a **Lei nº 3.164, de 1º de junho de 1957**, conhecida como **Lei Pitombo-Godói Ilha**, que igualmente submetia a seqüestro e perda, em favor do Tesouro, os bens de servidor público alcançados por influência de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica, sem embargo da responsabilidade criminal em que o mesmo tivesse incorrido. Tais medidas eram determinadas no juízo cível, sendo o processo movido por iniciativa do Ministério Público, ou de qualquer do povo. Era ululante que se cuidava de pena de natureza civil, eis que aplicada de modo independente da responsabilidade criminal e ainda que extinta a ação penal ou absolvido o réu. Essa regra criou, no art. 3º, a obrigatoriedade de registro público de valores e bens respeitantes ao patrimônio privado dos exercentes de cargos ou funções pública da União e entidades autárquicas, eletivas ou não. Em seguida, a **Lei nº 3.502, de 21 de janeiro de 1958**, sem revogar a anterior, veio disciplinar o seqüestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento sem causa, por predomínio ou abuso de cargo ou função. Nessa lei manteve-se o caráter civil da sanção, empregável de forma independente da responsabilidade criminal. A **Carta Política de 1967**, em seu art. 150, § 11 – o qual passou a ser 153, § 11, em virtude da **Emenda Constitucional nº 1/69** –, remeteu, *in fine*, a regulamentação legal ulterior sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no desempenho de função pública. Durante a vigência dessa Constituição, o **Ato Institucional nº 5, de 13 de janeiro de 1968**, instituiu, no art. 8º, que o Presidente da República poderia, ao cabo de investigação, decretar o confisco de bens dos enriquecidos, ilicitamente, no exercício de cargo ou função pública, até de autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, sem embargo das sanções de índole penal cabíveis. Esse confisco foi regulamentado pelo **Ato Complementar nº 42/69** e pelo **Decreto-lei nº 359, de 17 de dezembro de 1968**, e convivia com as medidas de seqüestro e perda de bens preconizadas pelas Leis nºs 3.164/57 e 3.502/58, as quais só poderiam ser decretadas pela autoridade judicial, enquanto o confisco era medida de natureza administrativa decretada pelo Presidente da República. Suscitado confisco, que importava em perda de bens sem o devido processo legal e sem possibilidade de exame judicial (ao teor do art. 11 do citado Ato Institucional), ofendia disposição explícita do art. 150, § 11, que vedava o confisco e deixou de haver com a **Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978**, que, no art. 3º, revogou os atos institucionais e complementares, no que violassem a Constituição Federal, salvo os efeitos dos atos executados com esteio neles, os quais estavam afastados de análise judicial. Ademais, mudou a redação do art. 153, § 11, ao prever lei posterior que versasse sobre perda de bens por danos causados ao erário, ou na ocorrência de enriquecimento sem causa no exercício de função pública. Todavia, nenhuma outra regulamentação foi promulgada acerca do tema, permanecendo em uso as antecedentes leis nºs 3.164/57 e 3.502/58, que foram recepcionadas pela norma constitucional. (DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 766-768). (g. n.).

- CHEIN JORGE, Flávio; RODRIGUES, Marcelo Abelha. A tutela processual da probidade administrativa, em Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 217. Sob essa perspectiva, de forma diversa dos textos anteriores, a Constituição vigente fora além do que apenas reduzir a tipologia dos atos de improbidade

- às questões de dano ao erário e enriquecimento ilícito, cominando-lhes a perda de bens e o ressarcimento ao erário. Vale dizer, o constituinte de 1988 concedera maior liberdade ao legislador ordinário por meio do art. 37, § 4º (citado). (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade administrativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 175).
14. Eis o teor do art. (da Constituição da República Federativa do Brasil) em questão, *verbis*: "**Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...); § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da sanção penal cabível.**" (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 21-22). Convém, todavia, antes de se abordar esse dispositivo em específico, realçar que a Constituição em vigor, em três outros artigos, emprega a palavra probidade ou improbidade. Senão, veja-se: "**Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...); § 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta. ...; Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: (...); V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º; e Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: V – a probidade na administração;... ."** (Ibid., p. 13-34). (g. n.) Dessa maneira, à luz de uma *ratio* combinada (sistemática) de tais normas, é de se vislumbrar que a probidade é um preceito jurídico de elevado valor cuja tutela, em qualquer âmbito – seja civil (arts. 14, § 9º; 15, V; e 37, § 4º) penal (art. 37, § 4º) ou administrativo (art. 85, V) –, é constitucionalmente imposta. Donde, *a contrario sensu*, exsurge que a improbidade administrativa, por atentar contra tal premissa, deve ser coibida, para que esta seja resguardada. Ademais, como assevera DI PIETRO, com a Constituição vigente, fora inserido o **princípio da moralidade no art. 37, caput**, entre os princípios a que se sujeita a Administração Pública direta e indireta de todas as esferas de Governo e, no art. 5º, LXXIII, fora insculpida, como espeque para propositura da ação popular, a ofensa à **moralidade administrativa**. Afora isso, no § 4º, do mesmo art. 37, restaram fixadas sanções para a **improbidade administrativa**, assim como no art. 15, V – o qual remete àquele. E para regular o 37, § 4º, fora promulgada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que, na prática, ficara conhecida como lei da improbidade administrativa. (DI PIETRO, op. cit., p. 768). (g. n.).
15. BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 1465. (g. n.).
16. FIGUEIREDO, Marcelo. Probidade administrativa: comentários à lei 8429/92 e legislação complementar. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 42.
17. LOBO, op. cit., p. 55.
18. MORAES, Alexandre de. Direito constitucional administrativo. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007. p. 341.
19. MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva; TEBET, Mário Antonio de Campos. Aspectos penais da improbidade administrativa: uma forma de crime organizado. Revista dos Tribunais, São Paulo, v. 754, p. 495. Apud MORAES, op. cit., p. 341.

20. MORAES, op. cit., p. 341.
21. DI PIETRO, op. cit., p. 770.
22. Ibid., p. 771.
23. MAZZILLI, Hugo Nigro. A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p.168.
24. WALD, Arnoldo; FONSECA, Rodrigo Garcia da. Ação de improbidade administrativa. Disponível em: <http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2002/arti_arnild_rodrigo.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2007.
25. *In verbis*: "**Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de 30 (trinta) dias da efetivação da medida cautelar. ...**" (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 1467). (g. n.).
26. Reforçando tal *ratio*, a doutrina afirma: "Ademais, o Código de Processo Civil será sempre usado subsidiariamente às leis extravagantes, quando estas não têm rito próprio ou mesmo nelas há omissão." (GOMES, Reginaldo Gonçalves. Improbidade administrativa. Disponível em: <<http://www.universojuridico.com.br/publicacoes/doutrinas/default.asp?action=doutrina&coddou=3543>>. Acesso em: 05 nov. 2008). (sic). (g. n.).
27. CHEIN; RODRIGUES, op. cit., p. 217.
28. PRADO, Francisco Octavio de Almeida. Improbidade administrativa. São Paulo: Malheiros, 2002. p.189.
29. MORAES, op. cit., p. 366-367. Nesse mesmo sentido: DI PIETRO, op. cit., p. 789.
30. Aliás, esse raciocínio emerge da dicção legal mesma. Senão, veja-se novamente o teor do *caput*, além dos §§ 3º e 4º da *lex* vertente: "**Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar. (...). § 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do artigo 6º da Lei n. 4.717, de 29 de junho de 1965. § 4º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade. ...**" (PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 1467). (g. n.). A propósito do § 3º do artigo 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965, a que remete o citado § 3º do art. 17 da normatividade em debate, eis o seu conteúdo: "**Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo. (...). § 3º A pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, OU PODERÁ ATUAR AO LADO DO AUTOR (possibilidade de haver litisconsórcio ativo facultativo), DESDE QUE ISSO SE AFIGURE ÚTIL AO INTERESSE PÚBLICO, A JUÍZO DO RESPECTIVO REPRESENTANTE LEGAL OU DIRIGENTE. ...**" (BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 1181). (g. n.).
31. *Ipsis litteris*: "**Art. 17. (...). § 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput. ...**" (BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 1467). (g. n.).
32. DI PIETRO, op. cit., p. 789.

33. LOBO, op. cit., p. 68.
34. Essa exegese decorre da mera dicção do comando legal vertente: "**Art. 14. Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade. ...**" (PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 1467). (g. n.).
35. Ibid. p. 179.
36. VIGLIAR. José Marcelo Menezes. "Pode o ministério Público combater a improbidade administrativa?", em *Improbidade administrativa – questões polêmicas e atuais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 283. Ainda sobre a atuação do Ministério Público, e pela letra do precitado § 4º do art. 17 da *lex* em lume, frise-se, de novo, que esse órgão, quando não intervier no processo como parte, deverá atuar obrigatoriamente, como fiscal da lei, sob pena de nulidade do processo.
37. É a dicção do suscitado art. 102, I, c: "**Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe: I – processar e julgar, originariamente: (...); c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente; ...**" (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 38). (g. n.). Essa norma remete a outra, à do art. 52, I, cujo texto exara o seguinte: "**Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I – processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; ...**" (Ibid., p. 27). (g. n.). Vale a pena, ainda, reproduzir o conteúdo da rubrica da regra federal aventada: "Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. *Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.*" (BRASIL. Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 1129). (g. n.).
38. SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. RCL 2138 – RS. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(2138.NUMERO%20OU%202138.ACMS.\)&base=baseAcordaos](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=(2138.NUMERO%20OU%202138.ACMS.)&base=baseAcordaos)>. Acesso em: 07 nov. 2008.
39. SANTIAGO, Alexandre Jésus de Queiroz. Pela defesa eficaz da probidade administrativa. Algumas reflexões sobre a conclusão do julgamento da Reclamação nº 2138, que tramita no STF, sob o prisma da hermenêutica político-constitucional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 941, 30 jan. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7891>>. Acesso em: 07 nov. 2008. A guisa de exemplo, acerca de alguns atos de improbidade administrativa (rotineiramente) cometidos por agentes políticos, menciona o indigitado autor: "**Quem é Promotor de Justiça ou Juiz de Direito nos rincões desses nossos Brasis, sabe bem o que é se deparar com as mais absurdas ações de prefeitos, que vão desde laboriosos esquemas de burla a processos licitatórios, cada vez mais sofisticados e infiltrados na malha pública (há notícias de corrupção na ordem de R\$ 30 milhões em alguns municípios de interior), aos mais crassos atos de corrupção: pagamento com cheque da prefeitura de festas privadas (não é em todo lugar que se emite ordem de pagamento bancário); garotas de programa financiadas com verba pública; reforma da própria residência e/ou fazenda com mão-de-obra da prefeitura; construção de todo um posto de gasolina às custas do erário; contratação de artista (que nunca apareceu) para animar reunião de correligionários; aquisição de R\$ 20 mil em caldo de cana para merenda escolar ("bebido" antes de chegar às escolas); uso de ambulância para ir e vir pela cidade, até ao motel; contratação aleatória de mão-de-obra fantasma, que ainda assina o ponto de freqüência fatasmagoricamente; compra de remédios que nunca deram entrada no almoxarifado, mas a saída consta na surrada ficha anotada a lápis**

- etc." (Id.). (sic). (g. n.).
- 40.Id.
- 41.No mesmo sentido, considerando tais dogmas norteadores da Teoria Geral do Direito Constitucional Administrativo: MORAES, op. cit., p. 376-377.
- 42.MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo. São Paulo: Renovar, 2000. p.75-76.
- 43.Assim entendido, *ex vi* do prescrito em vários dispositivos constitucionais, como, por exemplo, no inciso IV do art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil, *in verbis*: "**Art. 1º A República Federativa do Brasil**, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, **CONSTITUI-SE EM ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO e tem como fundamentos**: (...); **V – OS VALORES SOCIAIS do trabalho e da livre iniciativa**;" (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988. PINTO; WINDT; CÉSPEDES, op. cit., p. 7). (g. n.).