

APROVADA POR UNANIMIDADE

A voz das ruas e os contornos da corrupção praticada por agentes políticos no Brasil

Fabiano Ferreira Furlan

Promotor de Justiça

Mestre em Direito Empresarial

Doutor em Direito Público

Torna-se vexatória a situação do ordenamento jurídico brasileiro no tratamento da prática de improbidade administrativa, por vezes considerada uma espécie de corrupção, também efetivada por agente político.

Os agentes políticos são a espécie de agentes públicos que ocupam a cúpula da Administração Pública estatal e, portanto, figuram como os condutores da realidade brasileira, mas a interpretação constitucional formatada a partir do § 4º do artigo 37 da Constituição Federal praticamente afastou o Presidente da República e vice, Governadores de Estados e respectivos vices, Senadores, Deputados Federais e Estaduais, Ministros do Supremo Tribunal Federal, etc, da incidência da Lei 8.429/92.

A decisão proferida no âmbito da Reclamação nº 2.138/DF, por exemplo, que reconheceu a natureza de crime de responsabilidade em caso concreto em que se apreciou a responsabilidade de um ex-Ministro de Estado processado por improbidade administrativa para afastar a própria incidência da lei de improbidade administrativa na hipótese, tornou-se célebre.

Segue a ementa do caso:

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. 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 sequência 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 responsabilidade 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). III. 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. ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a presidência da Senhora Ministra Ellen Gracie, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, deliberar pela rejeição da preliminar de prejudicialidade suscitada. Em seguida, também rejeitar a questão de ordem suscitada pelo Senhor Ministro Marco Aurélio, no sentido de sobrestar o

julgamento. No mérito, por maioria de votos, julgar procedente a reclamação. Brasília, 13 de junho de 2007. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Rcl. n.º 2.138/DF. Relator Ministro Nelson Jobim. Relator para o acórdão Ministro Gilmar Mendes. j. 13.06.2007. *DJ*, 18 abr. 2008. Tribunal Pleno)

O *caput* do artigo 37 não afasta os agentes públicos da administração direta de sua incidência e muito menos os agentes políticos. Nesse sentido, verifica-se claramente que a Lei que complementou seu § 4º também deveria recair sobre esses agentes.¹⁰ A expressão “e também ao seguinte”, do *caput*, tem caráter de inclusão, e não de exclusão. A redação da cabeça do artigo não traz qualquer exceção quanto à atuação dos agentes públicos. Coloca todos na mesma condição e sujeitos às mesmas sanções. Reforça ainda que a moralidade é um dos princípios vetores da administração pública. Nos termos do voto do Ministro Carlos Velloso, o primeiro a apresentar entendimento contrário ao voto do Relator no mesmo caso:

A lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis ao administrador ímprobo (referência à Lei nº 8.429/92) é, portanto, instrumento de realização do princípio da moralidade administrativa. Assim, a interpretação desta, que tem por finalidade, vale repetir, realizar o princípio constitucional, há de ser a mais larga a fim de se conferir a máxima eficácia a este.

Mesmo que se pudesse sustentar a existência de conflito aparente de normas entre as Leis n.ºs 1.079 e 8.429, o que também ainda esbarraria na impossibilidade do afastamento de argumentações como a preferência norteadas pela finalidade normativa entre outras, a redação constitucional indica que a Lei n.º 8.429/92, ao tratar da improbidade administrativa nos moldes preconizados pela Constituição, também é especial, de modo a afetar o voto de Cezar Peluso, que o utilizou:

Sr. Presidente, tiro a conclusão de que a Lei nº 8.429 postula interpretação restritiva, segundo a qual esses agentes, por atos de improbidade, ficam sujeitos a regime próprio, que é o da Lei nº 1.079, de 1950, onde seus atos são definidos como crimes de responsabilidade. Invoco aqui o princípio da especialidade no conflito aparente de normas.

¹⁰ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 4º – Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

O teor da redação da Lei n.º 8.429/92 revela-se especial não apenas por complementar o disposto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de forma expressa, ao tratar da “improbidade administrativa”, mas ainda por trazer disposições que sequer encontram previsões semelhantes na Lei n.º 1.079/50. A especialidade da Lei de Improbidade Administrativa também é firmada pela redação do artigo 15, V, da Constituição Federal, quando dispõe que “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”. A menção expressa, no artigo 15 da Constituição, à previsão do seu artigo 37, § 4º, indica que a pretensão do Constituinte foi a de submeter os agentes políticos à aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e que essa lei estaria destinada a tratar desse assunto de forma autônoma e livre da irracionalidade metodológica de algumas interpretações.

Nesse sentido, o agente público, mesmo o qualificado como agente político, deveria sujeitar-se às disposições da Lei n.º 8.429/92, de modo a se reconhecer a revogação das disposições ordinárias contrárias ou mesmo a não recepção desses dispositivos. A própria Lei de Introdução ao Código Civil, ora considerada diploma que trata da aplicação de leis (DINIZ, Maria Helena. Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 3), a lei das leis, apensada ao Código Civil apenas por opção legislativa, dispõe que uma lei revoga a anterior quando “expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria que tratava a lei anterior” (artigo 2º, § 1º, da LICC). Isso tudo ainda se fosse possível concluir que há identidade entre as tipificações e mesmo que ambas versem sobre a prática de crime de responsabilidade, algo que não se sustenta, como se verá, sem prejuízo do que já se cogitou.

Os critérios de solução de conflito aparente são o hierárquico, o cronológico e o da especialidade, enquanto os de solução de conflito real não seguem um parâmetro absolutamente definido, mas podem resvalar no emprego da analogia, dos costumes, dos princípios gerais de direito e da equidade, nos moldes dos artigos 4º e 5º da Lei de Introdução ao Código Civil (DINIZ, Maria Helena. Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 72; MINHOTO, Antônio Celso Baeta. Os desafios contemporâneos da eficácia, da efetividade e dos conflitos no campo dos direitos fundamentais. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 15, n. 61, out./dez. 2007, p. 49-74, p. 65). No caso da Reclamação n.º 2.138/DF, o próprio Supremo Tribunal Federal reconheceu que o conflito de leis era aparente, quando se reportou ao critério da especialidade para aplicar a Lei n.º 1.079/50 e afastar a Lei de Improbidade Administrativa, nos moldes do voto de Cezar Peluso, colacionado logo acima.

Ocorre que o reconhecimento da Lei n.º 8.429/92 como diploma especial, como sustentado neste trabalho, afasta o critério hierárquico, pois os diplomas ostentam o mesmo nível hierárquico-normativo. Remanesceria o cronológico. Dado que a Lei de Improbidade Administrativa é posterior à

Lei n.º 1.079/50, predominaria a redação do artigo 2º, § 1º, da Lei de Introdução ao Código Civil, indicada. Daí já se constata que prevaleceu o entendimento que o Supremo quis politicamente, ao legar a Lei n.º 8.429/92 a condição de norma geral e atribuir-lhe a pecha de prever crimes de responsabilidade.

Magistrados, membros do Ministério Público, Deputados e Senadores, Presidente da República, Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Ministros de Estado, e todos os que integram a classificação de agentes políticos não podem simplesmente deixar de responder pelos termos da Lei n.º 8.429/92.

É fato que a Lei n.º 8.429 foi paulatinamente esvaziada, desde a sua publicação, quanto aos agentes públicos submetidos à sua égide, de modo a afastarem-se da incidência de suas disposições, em geral, agentes políticos. O voto de Carlos Velloso resume a posição que se concretizou nos votos firmados na Reclamação n.º 2.138/DF, em especial naqueles em que se defendeu a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa. Em que pese integrar a corrente minoritária que se firmou na votação da Reclamação, também aderiu a uma aplicação restritiva da lei de improbidade. Segue a parte do seu voto:

A aplicação da Lei de Improbidade, Lei 8.429/92, a esses agentes públicos faz-se, em certos casos, sob restrições. Por exemplo, ao Presidente da República não podem ser aplicadas as sanções de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos, tendo em vista o disposto no art. 86 da CF. Quanto aos Deputados e Senadores, não há falar em perda do mandato (CF, art. 55). O mesmo deve ser dito relativamente aos Deputados Estaduais (CF, art. 27, § 1º).

A compreensão de Carlos Velloso é reforçada por outras decisões judiciais e posições doutrinárias citadas na sequência, em que se observa que, quanto ao Presidente da República e aos Governadores de Estado, a interpretação do disposto no artigo 85, V, da Constituição Federal, que firma a responsabilização do Presidente da República pela probidade na Administração e acaba abarcando os Governadores, em razão de construções semelhantes nas Constituições dos Estados, passou a afastar a incidência da Lei n.º 8.429/92 quanto às condutas desenvolvidas por essas autoridades na seara da improbidade administrativa, remetendo-as ao julgamento padronizado pela Lei n.º 1.079/50, que estabelece o mecanismo procedimental do *impeachment* (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. ADI n.º 1628/SC. Relator Ministro Eros Grau. j. 10.08.2006. DJ, 24 nov. 2006) ainda que se cogite a possibilidade de aplicação da Lei n.º 8.038/90 nos moldes do que ficou estatuído na própria Lei n.º 1.079/50 quando for o caso.

No que tange aos deputados, inclusive estaduais (artigo 27, § 1º, da Constituição Federal), e senadores, o artigo 55 da Constituição Federal é visualizado como disposição que tratou das hipóteses de perda do mandato de forma taxativa, o que implicaria, em princípio, a impossibilidade de imposição da sanção de perda do mandato preconizada pela Lei n.º 8.429/92 por decisão judicial e, mesmo os que chegam a admitir que a decisão condenatória na ação de improbidade administrativa ingresse nesse tema e defina pela perda do mandato (MEDEIROS, Sérgio Monteiro. Lei de improbidade administrativa: comentários e anotações jurisprudenciais. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2003, p. 26-27), ventilam que a perda só se consumaria por meio de atuação da Mesa da Casa Legislativa a que o parlamentar estivesse ligado ou mesmo mediante decisão da própria Casa Legislativa com a observação do quórum inerente, como forma de dar integral cumprimento aos §§ 2º e 3º do mesmo artigo 55.¹¹

No que tange aos membros da magistratura e do Ministério Público, como esses órgãos possuem legislação própria, muitas vezes de natureza complementar (lei complementar), poder-se-ia sustentar que a perda do cargo, por exemplo, só poderia ocorrer nos moldes preconizados por estas. No exemplo da Lei Complementar n.º 75/1993, que trata do Estatuto do Ministério Público da União, a pena de demissão no que tange à prática de improbidade administrativa somente é aplicável por sentença judicial, em ação civil proposta pelo Procurador-Geral da República, mediante prévia autorização dos Conselhos Superiores do Ministério Público Federal, do Ministério Público do Trabalho, do Ministério Público Militar ou do Ministério Público do Distrito Federal (artigos 240, V, b, 242, 57, XX, 98, XVIII, 131, XVIII, e 166, XVIII). No exemplo da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, o magistrado vitalício somente perderá o cargo: A) em ação penal por crime comum ou de responsabilidade ou B) em procedimento administrativo para a perda do cargo nas hipóteses de: a) exercício, ainda que em disponibilidade, de qualquer outra função, salvo um cargo de magistério superior, público ou particular, b) recebimento, a qualquer título e sob qualquer pretexto, de percentagens ou custas nos processos sujeitos a seu despacho e julgamento ou c) exercício de atividade político-partidária (artigos 26 e 47 da Lei Complementar n.º 35, de 14 de março de 1979).

Essas posições que primam pela restrição do regime de responsabilização constitucional de agentes políticos merecem ser revistas, pois o esvaziamento cogitado não tem razão de ser.

¹¹ Artigo 27, § 1º, da CF – “Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas”. Artigo 55 – “Perderá o mandato o deputado ou Senador: [...] IV – que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; [...] § 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 3º Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa”.

Ainda nos termos do voto de Carlos Velloso, o Presidente da República não estaria sujeito à perda do cargo e à suspensão dos direitos políticos por força do artigo 86 da Constituição Federal.¹² O artigo 86 da Constituição Federal, pela mera leitura de sua redação, não autoriza a fixação do raciocínio estatuído no voto de Carlos Velloso, pois só se aplica nas situações em que se constata a presença de infrações penais comuns ou crimes de responsabilidade, aspecto que não se revelou presente na linha de entendimento sustentada neste trabalho, posto que se cogita que a aferição isolada do tipo de sanção, sem a consideração da finalidade normativa e da natureza da conduta do agente, não é suficiente para a afirmação da presença do crime de responsabilidade, preconizado pela Lei n.º 1.079/50. Pela mesma razão, sequer a autorização da Câmara dos Deputados do artigo 51, I, da Constituição Federal precisaria ser observada.¹³ O próprio Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de dispor que a imunidade não se aplica no que tange à responsabilização civil, fiscal ou administrativa (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Inquérito n.º 672/DF. Relator Ministro Celso de Mello. j. 16.09.1992. *DJ*, 16 abr. 1993; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno Inquérito n.º 567/DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence. j. 20.08.1992. *DJ*, 09 out. 1992).

O artigo 37, § 4º, consagrou a elaboração de formulação legislativa autônoma para reger a matéria alusiva à improbidade administrativa com procedimento próprio. A autonomia da disposição constitucional que prima pela responsabilização nos termos da Lei de Improbidade Administrativa não foi forjada em molde restritivo, de forma que não pode ser reduzida ao sabor das conveniências políticas. O raio de ação proporcionado pela redação integralizada do artigo 37, *caput*, não afasta qualquer agente político da sujeição ao procedimento e respectivas sanções da lei aludida até pelo fato de as mesmas sanções integrarem a redação do § 4º do mesmo artigo 37.

Quanto aos deputados federais, senadores e deputados estaduais, também afastados da Lei de Improbidade Administrativa no voto do Ministro Carlos Velloso, a situação não é diversa. A Lei de Improbidade Administrativa deve ser aplicada na sua integralidade. Os artigos 55 e 27, § 1º, da Constituição Federal levaram o Ministro Carlos Velloso a afastar a incidência desse diploma legal

¹² Art. 86 da CF – “Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. §1º. O Presidente ficará suspenso de suas funções: I – nas infrações penais comuns, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Supremo Tribunal Federal; II – nos crimes de responsabilidade, após a instauração do processo pelo Senado Federal. § 2º. Se, decorrido o prazo de cento e oitenta dias, o julgamento não estiver concluído, cessará o afastamento do Presidente, sem prejuízo do regular prosseguimento do processo. § 3º. Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nas infrações comuns, o Presidente da República não estará sujeito à prisão. § 4º. O Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”.

¹³ O artigo 51, I, da Constituição Federal estatui o fato de competir privativamente à Câmara dos Deputados “I – autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”.

nessas hipóteses.¹⁴ A leitura dos dispositivos indica que a Lei de Improbidade Administrativa não poderia ser afetada pelas previsões estatuídas, já que estas, mais uma vez, estão focadas em uma repressão política da atuação parlamentar. A finalidade da Lei de Improbidade Administrativa é outra e abarca sanções próprias, com procedimento próprio. As discussões inerentes ao problema da tipificação, das previsões remanescentes quanto à responsabilização patrimonial da Lei de Improbidade Administrativa, também não poderiam ser desconsideradas e, por si, já seriam obstáculo legítimo ao entendimento firmado por maioria. A mera natureza das sanções não pode continuar ofuscando os raciocínios jurídicos desenvolvidos. As coisas são independentes. A Lei de Improbidade Administrativa sempre teve luz própria.

Primar pelo julgamento exclusivo efetivado pelos próprios pares nas situações registradas nos §§ 2º e 3º do artigo 54, ademais, reflete a adesão a uma escolha que só reforça a cleptocracia. Leva ainda ao enfraquecimento do princípio da separação de poderes, pois retira do Judiciário o mecanismo de controle da conduta parlamentar, quando a interpretação constitucional poderia ter reconhecido a existência de mais de um mecanismo de controle (o do artigo 54 da Constituição Federal e o do artigo 37, § 4º, do mesmo diploma, que remete à Lei n.º 8.429/92).

O Constituinte inseriu a previsão da possibilidade de responsabilização política pelos próprios pares no artigo 55, de um lado, ao passo que não afastou a responsabilização judicial decorrente da prática de improbidade administrativa, por outro, nos moldes do artigo 37. São dois mecanismos

¹⁴ Insere-se também o artigo 54 para melhor contextualização da questão: Art. 27, § 1º. “Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas [...]”. Art. 54. “Os Deputados e Senadores não poderão: I – desde a expedição do diploma: a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades constantes da alínea anterior; II – desde a posse: a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada; b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades referidas no inciso I, “a”; c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, “a”; d) ser titulares de mais de um cargo ou mandato público eletivo. Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador: I – que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior; II – cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar; III – que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; IV – que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; V – quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição; VI – que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. § 1º – É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas. § 2º – Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 3º – Nos casos previstos nos incisos III a V, a perda será declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa. § 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º”.

distintos e aplicáveis em toda a sua extensão, como uma dupla opção de controle, sem prejuízo da observação já formulada, inerente ao fato de a redação do artigo 37, *caput*, em cotejo com o § 4º do mesmo dispositivo, incutir o respeito à formatação inaugurada pela Assembleia Constituinte, no exercício do poder constituinte originário, e esgotar o assunto ao tratá-lo de forma abrangente e na sua integralidade, pois, mesmo sem a complementação legislativa, o parágrafo aludido logrou trazer as sanções aplicadas pela via da norma complementar. O intérprete da disposição constitucional não pode reduzir a autonomia e a clareza da redação, que não abriu exceções com relação a quaisquer dos agentes públicos.

Esses argumentos valem para todos os agentes políticos e deveriam ser notabilizados para que o esvaziamento constitucional não se efetivasse, dado o seu descompasso frente à construção do Estado Democrático de Direito.

Da mesma forma, a preocupação com a importância da função desenvolvida pelo agente político, sem dúvida, exige cautela, mas ninguém é insubstituível. O ordenamento jurídico já traz os substitutos naturais nas hipóteses cogitadas no voto. O Presidente da República é substituído pelo vice e assim por diante. Nesse sentido, a ideia de afetação significativa da governabilidade que caminharia para a instabilidade não se sustenta. Ao contrário, o afastamento de um governante corrupto da sua esfera de atuação rompe os laços perversos do sistema e estabiliza o regime democrático.

Sob base empírica, não se reforça a instabilidade governamental, mas a estabilidade, como demonstram situações concretas registradas em decisões judiciais que apontam para a manutenção da governabilidade em ocorrências em que Governadores de Estados-Membros e mesmo Prefeitos são afastados do cargo (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. Rcl. n.º 3019 AgR/PR. Relator Ministro Joaquim Barbosa. j. 24.11.2005. *DJ*, 18 ago; BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Corte Especial. AgRg na SS 1883/BA. Relator Ministro César Asfor Rocha. j.17.12.2008. *DJ*, 05 dez. 2008; BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso contra Expedição de Diploma n.º 671/MA. Relator Ministro Eros Grau. j. 03.03.2009. *DJ*, 26 mar. 2009), até pela potencialidade lesiva decorrente do fato de manipularem a máquina estatal e interferirem na colheita da prova, no exemplo da decretação de prisão de um Governador do Distrito Federal (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno. HC 102732/DF. Relator Ministro Marco Aurélio. j. 04.03.2010. *DJ*, 07 maio 2010).

Reforça-se a percepção de Canotilho (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 292), para quem tão ou mais importante que os procedimentos eleitorais legitimadores são os procedimentos constitucionais deslegitimadores que viabilizam o afastamento dos titulares dos cargos políticos. A advertência dos Ministros Joaquim Barbosa e Celso de Mello nos votos que proferiram na Reclamação n.º 2.138/DF permanecem presentes.

Segundo Joaquim Barbosa:

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

Segundo Celso de Mello:

A sujeição dos agentes públicos às consequências jurídicas de seu próprio comportamento, é inerente e consubstancial, desse modo, ao regime republicano, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro. A forma republicana de Governo, analisada em seus aspectos conceituais, faz instaurar, portanto, um regime de responsabilidade a que se devem submeter, de modo pleno, todos os agentes públicos, inclusive aqueles que se qualificam como agentes políticos.

Conclusões:

1ª Tese: A Lei nº 8.429/92 (lei de improbidade administrativa) assume a natureza de lei especial ao regulamentar o § 4º do artigo 37 da Constituição Federal.

2ª Tese: A Lei nº 8.429/92 (lei de improbidade administrativa) aplica-se de forma integral a todo e qualquer agente político.