

**XXVII ENCONTRO NACIONAL DO
CONPEDI SALVADOR – BA**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFBA

Coordenadores: Irineu Francisco Barreto Junior

José Sérgio da Silva Cristóvam – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-587-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Cidade Sustentável e Diversidade Cultural

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Salvador, Brasil).

CDU: 34



XXVII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI SALVADOR – BA

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

O XXVII Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 13 e 15 de junho de 2018, na bela e acolhedora Salvador (BA), ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevada qualidade, dentre os quais destacamos, sem favor algum, o Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública I”, que reuniu um qualificadíssimo conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos marcados pela destacada pertinência acadêmica e indúvidoso relevo prático.

A marca que perpassou os artigos apresentados pode ser sintetizada no invulgar apuro intelectual, que deu ensejo a comunicados científicos e discussões de sensível qualidade, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, de forma a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões marcadas pela forma respeitosa e sob o signo de uma perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. DO ESTADO CONTENCIOSO AO CONSENSUAL: O MODELO MULTIPORTAS APLICADO AOS CONFLITOS DA FAZENDA PÚBLICA;
2. CONTROLE JURISDICIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O MÍNIMO EXISTENCIAL E O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA;
3. AS PROVAS CONTAMINADAS POR FALSAS MEMÓRIAS, EVENTUAL CONDENAÇÃO, FATOS NOVOS E REVISÃO CRIMINAL: AS CONSEQUÊNCIAS NA INSTÂNCIA ADMINISTRATIVA;
4. O REGIME DE CONTRATAÇÕES ADMINISTRATIVAS NA ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO;
5. O PROCEDIMENTO DE REMOÇÃO POR PERMUTA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E SEUS IMPACTOS NO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE;
6. A APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS;

7. A NATUREZA JURÍDICA DA ENTIDADE PRIVADA QUALIFICADA COMO ORGANIZAÇÃO SOCIAL;

8. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DANO EXISTENCIAL POR JORNADA DE TRABALHO.

Um rico conjunto de temáticas, que evidencia a firme marca da interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Em arremate, registramos os sinceros cumprimentos ao CONPEDI, pela já costumeira qualidade dos encontros nacionais, e agradecemos aos colegas de Salvador (BA) pela afetuosa acolhida que tivemos na UFBA - nesse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito. A musicalidade, a poesia, as danças, as paisagens, a culinária e a hospitalidade do povo baiano conquistaram a todos nós!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas qualificadas temáticas!

Salvador, junho de 2018.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior – Programa de Mestrado em Direito da Sociedade da Informação (FMU-SP)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS

THE APPLICATION OF LAW 8.429/92 TO POLITICAL AGENTS

Camila Costa Xavier ¹
Valesca Athayde De Souza Paradela ²

Resumo

A controvérsia sobre a possibilidade da aplicação concomitante da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei dos Crimes de Responsabilidade aos agentes políticos é tema relevante, notadamente no presente contexto, em que a sociedade clama por moralidade. Este trabalho se destina a uma breve revisão acerca dos fundamentos que sustentam as teses contrária e a favorável à aplicação da Lei 8.429/92 aos agentes políticos, ressaltando ser esta a mais adequada ao espírito da lei. Adotou-se como marco teórico a doutrina de Paulo Brossard e como método de abordagem o dedutivo e a pesquisa dogmático-jurídica de natureza bibliográfica.

Palavras-chave: Administração pública, Princípio da moralidade, Improbidade administrativa, Agentes políticos, Crimes de responsabilidade

Abstract/Resumen/Résumé

The controversy over the possibility of the concomitant application of the Law of Administrative Improbity and the Law of Crimes of Responsibility to political agents is a relevant theme, especially in the present context, in which society calls for morality. This work is intended to provide a brief review of the bases that support the opposite and favorable arguments for the application of Law 8.429/92 to political agents, emphasizing that this is the most adequate to the spirit of the law.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public administration, Principle of morality, Administrative dishonesty, Political agents, Responsibility crimes

¹ Mestranda em Direito Privado do Programa de Pós-Graduação da FUMEC.

² Mestranda em Direito Público do Programa de Pós-Graduação da Fumec.

1 INTRODUÇÃO

A lei 8.429/92 é um importante instrumento no combate à imoralidade administrativa, conduta que assola o aparelho estatal nas suas mais variadas formas, retirando a credibilidade do sistema representativo.

O Brasil é uma república, do latim *res publica*, coisa do povo - titular de todo o poder, que é exercido diretamente ou por meio de representantes eleitos, mas sempre no seu melhor interesse.

O bem da coletividade, contudo, frequentemente cede espaço a interesses privados de nossos governantes, que parecem olvidar da sua condição de meros gestores da coisa pública, dispondo dela como se titulares fossem.

A ineficiência no emprego dos recursos públicos - angariados mediante imposição de pesada carga tributária - a fins almejados pela sociedade, aliada à constante revelação de escândalos de desvio de verbas, fez surgir um sentimento de insatisfação que paulatinamente ganhou expressão e culminou na atual crise de representatividade.

O Poder Legislativo, atento a essa conjuntura, que remonta há décadas, editou instrumentos normativos de controle da atividade administrativa, dentre os quais cito o Projeto de Lei nº 1.446/91, embrião da Lei nº 8.429/92, que tramitou junto ao Congresso Nacional em conturbado momento político, que culminou no impeachment do Presidente Fernando Collor de Melo, após inúmeras denúncias de corrupção no Governo.

A Lei de Improbidade Administrativa completará, em 2018, vinte e seis anos de vigência e, embora tenha contribuído para a responsabilização dos agentes ímprobos, ainda não alcançou um desempenho satisfatório no que tange a inibição da corrupção na esfera pública.

Sem o intuito de esgotar o tema, este trabalho se propõe a debater um dos motivos pelos quais a Lei 8.429/92 não logrou êxito no controle à corrupção estatal: a controvérsia sobre a sua aplicabilidade aos agentes políticos (tema problema).

Adotou-se como marco teórico o pensamento de Paulo Brossard, que reflete o âmago da discussão em tela; “(...) sem eleição não há democracia, mas sem a responsabilidade efetiva dos eleitos a democracia não passará de forma disfarçada de autocracia. Autocracia eletiva e temporária, mas autocracia”. (BROSSARD, 1992, p. 16)

Para o alcance dos objetivos propostos, utilizou-se o método de abordagem dedutivo e a pesquisa dogmático-jurídica de natureza bibliográfica, por meio da consulta de obras e documentos, e jurisprudencial.

2 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

O art. 37, caput da Constituição da República consagrou o princípio da moralidade como vetor a orientar a atividade do agente administrativo no trato da coisa pública.

À luz de abalizada doutrina, a moralidade revela o dever de agir com probidade, sem se aproveitar dos poderes e facilidades decorrentes do exercício de uma função pública em proveito pessoal ou de terceiros, o que também atende ao princípio da impessoalidade.

"A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição, que pune o ímprobo com a suspensão de direitos políticos (art. 37, §4º). A probidade administrativa consiste no dever de o "funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem(...)." (DA SILVA, 2005, pág. 669)

Conforme lições de José Afonso da Silva, a improbidade administrativa é a imoralidade qualificada pelo dolo. A Lei 8.429/92 regulamentou o art. 37, § 4º da Constituição, prevendo três espécies de atos de improbidade, quais sejam, os que importam em enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e os que violam princípios administrativos, bem como as respectivas sanções.

3 A TESE DA APLICAÇÃO DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS

Agentes políticos são espécie do gênero agente público e, como tal, se submetem aos mesmos mecanismos de controle.

A Lei 8.429/92 define agente público em seu art. 2º como “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” na administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei atribuiu à expressão agente público considerável amplitude, eis que considerou irrelevante o lapso de exercício das atividades, que pode ser transitório ou duradouro; a contraprestação, que pode existir ou não; a origem da relação, sendo alcançadas todas as situações possíveis, como eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma

de investidura ou vínculo; e a natureza da relação mantida com a Administração, estendendo-se ao mandato, ao cargo, ao emprego ou à função.

Há divergência doutrinária quanto às categorias que integram o gênero agentes públicos. Contudo, majoritariamente, é possível identificar as seguintes:

Agentes políticos são aqueles que, no âmbito do respectivo Poder, desempenham as funções políticas de direção previstas na Constituição, normalmente de forma transitória, sendo a investidura realizada por meio de eleição (no Executivo, Presidente, Governadores, Prefeitos e, no Legislativo, Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, Deputados Distritais e Vereadores) ou nomeação direta (Ministros e Secretários Estaduais e Municipais). (...)

Agentes particulares colaboradores, por sua vez, são os que executam determinadas funções de natureza pública (v.g.: delegatários das serventias do registro público), por vezes de forma transitória e sem remuneração (ex.: juízes leigos dos Juizados Especiais, jurados, mesários, escrutinadores, representantes da sociedade civil em conselhos etc.), abrangendo, para os fins da Lei nº 8.429/1992, aqueles que tenham sido contratados especificamente para o exercício de determinada tarefa ou para o oferecimento de um serviço público (ex.: concessionários e permissionários de serviços públicos).

Servidores públicos são aqueles que, independentemente do regime jurídico a que estejam submetidos, possuem um vínculo permanente com os entes da Administração Direta ou Indireta, desempenham funções próprias destes últimos ou outras úteis à sua consecução e são remunerados por seus serviços, estando aqui incluídos os membros do Ministério Público, do Poder Judiciário e dos Tribunais de Contas. São normalmente subdivididos em duas categorias básicas, a dos servidores civis e a dos militares.

Por fim, agentes meramente particulares são todos os que não executam nenhuma função de natureza pública e mantêm um vínculo com o ente recebedor de numerário público (ex.: sócio de empresa beneficiária de incentivos fiscais) Estes últimos não realizam nenhuma atividade no âmbito das estruturas estatais de poder, não se submetem ao regime jurídico próprio dos servidores públicos, não estão sujeitos às limitações que os alcançam àqueles (v.g.: incompatibilidades), mas estão sujeitos à disciplina da Lei nº 8.429/1992. (GARCIA, 2016, pág. 2)

Partindo do pressuposto de que agentes políticos são agentes públicos e, portanto, estão sujeitos ao regime da Lei de Improbidade Administrativa, passo a diferenciá-la da Lei de Crimes de Responsabilidade, espécie normativa que também se aplica a essa classe de agentes do Estado.

A doutrina aponta que os crimes de responsabilidade encontram inspiração no processo de *impeachment* do direito anglo-saxão. Trata-se de instituto de natureza político-constitucional que busca afastar o agente de um cargo público que demonstrou não ter aptidão para ocupar e em nada se confunde com as consequências secundárias da aplicação da sanção penal.

No direito penal, a perda do cargo e a inabilitação para o exercício de outra função pública costumam ser meros efeitos da condenação, enquanto, no processo de *impeachment*, são os próprios fins perseguidos.

Segundo Emerson Garcia, a definição da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade é questão que não encontra resposta linear, contudo, é certo que se situam no contexto das infrações político-administrativas.

Assim, a primeira dificuldade que se encontra é identificar o que vem a ser crimes de responsabilidade, proposição que enseja não poucas dúvidas e perplexidades. Para o Presidente da República, crime de responsabilidade é uma infração político-administrativa que enseja a realização de um julgamento político (sem necessidade de fundamentação) perante o Senado Federal. Para o Ministro de Estado, é uma infração associada a atos políticos e administrativos que redundam num julgamento totalmente jurídico (com a necessidade de fundamentação) perante o Supremo Tribunal Federal. Para o Prefeito Municipal, é um crime comum, que o expõe a uma pena de prisão. E, para os Senadores, Deputados e Vereadores? Não é nada. Em outras palavras, esses agentes não se enquadram na tipologia dos crimes de responsabilidade, estando sujeitos, unicamente, ao controle político realizado no âmbito do próprio Parlamento, o que, eventualmente, pode resultar na perda do mandato. Como única exceção, pode ser mencionado o crime de responsabilidade passível de ser praticado pelo Presidente da Câmara dos Vereadores que gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com subsídio de seus Vereadores (CR/1988, art. 29-A, §§ 1º e 3º), o que ainda depende de regulamentação pela legislação infraconstitucional. Ainda merece referência a circunstância de que outros agentes mencionados na Constituição da República como autores em potencial dos crimes de responsabilidade (v.g.: membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público – art. 52, II) sequer são alcançados pela tipologia da Lei nº 1.079/1950, o que simplesmente inviabiliza a sua punição. (Garcia, 2016, pág. 4)

Noutro sentido, os atos de improbidade, são ilícitos de natureza civil e política. Nesse sentido, os ensinamentos de Fazzio Junior:

Como a responsabilidade do agente público, por atos praticados em razão do exercício do cargo, função, mandato ou emprego, não é meramente civil, mas civil e político-administrativa (ilícito civil de responsabilidade), as sanções correspondentes também são híbridas, envolvendo, por exemplo, o dever civil de reparar o dano causado pelo ato ilícito e, simultaneamente, a suspensão dos direitos políticos por seu exercício subvertido. Ou, por outro lado, o dever civil de devolver o produto do locupletamento e, ao mesmo tempo, a perda da função pública desconsiderada pela sua conduta. (JUNIOR, 2008, p. 341)

Vigora no ordenamento jurídico pátrio o princípio da independência das instâncias, pelo qual há rigorosa distinção entre as esferas judicial e administrativa. Sendo assim, não se pode

confundir ato de improbidade com crime de responsabilidade, visto ser este uma infração político-administrativa, ao passo que aquele é uma infração jurídico-civil.

Em nosso ordenamento é possível observar um esforço do legislador para distinguir as espécies em estudo, bem como para frisar o caráter independente de sua incidência. Nesse sentido, é ver o art. 37, § 4º da Constituição, *in verbis*:

§ 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.

Ao prever as sanções aplicáveis para coibir o ato de improbidade, o texto constitucional anota que elas incidirão sem prejuízo da correspondente ação penal. O constituinte revelou o escopo de punir de forma eficaz e severa aquele que, a pretexto de administrar o interesse do povo, faz uso de sua posição para obter vantagem para si ou para outrem. Em mesmo sentido, o art. 52, parágrafo único, cujo teor transcreve-se:

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;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Ao tratar do processo de julgamento dos crimes de responsabilidade, o dispositivo ressalta serem cabíveis demais sanções judiciais, o que demonstra que a perda do cargo com a inabilitação para o exercício de função pública é penalidade de ordem político-administrativa.

Finalmente, a lei 1.079/50¹ anota, junto ao art. 3º, que a imposição da pena de perda de cargo com inabilitação para o exercício de função pública não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

¹ Art. 2º Os crimes definidos nesta lei, ainda quando simplesmente tentados, são passíveis da pena de perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta

Pelo exposto é possível diferenciar os atos de improbidade dos crimes de responsabilidade, evidenciando tratar-se, na hipótese de imputação de ambos, de sanções de natureza e escopo distintos; o que afasta eventual *bis in idem*. Sobre o tema, é ver os ensinamentos de Paulo Brossard:

(...) os critérios da Câmara, ao acusar, e do Senado, ao julgar, não são necessariamente os mesmos do Judiciário, e por vezes não podem sê-lo. Ainda quando o caso não seja tipicamente político, mas de aplicação legal mais direta, não lhe faltam ingredientes tais, e comumente se adicionam componentes de conveniência e utilidade na formulação do juízo da Câmara ao decretar a acusação e do Senado ao decidir sobre ela. Mas casos há em que as duas Casas do Congresso, cada uma a seu tempo, têm de usar de inevitável discricção, inspiradas em superiores razões de Estado, e tais considerações não entram, nem podem entrar, na composição das decisões judiciais, ainda quando o juiz seja o exemplar reclamado por Laski, que, para ser perfeito, não pode ser menos estadista que jurisconsulto. Um poder examina o problema sob um prisma, ensina Maximiliano, o outro encara-o sob prisma diferente. (BROSSARD, 1992, p. 139)

Conforme relata o autor, a sanção política, a cargo do Poder Legislativo, pode encontrar fundamento em critérios inaplicáveis ao Poder Judiciário, como conveniência, utilidade e superiores razões do Estado. Portanto, embora possua elementos comuns com a sanção jurídica, é distinta por natureza.

Assim, na hipótese de um mesmo fato estar sujeito à incidência de ambas, não há que se falar em *bis in idem*, posto que as penalidades eventualmente aplicadas terão por base critérios distintos, próprios daquele poder que detém a competência para a apuração do fato.

Destarte, não há conflito normativo entre a Lei 8.429/92 e a Lei 1.079/50, a ser solucionado pelo princípio da especialidade, que leve a conclusão de que esta se aplica a determinados agentes públicos ao passo que aquela se destina aos demais. Em verdade tais leis não concorrem posto que ambas são especiais no que diz respeito ao seu objeto.

A Lei 1.079/50 aplica-se ao Presidente da República, aos Ministros de Estado, aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, ao Procurador Geral da República, aos Governadores e aos Secretários de Estado, nos termos ao seu art. 1º, ao passo que a Lei 8.429/92 aplica-se aos

pelo Senado Federal nos processos contra o Presidente da República ou Ministros de Estado, contra os Ministros do Supremo Tribunal Federal ou contra o Procurador Geral da República. Art. 3º A imposição da pena referida no artigo anterior não exclui o processo e julgamento do acusado por crime comum, na justiça ordinária, nos termos das leis de processo penal.

agentes públicos *lato sensu* - cujo conceito inclui as autoridades supra mencionadas – e ao particular que induza, concorra ou se beneficie com o ato ímprobo.

Agentes políticos municipais também praticam infrações político-administrativas com natureza de crimes de responsabilidade; contudo, estas estão previstos no Decreto-Lei 201/67.

A efetividade é vetor de interpretação constitucional, do qual o interprete deve lançar mão para conferir à norma o seu melhor sentido e alcance – o que evidentemente não aconteceria se uma instância cível quedasse ociosa, e daí todo o seu acervo de sanções.

A conclusão oposta tampouco atenderia ao princípio da eficácia máxima da norma constitucional, pois submeteria apenas os agentes públicos de menor expressão às sanções da improbidade, afastando-se os de mais alta hierarquia. Isso atentaria contra a teleologia da Constituição e da Lei de Improbidade Administrativa, que visam punir com mais rigor os agentes capazes de produzir lesão mais grave ao interesse público.

4 A TESE DA INAPLICABILIDADE DA LEI 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS

Esta corrente sustenta que os agentes políticos estão sujeitos unicamente à incidência da Lei de Crimes de Responsabilidade, aos seguintes argumentos:

Os agentes políticos representam categoria diferenciada de agente público, pois ocupam cargos e funções previstas na Constituição e nela encontram fonte direta de suas atribuições, prerrogativas e responsabilidades. Segundo Hely Lopes Meirelles:

Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase-judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração, na área de sua atuação, pois não são hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais da jurisdição. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo de responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder. (MEIRELLES, 2002, pág. 76)

O agente político tem atuação independente e liberdade para decidir acerca de assuntos que dizem respeito à soberania estatal. Suas atribuições não se confundem com as dos agentes públicos em geral; estes são hierarquicamente subordinados, destituídos de autonomia funcional e submetidos a um sistema geral de responsabilidade.

Segundo Mônica Nicida Garcia os ocupantes de cargos eletivos sempre receberam tratamento constitucional diverso daquele previsto para os demais servidores públicos:

O que diferencia a atuação do agente político daquela dos demais agentes públicos é o fato de estar ela marcada pela tomada de decisões e pela escolha entre opções políticas, o que justifica a plena liberdade ou independência funcional de que goza, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. (GARCIA, 2004, p. 33)

Assim, o agente político não está sujeito à responsabilização no âmbito puramente disciplinar, mas a uma esfera própria de responsabilidade: a da responsabilidade política. A existência ou não de subordinação hierárquica, que abre caminho para as punições de caráter disciplinar, parece ser decisiva para a identificação dos agentes políticos. (GARCIA, 2004, p. 33)

Aos agentes políticos, portanto, é reservado um sistema especial de responsabilidade a fim de assegurar a livre ação e decisão, no desempenho da missão política. Segundo Hely Lopes Meirelles:

Realmente, a situação dos que governam e decidem é bem diversa da dos que simplesmente administram e executam encargos técnicos e profissionais, sem responsabilidade de decisão e opções políticas. Daí por que os agentes políticos precisam de ampla liberdade funcional e maior resguardo para o desempenho de suas funções. As prerrogativas que se concedem aos agentes políticos não são privilégios pessoais; são garantias necessárias ao pleno exercício de suas altas e complexas funções governamentais e decisórias. Sem essas prerrogativas funcionais os agentes políticos ficariam tolhidos na sua liberdade de opção e decisão, ante o temor de responsabilização pelos padrões comuns da culpa civil e do erro técnico a que ficam sujeitos os funcionários profissionalizados (MEIRELLES, 2007, pág. 77).

Referido sistema compreende os seguintes aspectos:

A liberdade de agir do agente político: se um juiz de primeiro grau pudesse imputar a um Ministro de Estado a sanção de perda dos direitos políticos e de perda do cargo, não estaria atendido o sistema de proteção da liberdade de agir previsto pelo constituinte, notadamente face à possibilidade de reforma do *decisum*. É exatamente o custo político que uma decisão de primeiro grau desfavorável, que justifica a existência de um sistema próprio de apuração de responsabilidade para tais agentes.

A submissão aos crimes de responsabilidade: o constituinte não deixa dúvida de que a responsabilidade dos agentes políticos é especial, ao submetê-los a foro especial para a apuração desse tipo de ação.

Segundo o STF, em acórdão referente ao processo 683.235/PA, foi levantada a discussão que já havia ocorrido na Reclamação n. 2.138/DF (2008), onde os Ministros Marco

Aurélio e Gilmar Mendes argumentaram que não se aplica a Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos que fossem submetidos a lei específica que tenha previsão de sanções iguais, assim, foi aceita a repercussão geral.

“REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO - 683.235/PARÁ - PRONUNCIAMENTO - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – PREFEITO – INCIDÊNCIA DA LEI Nº. 8.429/92 ADMITIDA NA ORIGEM – PRECEDENTE DO SUPREMO QUANTO A AGENTE POLÍTICO – ELUCIDAÇÃO DA CONTROVÉRSIA SOB O ÂNGULO CONSTITUCIONAL – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL CONFIGURADA.”

A vedação ao *bis in idem*: a lei dos crimes de responsabilidade se dirige aos agentes políticos em específico, ao passo que a lei de improbidade administrativa se dirige aos agentes públicos *lato sensu*. Pelo critério da especialidade, revela-se mais adequada a aplicação daquela em prejuízo desta, sob pena de restar configurado *bis in idem*.

5 A JURISPRUDÊNCIA

Na Reclamação 2.138/DF, o STF firmou entendimento no sentido de isentar o agente político da incidência da Lei de Improbidade Administrativa:

EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. (...) II. MÉRITO. II.1. Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2. Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 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, Relator(a): Min. NELSON JOBIM, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094 RTJ VOL-00211-01 PP-00058)

Não obstante a Lei nº 8.429/1992 abarcar os agentes públicos em sentido amplo, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Reclamação nº 2.138/2002, acolheu a tese de que Ministros de Estados não praticariam atos de improbidade, mas tão somente crimes de responsabilidade.

Emerson Garcia explica, com um toque de humor, que a aplicação dessa tese chegou a ser ampliada nas instâncias ordinárias, a partir do seguinte silogismo:

“(a) como os Ministros de Estados não praticam atos de improbidade e (b) Ministros de Estado são agentes políticos, (c) nenhum agente político pratica ato de improbidade. Algo parecido com a construção de que golfinhos são mamíferos e, como golfinhos vivem na água, todos os mamíferos são seres aquáticos. (GARCIA, 2016, pág. 3)

Contudo, a tendência nos dias atuais é da superação desse entendimento, conforme demonstra o seguinte julgado do Superior Tribunal de Justiça:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. RECONHECIMENTO DE REPERCUSSÃO DA MATÉRIA PELO STF. DESNECESSIDADE DE SOBRESTAMENTO DO RECURSO ESPECIAL. RECLAMAÇÃO 2.138/DF DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. EFEITOS MERAMENTE INTER PARTES. DUPLA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS. POSSIBILIDADE. PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO NÃO COMPROVADO. PECULIARIDADES DA CAUSA. (...) 2. Inúmeras decisões proferidas pela Suprema Corte dão conta de mudança da orientação adotada na Rcl 2.138, cambiante no sentido de negar a prerrogativa de função no STF para as ações de improbidade administrativa, o que pressupõe o non bis in idem entre crime de responsabilidade e a prática de ato ímprobo (Cf.: Pet 5.080, Ministro Celso de Mello, DJ 1º/8/13; Rcl 15.831, Ministro Marco Aurélio, DJ 20/6/13; Rcl 15.131, Ministro Joaquim Barbosa, DJ 4/2/13; Rcl 15.825, Ministra Cármen

Lúcia, DJ 13/6/13; Rcl 2.509, Ministra Rosa Weber, DJ 6/3/2013). (...) 5. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no REsp 1189419/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/08/2014, DJe 26/08/2014)

No STJ ganha corpo, cada vez mais, a corrente que afasta o entendimento esposado pelo STF na Reclamação nº 2.138/DF:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL. DECISÃO AGRAVADA. VIOLAÇÃO DO ART. 535, I, CPC. INEXISTÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SUJEIÇÃO DE AGENTE POLÍTICO MUNICIPAL. POSSIBILIDADE. INÉPCIA DA INICIAL. AUSÊNCIA. PROVA INQUISITORIAL. NULIDADE NÃO EVIDENCIADA. FATO INCONTROVERSO. ÔNUS DA PROVA. DOLO GENÉRICO. ELEMENTOS CONFIGURADORES RECONHECIDOS NA ORIGEM. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. CONTRATAÇÃO IRREGULAR DE SERVIDORES. ART. 11, V, DA LEI 8.429/92. SUFICIÊNCIA DO DOLO GENÉRICO. (...) 2. Há plena compatibilidade entre os regimes de responsabilização pela prática de crime de responsabilidade e por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que não há norma constitucional que imunize os agentes políticos municipais de qualquer das sanções previstas no art. 37, § 4º, da CF. Precedentes. (...) 8. Agravo regimental a que se nega provimento, ficando prejudicado o pedido de antecipação de tutela. (AgRg no REsp 1294456/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 18/09/2014)

Para compatibilizar a orientação do STF na mencionada Reclamação com o posicionamento do STJ, a Corte Superior vem destacando que o STF apenas decidiu a situação do Ministro de Estado, os demais agentes políticos não podem se valer da mesma conclusão. Nesse sentido, importa conferir a seguinte ementa do STJ:

CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. IMPROBIDADE DE VEREADORES QUE PERCEBERAM SUBSÍDIOS EM DESACORDO COM O ART. 29, VII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O ART. 5º DA RESOLUÇÃO 775/1996. ALEGAÇÃO DE QUE A LEI 8.429/92 IMPÕE AOS AGENTES POLÍTICOS DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO. INOCORRÊNCIA DIANTE DA NÃO COINCIDÊNCIA DAS SANÇÕES DO DL 201/67 COM AQUELAS PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE. (...) 2. A controvérsia sobre a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos agentes políticos foi superada, no julgamento da Rcl 2.790/SC, pelo STJ, quando entendeu que “não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de

responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza” (Rel. Min. Teori Zavascki). 3. É inadequada a incidência no caso dos autos do precedente firmado na Rcl 2.138/STF, Min. Gilmar Mendes, pois a ratio decidendi daquele julgamento estava em evitar o chamado duplo regime sancionatório, tendo em vista que, naquela hipótese, o processo voltava-se contra Ministro de Estado cujos crimes de responsabilidade se sujeitam ao regime especial de que trata o art. 52 da Constituição. 4. O art. 12 da Lei 8.429/92 prevê inúmeras sanções que em nada coincidem com a única penalidade imposta no art. 7º do DL 201/67 – cassação de mandato -, de modo que não há risco de duplicidade sancionatória dos vereadores. Precedentes do STF. 5. Assentada a aplicabilidade da Lei 8.429/92 aos atos praticados pelos legisladores municipais, conseqüentemente, tem-se como perfeita a relação de pertinência subjetiva evidenciada pela ação de improbidade que busca responsabilizar aqueles agentes políticos pelo recebimento ilegal de subsídios no período compreendido entre os anos de 1997 e 2000, mostrando-se impertinente a extinção do feito por ilegitimidade de parte passiva. Violação do art. 267, VI, do CPC. 6. Recurso Especial provido. (REsp 1314377/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 27/08/2013, DJe 18/09/2013)

O STF não voltou a debater a questão com a nova composição, entretanto, reconheceu repercussão geral ao tema no Recurso Extraordinário nº 976.566 o que aponta para a pacificação da jurisprudência que se espera que venha ao encontro do atual entendimento do STJ.

6 CONCLUSÃO

As manifestações pela inaplicabilidade da Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos são significativas; entretanto, não estão alinhadas nem ao contexto histórico de surgimento da citada legislação, nem ao atual.

A Lei de Improbidade Administrativa foi publicada em momento conturbado da política nacional, na iminência da abertura do processo de impeachment do então Presidente, Fernando Collor de Melo. A exposição de motivos do Projeto a partir do qual se originou a mencionada lei citava a necessidade de se extirpar a corrupção na esfera pública².

2 Na exposição de motivos do Projeto de Lei 1.446/1991, encaminhado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, o então ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, assinalava que “uma das maiores mazelas que, infelizmente, ainda afligem o País é a prática desenfreada e impune de atos de corrupção no trato com os dinheiros públicos”. O objetivo do projeto de lei era criar mecanismos de repressão que, para ser legítimo, “depende de procedimento legal adequado”, sem “suprimir as garantias

Portanto, a *mens legis* da Lei sempre foi o combate à corrupção na esfera pública, sem qualquer distinção entre o agente político e os demais agentes públicos.

Assim, se no momento da publicação da lei o escopo era punir a corrupção nos mais altos escalões do Governo Federal - até mesmo em relação ao próprio Presidente da República, seus Ministros e assessores diretos -, não se revela plausível a conclusão de que os agentes políticos estariam excluídos do rol dos legitimados passivos. Martins Júnior ressalta:

Ora, claro parece que, se o ordenamento jurídico nacional pretendesse reservar a punição da improbidade administrativa dos agentes políticos à esfera do regime jurídico da responsabilidade política, instituiria a cláusula de exceção expressamente [...]. Ademais, a responsabilidade político-administrativa tem natureza política, enquanto que a Lei n. 8.429/92 é jurídica. Por ser política aquela instância, o fato ali pode ser punido ou não por um juízo de conveniência política, não jurídica, ao passo que ‘a aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8.429/92 não incumbe à Administração, eis que privativa do Poder Judiciário’ [STF, MS 24.699-DF, 1ª Turma, Rel. Min. Eros Grau, 30-11-2004, DJ, 1º jul, 2005], instância insubstituível pelo Poder Legislativo” (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 313).

A conclusão a que se chega, portanto, é a de que a Lei de Improbidade Administrativa é aplicável aos agentes políticos, já que os mesmos mantêm relação com a Administração Pública, desta forma, entendimento contrário a este, seria um retrocesso pela efetividade no controle da probidade.

Nesse sentido é ilustrativo o voto divergente proferido pelo Ministro Joaquim Barbosa no bojo da Reclamação nº 2.138/2002:

A proposta que vem obtendo acolhida até o momento nesta Corte, no meu modo de entender, além de absolutamente inconstitucional, é a-histórica e reacionária, na medida em que ela anula algumas das conquistas civilizatórias mais preciosas obtidas pelo homem desde as revoluções do final do século XVIII. Ela propõe nada mais, nada menos, do que o retorno à barbárie da época do absolutismo, propõe o retorno a uma época em que certas classes de pessoas tinham o privilégio de não se submeterem às regras em princípio aplicáveis a todos, tinham a prerrogativa de terem o seu ordenamento jurídico próprio, particular. Trata-se, como já afirmei, de um gigantesco retrocesso institucional. Na perspectiva da notável evolução institucional experimentada pelo nosso país nas últimas duas décadas, cuida-se, a meu sentir, de uma lamentável tentativa de rebananização da nossa República! Eu creio que o Supremo Tribunal Federal, pelo seu

constitucionais pertinentes, caracterizadoras do Estado de Direito”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=209014>.

passado, pela sua credibilidade, pelas justas expectativas que suscita, não deve embarcar nessa aventura arriscada.

A perplexidade que o Ministro externou é compartilhada por grande parte da comunidade jurídica nacional e pela sociedade brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

BROSSARD, Paulo. *O impeachment. Aspectos da responsabilidade política do Presidente da República*. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 139.

DA SILVA, José Afonso, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 24^a ed., São Paulo, Malheiros Editores, 2005, p-669.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 2^a ed. São Paulo: Atlas, 2008.

FERREIRA, Sergio de Andréa. A probidade na Administração Pública. *Boletim de Direito Administrativo*, agosto/2002, 623.

GARCIA, Emerson. *A Aplicação da Lei 8.429/92 aos Agentes Políticos*. Disponível em: <https://www.conamp.org.br/pt/biblioteca/resolucoes/2015/item/1158-aplicacao-da-lei-n-8-429-1992-aos-agentes-politicos.html>

GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004.

GHIZZO NETO, Affonso. *Improbidade Administrativa e Lei de Responsabilidade Fiscal*. Florianópolis: Habitus, 2001.

GOMES, Luiz Flávio; Garcia-PABLOS DE MOLINA, Antonio; BIANCHINI, Alice. *Direito penal: introdução e princípios fundamentais*. V. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade Administrativa*. 4 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 76 e 77.

MENDES, Gilmar & WALD, Arnaldo. Competência para julgar a improbidade administrativa. In: *Revista de Informação Legislativa n. 138*, abril/junho1998, p. 213/214.

STF. Rcl 2138, Relator Min. NELSON JOBIM, Relator p/ Acórdão Min. GILMAR MENDES (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007, DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094 RTJ VOL-00211-01 PP-00058.

STJ. REsp nº 1314377/RJ. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma, julgado em 27/08/2013, DJe 18/09/2013.

STJ. AgRg no REsp nº 1294456/SP, Relator Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/09/2014, DJe 18/09/2014.

STJ. AgRg no REsp 1189419/PR, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 12/08/2014, DJe 26/08/2014)