



FACULDADE EVANGÉLICA DE GOIANÉSIA
CURSO DE DIREITO

**AGENTES POLÍTICOS: LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA *VERSUS* LEI
DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

DOUGLAS GOMES COUTO

Goianésia – GO
2018

DOUGLAS GOMES COUTO

**AGENTES POLÍTICOS: LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA *VERSUS* LEI
DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade Evangélica de Goianésia (FACEG), em nível de bacharel, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito

Orientação: Prof. Adenevaldo Teles Júnior

Goianésia – GO
2018

FOLHA DE APROVAÇÃO

**AGENTES POLÍTICOS: LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA *VERSUS* LEI
DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

Goianésia-GO, ___/___/___

Banca Examinadora:

Nome Arguidor: _____	Evangélica Goianésia	_____
Assinatura		Nota
Nome Arguidor: _____	Evangélica Goianésia	_____
Assinatura		Nota
Nome Arguidor: _____	Evangélica Goianésia	_____
Assinatura		Nota

AGENTES POLÍTICOS: LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA *VERSUS* LEI DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE

DOUGLAS GOMES COUTO

Resumo:

A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa – Lei nº 8.429/92 – aos agentes políticos não versa sobre matéria pacífica para a doutrina e para a jurisprudência. Nesse sentido, há aqueles que defendem que os agentes políticos se submetem apenas a Lei de Crimes de responsabilidade – Lei nº 1.079/50 – e há aqueles que sustentam que, além disso, os agentes políticos também se submetem a Lei de Improbidade Administrativa diante da natureza jurídica das duas normas. O presente estudo sustenta que os agentes políticos estão sujeitos à aplicação da Lei nº 8.429/92, desde que se considere a limitação determinada. Essa discussão se embasa na realização pesquisa bibliográfica por meio do levantamento de dados pertinentes em entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, fato que atribui credibilidade a pesquisa.

Palavras-chave: Agentes Políticos. Crimes de Responsabilidade. Improbidade Administrativa.

Abstract:

The application of the Law of Administrative Improbability - Law No. 8.429 / 92 - to political agents does not deal with a peaceful matter for doctrine and jurisprudence. In this sense, there are those who argue that political agents submit only to the Crimes of Responsibility Law - Law No. 1,079 / 50 - and there are those who maintain that, in addition, political agents also submit to the Law of Administrative Improbability of the legal nature of the two rules. The present study maintains that political agents are subject to the application of Law No. 8.429 / 92, provided the limitation is considered. This discussion is based on the accomplishment of bibliographical research through the collection of pertinent data in doctrinal and jurisprudential understandings, fact that attributes research credibility.

Keywords: Political Agents. Responsibility Crimes. Administrative dishonesty.

INTRODUÇÃO

Este trabalho apresenta as concepções gerais acerca da Lei nº 8.429/92 – Lei de Improbidade Administrativa – e da Lei nº 1.079/50 – Lei dos Crimes de Responsabilidade – desse modo, explana acerca da aplicação das citadas normas aos agentes públicos, ressaltando as diferenças acerca dos agentes políticos diante da Reclamação do STF 2.138. Com o objetivo de apresentar as sanções fundamentadas em seu texto, elucidar conceitos e estudar o modo como são aplicadas as sanções.

O Conselho Nacional de Justiça (2018, *online*) apresenta que, com a evolução da sociedade no tempo e no espaço, o termo corrupção ganhou vários entendimentos, sendo que, na linguagem popular, o mesmo é utilizado em referência a qualquer ato praticado que possibilite a criação de prejuízos para a Administração Pública. Dessa forma, corrupção refere-se ao mau uso da função pública visando obter vantagem própria ou para outrem.

No mesmo sentido, temos a improbidade administrativa, prevista na Lei nº 8.429/92, sendo caracterizada pelas práticas de dano ao erário, pelo enriquecimento ilícito e pela violação dos princípios administrativos. E em relação aos agentes políticos, temos a previsão da Lei dos Crimes de Responsabilidade.

Caracterizando um dos maiores fatores que se portam em detrimento dos fundamentos da Administração Pública, o termo improbidade administrativa faz referência direta à afronta aos princípios norteadores da ordem jurídica do Estado de Direito, em desacordo com questões basilares acerca da moralidade, o que, conseqüentemente, provoca a deturpação da imagem da Administração Pública.

Assim, a intenção do legislador, com a criação da norma citada, foi o combate aos atos lesivos ao bom funcionamento da Administração Pública, sendo aplicada em prol da responsabilização de agentes públicos.

Contudo, ao julgar a Reclamação 2.138-DF, o Supremo Tribunal Federal causa a retirada dos agentes políticos do polo passivo nos casos onde os mesmos praticam os atos que caracterizam a improbidade administrativa, baseando-se no argumento de que os agentes políticos estão condicionados à Lei n. 1.079/50, sendo esta o regime especial para os crimes de responsabilidade cometidos por eles.

Nota-se que tal entendimento se encontra em detrimento da maior parte da doutrina brasileira, sendo que esta defende a aplicação da norma em contrário à

prática dos atos de improbidade realizados por agentes públicos, ao qual se inclui no conceito de agentes públicos, os agentes políticos.

Grandes nomes da doutrina brasileira trabalham a temática de forma esclarecedora. Esse estudo se desenvolve por meio de uma pesquisa bibliográfica, a qual se realiza pelo levantamento de dados de obras renomadas como, por exemplo, Capez (2009), Fazzio Junior (2014), Meirelles (2007) e outros grandes nomes de destaque no assunto, além de utilizar bases de dados disponíveis em acervos *online*.

Diante da divergência existente entre as concepções apresentadas pelos doutrinadores brasileiros com o entendimento proferido pelo Supremo Tribunal Federal, cabe aqui o estudo da aplicação das sanções da Lei nº 8.429/92, buscando assim, elucidar questões referentes à sua aplicação. Devido ao fato das penalidades desta norma não se destinarem aos agentes políticos, passa a existir a necessidade de se apresentar sobre os crimes de responsabilidade – Lei 1.079/50, realizando, assim, um paralelo entre as duas legislações e elucidando as penalidades para cada caso.

Dessa forma, buscou-se saber quais as ações que caracterizam os atos de improbidade e quais são classificadas como crime de responsabilidade, evidenciando os agentes e as penalidades que cada norma apresenta. Assim, o presente estudo apresenta conceitos imprescindíveis para o entendimento da temática, realizando uma breve abordagem acerca da evolução histórica das normas diante da conjuntura social as quais foram decretadas e, principalmente, abordando a aplicação direta das suas sanções aos agentes que se destinam.

Diante da concepção de que improbidade simboliza pontos negativos da administração e que caracteriza um dos maiores males existentes no âmbito do direito público, é possível notar que a sua prática fere os princípios basilares da Administração Pública, obstruindo o alcance ao objetivo do Estado em buscar o bem comum.

Assim, com a finalidade de se opor às práticas que caracterizam a improbidade administrativa e lesionam a boa execução da função administrativa, temos a criação da Lei nº 8.429/92, com a fundamentação legal das possíveis “sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito por no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional” (BRASIL, 2018).

Desse modo, a presente pesquisa se desenvolveu sobre a vertente do estudo da improbidade administrativa em confronto com os crimes de responsabilidade, fazendo abordagens conceituais acerca de termos pertinentes e análises legislativas, com a finalidade de se compreender a forma e os casos em que as penalidades são aplicadas.

Para concretizar o objetivo do estudo, desenvolveu-se o levantamento de dados por meio de uma pesquisa bibliográfica, a qual foi realizada com base em legislações, doutrinas do direito brasileiro e literaturas, além de artigos e textos relevantes ao estudo da temática.

Dessa forma, em um primeiro momento, buscou-se elucidar a compreensão de conceitos relevantes à temática estudada e apresentar informações qualitativas que se fizeram necessárias para confirmar a importância do estudo. Assim, tem-se um estudo sistemático que objetiva explanar sobre as concepções doutrinárias, conceitos e entendimentos acerca das sanções previstas aos agentes ímprobos¹ e aos agentes que cometem crimes de responsabilidade.

Nesse momento, é criada a possibilidade de elucidar questões pertinentes à aplicação das sanções a cada tipo de agente, conhecendo seus procedimentos e questões diferenciais entre uma e outra.

Dessa forma, o estudo apresenta concepções gerais acerca da Administração Pública, elucidando conceitos e princípios gerais. Após, aborda-se a Lei de Improbidade Administrativa, momento em que são apresentadas as principais características e singularidades da norma, sendo seguido pelas concepções sobre a Lei de Crimes de Responsabilidade.

Diante dessa estrutura, têm-se a possibilidade de elucidar as sanções de cada norma e seus sujeitos, demonstrando as diferenças entre as legislações e as limitações na aplicação de suas sanções.

Por fim, este estudo se conclui com a criação da possibilidade de se obter informações específicas à temática, tendo em vista a aplicação das sanções aos agentes públicos, elucidando questões divergentes quanto ao polo passivo. Também torna possível a compreensão das consequências advindas da aplicação

¹ *adj.* Que é de má qualidade; que excede as justas proporções. Difícil; árduo; fatigante: *trabalhos ímprobos.* *Des.* Que não tem probidade; que não é honrado. (Lat. *improbus.*) (DICIONÁRIO, 2001).

da sanção regida pela Lei de Improbidade Administrativa e, também, pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, explanando sobre a questão de forma compreensível e elucidando as divergências.

1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Autores como Meirelles (2001) e Mello (2008) apresentam concepções que defendem que o termo administração pública adota dois sentidos distintos, sendo eles o sentido subjetivo e o objetivo. Sobre o primeiro, temos que também é conhecido por orgânico ou formal e faz referência aos órgãos, pessoas jurídicas e agentes que desempenham as atividades administrativas. Já o segundo sentido apresentado, denominado como sentido objetivo, também recebe as nomenclaturas funcional ou operacional, compreendendo aqui, a atividade administrativa realizada.

Acerca dos sentidos apresentados, Cretella Júnior (1966, p. 24) defende que: “adotando-se o critério subjetivo ou orgânico, administração é o complexo de órgãos aos quais se confiam funções administrativas, é a soma das ações e manifestações da vontade do Estado, submetidas à direção do chefe do Estado”. Com esse entendimento, o autor ainda afirma que aqueles que enxergam a administração por meio do critério objetivo a entendem como sendo uma atividade concreta, exercida pelo Estado, que possui como objetivo a realização gradativa do cumprimento das necessidades coletivas daquela sociedade de forma direta e imediata.

Sobre a definição de administração pública, Figueiredo (2006) a apresenta considerando a função administrativa, sendo que a explica como sendo um dever inerente ao Estado ou àquele que tenha competência de agir em seu nome diante dos parâmetros normativos, no qual deve buscar a plena realização dos fins públicos por meios dos atos e comportamentos sujeitos ao controle interno do órgão em questão e do controle externo realizado pelo Poder Legislativo em consonância com os Tribunais de Contas.

Assim, é possível constatar que a administração pública refere-se ao exercício da função administrativa, a qual consiste em atividades praticadas pelo Estado ou em nome deste, obedecendo a lei de ofício (OLIVEIRA, 2007).

Neste sentido, é importante esclarecer sobre os princípios da Administração Pública que estão dispostos na Constituição Federal, em seu artigo 37, *caput*. “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” (BRASIL, 1988).

A Constituição Federal de 1988 consagrou o princípio da moralidade como um dos que regem a Administração Pública (BRASIL, 1988). Disso decorre inúmeras outros deveres a serem observados pelo Administrador, dentre eles, o comportamento probo, íntegro e honesto na condução da máquina pública (MAZZA, 2012).

Conforme Lenza (2016) as normas constitucionais são divididas em dois tipos de eficácia: a jurídica e a social. No que se refere à primeira, o autor afirma que a norma já a possui desde sua promulgação, depois de ter passado pelo devido processo legislativo. Reunindo todos os elementos de formalidade, a norma constitucional já será dotada de eficácia jurídica.

De outro modo, entretanto, ocorre com a eficácia social. Esta, segundo o autor, é a aceitação social da norma e sua incorporação à sociedade. Em palavras mais simples, é saber se a norma “pegou” ou não. Essa distinção trazida por Pedro Lenza é importante para a compreensão do tema. Em verdade, embora a Constituição Federal tenha consagrado o princípio da moralidade como regente da administração pública, diz-se que possui eficácia jurídica. Mas e quanto à eficácia social?

A normas constitucionais são, muitas vezes, dotadas de grande abstração, o que pode acarretar a chamada “síndrome de inefetividade das normas constitucionais”. Conforme Lenza (2016), muitas vezes faz-se necessário para que se promova a efetividade da norma, a existência de um aparo infraconstitucional que lhe dê suporte prático, a exemplo do que ocorre com as normas de eficácia limitada.

Nessa ordem de ideias, a Lei de improbidade administrativa surgiu para, dentre outras finalidades, dar eficácia à norma consagradora da moralidade enquanto princípio da administração pública (MAZZA, 2012). Conforme a autora, a lei que visa apurar e punir os atos de improbidade dos agentes públicos é um importante instrumento para que se promova os princípios da moralidade e também eficiência.

Desse modo, entende-se que a Administração Pública se submete ao princípio da legalidade, uma vez que os atos realizados por quem a representa

devem seguir os parâmetros legais, se restringindo apenas àquilo que a norma determina. Em relação à impessoalidade, temos que o exercício da Administração Pública restringe a prática de atos para benefício próprio ou de terceiro determinado, devendo visar ao bem-comum, estando intimamente ligado à moralidade, que rege que a necessidade de bases éticas e de finalidades bem definidas para os atos a serem praticados. A publicidade visa à fiscalização e à transparência dos atos, apontando que estes devem ser publicados em local de fácil acesso para a população. Por fim, a eficiência é alcançada com o conjunto do todo, consistindo no fato de que se deve buscar o melhor resultado utilizando o mínimo de recursos possíveis, devendo ser esse o objetivo do administrador público (MAZZA, 2012).

Mazza (2012) considera a atual conjuntura social do Brasil, onde a fiscalização dos atos praticados na função pública é falha e ineficiente, é perceptível que a corrupção está presente na Administração Pública brasileira e que tal fato inviabiliza, de todas as formas, o progresso da população e do país. Neste cenário é possível notar a íntima ligação entre corrupção e improbidade, sendo que podemos classificar a improbidade como atos de corrupção.

Desse modo, a norma em questão é aplicada às duas formas existentes acerca da administração pública: a direta e a indireta. É importante conhecer as definições dessas variações da administração, sendo o conceito da primeira:

O conjunto formado pela somatória de todos os órgãos públicos recebe o nome de Administração Pública Direta ou Centralizada. Pertencem à Administração Direta todas as entidades federativas, ou seja, União, Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios (MAZZA, 2012, p. 132).

Já em relação à administração indireta, Mazza (2012, p. 133) define: “o conjunto de pessoas jurídicas autônomas criadas pelo Estado recebe o nome de Administração Pública Indireta ou Descentralizada”.

Sanada a questão conceitual abordada, retorna-se ao ponto de que, em suma, o dispositivo legal da CRFB/88 apresentado (art. 37, §4º) aplica-se a todos os entes da Federação.

Considerando a linha de raciocínio apresentada, temos a seguinte concepção doutrinária:

Dito alargamento horizontal dos casos de improbidade administrativa também implica sua verticalização, permitindo a seleção quantitativa das sanções proporcionais à dos respectivos atos, bem como introduzidos, no quadro de sanções aos atos de improbidade, penalidade política (perda da função pública), penalidade civil (multa civil) e penalidades administrativas (perda da função pública, interdição contratual e vedação de benefícios fiscais e creditícios) (FAZZIO JUNIOR, 2014, p. 12).

Percebe que Fazio Junior (2014) defende a proporcionalidade da sanção aplicada, ou seja, diante do princípio da razoabilidade, o autor se posiciona de modo a evitar exageros, explicando que a punição dada ao agente deve estar de acordo com o grau da lesividade gerada pelo ato que cometeu.

A prática de tais condutas é totalmente prejudicial para a população, haja vista que, em grande parte dos casos, os atos causam danos ao erário público e impossibilitam o investimento de verbas nas mais diversas áreas sociais, dificultando o acesso da população à diversos direitos e garantias constitucionais (LENZA, 2016). Torna-se necessário o desenvolvimento de estudos que visam explanar sobre a temática de forma coerente e sistematizada.

Sendo derivada do termo *probitate*, o conceito de probidade versa sobre aquilo que pode ser definido diante da boa-fé, caracterizando-se pela integridade e a honra (NEVES; OLIVEIRA, 2014).

Nesse mesmo sentido, Figueiredo (2000, p. 22) apresenta a seguinte concepção: “a probidade se encontra vinculada ao aspecto da conduta do administrador; assim, pode-se dizer que viola a probidade o agente público, no qual, em suas tarefas e deveres cotidianos, atrita os denominados tipos legais”.

Considerando o exposto, é comum que se confunda a probidade com moralidade administrativa. Contudo, tal percepção é equívoca, uma vez que é possível identificar a ligação entre os termos, mas não a sua equivalência.

Ao que tange à ligação existente entre os termos, Silva aduz:

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, § 4.º). 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’ (SILVA, 2012, p. 671).

Nesse sentido, Silva (2012) esclarece o equívoco cometido por muitos ao atribuir o mesmo significado aos termos, sendo que, em resumo, apresenta a probidade administrativa como parte integrante da moralidade administrativa, ou seja, coloca a moralidade como um gênero e a probidade como uma espécie. Diante dessa concepção, aduz que a improbidade consiste no ato que fere a moralidade.

Já por moralidade administrativa, temos que Martins Júnior (2009), em um de seus conceitos, a apresenta como sendo o ato de se observar e seguir as regras que se referem à ética no exercício da atividade administrativa. Dessa forma, abrange valores que devem estar presentes nos atos realizados pelo agente público, sendo eles: a boa-fé, a honestidade, a imparcialidade, entre outros.

O Brasil possui uma lei voltada aos atos de improbidade administrativa – Lei nº 8.429/92 (BRASIL, *online*) – que trata das possíveis sanções para os agentes públicos ímprobos. Destaca-se que por agente público entende-se o disposto no artigo 2º da Lei de Improbidade Administrativa, onde se lê (*in verbis*):

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.

Diante do exposto, entende-se que o termo agente público refere-se a todo indivíduo que se encontra em situação de exercício de atividade com a Administração Pública, independentemente da forma de investidura e desta relação não ser a título de remuneração.

Por se tratar de uma norma pouco difundida na sociedade e que, independente disso, se mostra com tamanha importância, por se tratar de direito público, no âmbito da Administração Pública – ressaltando que essa possui a função de buscar o bem geral – nota-se que a falta de conhecimento por parte da população não se dá por desinteresse ou má-fé, e sim, pela falta de meios de divulgação acerca da temática, pelo pouco desenvolvimento do assunto e pela inviabilização de instrumentos que possibilitem a obtenção de conhecimento à população. Assim, percebe-se claramente que a não fiscalização da atuação da função pública por parte da população se dá pela ingenuidade dos mesmos (CAPEZ, 2009).

Capez (2009) confirma tal ideia, que é totalmente perceptível, ao analisar os atos que configuram a improbidade administrativa, sabendo que não são conhecidos de forma clara pela maior parte da população. Temos a apresentação dos mesmos na Lei nº 8.429/92, sendo aqueles que resultem em enriquecimento ilícito, danos ao erário ou que, de alguma forma, violem os princípios basilares da Administração Pública.

Diante das divergências conceituais e da falta de conhecimento acerca da referida norma, acredita-se na necessidade de se elucidar conceitos pertinentes à Lei nº 8.429/92. A clara compreensão desse estudo exige o conhecimento dos conceitos que se mostram pertinentes à temática. A seguir, são apresentados os principais conceitos com a finalidade de elucidar possíveis dúvidas e direcionar o entendimento do tema.

Além da improbidade administrativa ser tratada na lei específica deste estudo e, também, nas seguintes legislações: lei n. 1.079/1950, que versa sobre os crimes de responsabilidade; no artigo 15, inciso V; no artigo 37, § 4.º; e no artigo 85, inciso V, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Em suma, pode ser definida como o meio de coibir a corrupção administrativa, que para Mazza (2012) consiste no mau uso da função pública, sendo que as ações desempenhadas em nome da Administração visam algum benefício próprio.

Quanto a definição de improbidade administrativa, vários autores se manifestam sobre o tema. Um dos conceitos encontrados na doutrina é apresentado por Pazzaglini Filho (1999, p. 39):

[...] 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, revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas a expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo 'tráfico de influência' nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos (PAZZAGLINI FILHO, 1999, p. 39).

No mesmo contexto, Alves (2000) apresenta que a improbidade administrativa se apresenta por meio da violação dos princípios da Administração Pública, sendo eles a moralidade, a economicidade, a impessoalidade e, também, o enriquecimento ilícito no exercício da função.

Silva (2012) aponta que a improbidade administrativa consiste em uma qualificação da espécie da imoralidade. Com essa concepção, o autor defende que os agentes que exercem os atos administrativos de forma ímproba praticam ações de desrespeito ao seu dever de honestidade, o que, por consequência direta, configura o ato ilícito e cria a imagem dos agentes ímprobos.

Nesse sentido, Moraes elucida a questão:

A conduta do administrador público em desrespeito ao princípio da moralidade administrativa enquadra-se nos denominados atos de improbidade, previstos pelo art. 37, § 4.º, da Constituição Federal, e sancionadas com 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, permitindo ao Ministério Público a propositura de ação civil pública por ato de improbidade, com base na Lei 8.429/1992 para que o Poder Judiciário exerça o controle jurisdicional sobre a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público (MORAES, 2012, p. 345).

Conferindo a vantagem ilícita ou resultando em prejuízos ao erário, o ato de improbidade é envolto de questões que versam sobre a má-fé e a desonestidade, propagando uma ação ilegal (Moraes, 2012).

Assim, a improbidade administrativa confere atuações dolosas² e culposas³, sendo consideradas como uma forma de má gestão pública (OSÓRIO, 2013).

A Lei de Improbidade Administrativa apresenta, por meio de um rol exemplificativo, as condutas que caracterizam a prática dos atos ímprobos. Desse modo, para Di Pietro (2010), a referida norma apresenta os atos de improbidade administrativa divididos em 03 (três) categorias, considerando que a figura dessa classificação se define como meramente explicativa.

A classificação mencionada divide os atos ímprobos, que correspondem na prática de determinadas condutas ou na omissão do agente, em atos que importem o enriquecimento ilícito – previsto legalmente no artigo 9, atos que causam prejuízos ao erário – artigo 10 e em atos que atentam contra os princípios da administração pública – artigo 11 (BRASIL, 1992).

Assim, é possível constatar que a Lei de Improbidade Administrativa tem como objetivo a tutela do patrimônio público e da moralidade. Dessa forma, seu

² Art. 18, I, do CP (1940): Quando o agente quis o resultado e assumiu o risco de produzi-lo.

³ Art. 18, II, do CP (1940): Quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia.

texto apresenta a imposição de um padrão comportamental, que exige honestidade e integridade dos agentes públicos e dos particulares. É nesse sentido que Moraes apresenta a seguinte concepção:

A finalidade do combate constitucional à improbidade administrativa é evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois como já salientava Platão, a punição e afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretende fixar uma regra proibitiva, de que os servidores públicos não se deixem induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado (MORAES, 2007, p. 311).

Pode-se dizer que a intenção principal do legislador, ao elaborar o texto legal da Lei nº8.429/92, foi o de coibir os atos ímprobos apresentados acima. Por meio desse ato, seria possível evitar que o erário sofra danos ou que o patrimônio público seja desviado para benefícios privados.

A Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB apresenta dispositivos que visam proteger a probidade administrativa. Assim, aponta os dispositivos disponíveis que viabilizam a realização do controle popular e daqueles que são legitimados especificamente.

Em relação à significância atribuída aos dispositivos protetores da probidade administrativa, o artigo 37, §4º da CRFB, impõe ao legislador infraconstitucional as possíveis sanções previstas para os agentes que cometem atos ímprobos, tendo o seguinte texto:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

[...]

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

É possível verificar que, independentemente da existência da norma legal, a corrupção administrativa não se extinguiu. Nota-se que a desonestidade e os atos de má-fé ainda são praticados por agentes administrativos em todas as esferas do Poder Público. Contudo, a referida lei visa garantir que, ao praticar o ato ímprobo no

exercício da função pública, o agente seja punido, buscando, dessa forma, dirimir a atuação ímproba.

2 DA LEI N° 8.429/92

O texto da Lei n. 8.429/92 apresenta as sanções aplicáveis nos casos em que os atos dos agentes públicos resultem em “enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional” (BRASIL, 1992, *online*).

Diante da sua magnitude e importância, torna-se necessário trabalhar acerca de suas singularidades.

2.1 Dos sujeitos

Em relação aos sujeitos tratados na norma estudada, temos que estes são todas as pessoas, podendo ser físicas ou jurídicas, que se encontram envolvidas com alguma forma de realização de atos de improbidade descritos na Lei n° 8.429/92.

Assim, tem-se a classificação dos sujeitos. Ao que tange ao sujeito considerado como passivo, este se define como a pessoa que padece com o ato ímprobo. O artigo 1º, *caput* e parágrafo único da Lei de Improbidade Administrativa elencam tais sujeitos:

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 ou concorra 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 (BRASIL, *online*).

Em acordo com o que foi exposto acima, Garcia (2014) resume que os sujeitos passivos são aqueles que os atos ímprobos atingem diretamente. Por outro lado, temos a existência dos sujeitos ativos, referindo-se às pessoas que realizam a prática do ato ímprobo, sendo que estas, conseqüentemente, devem enfrentar as sanções previstas na lei. Vale ressaltar que os atos ímprobos têm a sua prática realizada apenas por agentes públicos, podendo receber ou não auxílio de terceiros.

Dessa forma, o teor da Lei de Improbidade Administrativa apresenta a descrição dos atos que caracterizam a improbidade administrativa, realizando, também, a cominação destes com as possíveis sanções correspondentes, tendo como destinatário os agentes públicos ímprobos. Contudo, existe a hipótese onde as sanções são aplicadas àqueles que não são agentes públicos, mas que tenha praticado a conduta de induzir ou concorrer com a execução do ato ímprobo ou que, de forma direta ou indireta, tenha recebido algum tipo de benefício com a consumação do fato, sua fundamentação está no artigo 3º da referida lei (BRASIL, 1992).

Destarte, nasce um novo conceito ao que tange o agente público, sendo bem esclarecido no texto a seguir:

A expressão “agentes públicos” possui conotação genérica e engloba todas as pessoas físicas que exercem funções estatais. Os agentes públicos são responsáveis pela manifestação de vontade do Estado e a função pública, no caso, pode ser exercida de forma remunerada ou gratuita; definitiva ou temporária; com ou sem vínculo formal com o Estado. Os agentes públicos podem ser divididos em, pelo menos, dois grupos: agentes públicos de direito e agentes públicos de fato. Os agentes públicos de direito são as pessoas físicas que possuem vínculos jurídicos formais e legítimos com o Estado. São os agentes regularmente investidos nos cargos, empregos e funções públicas. As espécies de agentes públicos de direito são: agentes políticos, servidores públicos (estatutários, celetistas e temporários) e particulares em colaboração (são aqueles que exercem, transitoriamente, a função pública e não ocupam cargos ou empregos públicos, como, por exemplo: jurados, mesários em eleições, etc.). Por outro lado, os agentes públicos de fato são os particulares que, sem vínculos formais e legítimos com o Estado, exercem, de boa-fé, a função pública com o objetivo de atender o interesse público. São os agentes que não foram investidos previamente nos cargos, empregos e funções públicas (NEVES; OLIVEIRA, 2014, p. 6).

A leitura e análise do texto de Neves e Oliveira (2014) possibilita a compreensão no sentido de que a figura do agente público não se estabelece diante de uma visão puramente funcional, uma vez que a definição do sujeito ativo tem fundamentos de partida baseados no reconhecimento do sujeito passivo na prática dos atos ímprobos, passando a existir uma íntima ligação entre as duas concepções.

Dessa forma, pode-se constatar que os agentes públicos, da administração direta e indireta, estão sujeitos às sanções da Lei de Improbidade Administrativa. Contudo, a aplicação das sanções não se limita somente a estes, podendo, também, ser aplicadas àqueles que não possuem vínculo com a Administração Pública, mas que se envolvam no ato ímprobo, recebendo algum tipo de benefício diante da prática do ato em questão.

2.2 Sanções previstas na lei nº 8.429/92

Em relação às sanções, a CRFB/88 prevê que os atos de improbidade administrativa resultarão na perda da função pública, na suspensão dos direitos políticos, na indisponibilidade dos bens do agente e na realização do ressarcimento ao erário, obedecendo ao dispositivo legal, não prejudicando a propositura de ação penal cabível ao caso.

Desse modo, conforme brevemente citado anteriormente, a Lei de Improbidade Administrativa apresenta três tipos de atos de improbidade, sendo eles os atos que: geram o enriquecimento ilícito; causam prejuízos ao erário; e atentam contra os princípios norteadores da Administração Pública. Ressaltando que a previsão legal destes tipos de atos se encontra na referida lei n. 8.429/92, consistindo nos artigos 9, 10 e 11, respectivamente.

Na referida norma, as sanções possuem previsão no texto do artigo 12, estando de acordo com o ato ímprobo praticado pelo agente, é nesse sentido que temos (*in verbis*):

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:(Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos (BRASIL, *online*).

A leitura do artigo prevê ao agente ímprobo a perda dos bens e valores que foram acrescidos de maneira ilícita ao seu patrimônio, nos casos onde houver a prática de atos ímprobos que geraram o enriquecimento ilícito.

Temos também a previsão da aplicação de multa civil, sobre isso Bentes (2015, *online*) afere: “a suspensão dos direitos políticos, a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios e incentivos fiscais ou creditícios são sanções graduáveis”, assim, a autora defende que, dessa forma, é possível a variação “maior ou menor, dependendo da espécie de improbidade praticada e suas circunstâncias”.

A referida lei apresenta, ainda, a responsabilização do sucessor do ato de improbidade com o seguinte texto: “artigo 8º - O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei até o limite do valor da herança” (BRASIL, *online*).

Assim, é possível notar que a responsabilidade civil de reparar o dano se estende aos sucessores daquele que cometeu ato ímprobo, contudo, existem limitações. É nesse sentido que estipula-se que, nos casos em que se tratam de

heranças, a pessoa que caracteriza a figura do legatário⁴ estará subordinada às cominações presentes na lei n. 8.429/92 até os limites do que recebeu em herança, não se estendendo ao seu patrimônio particular, ou seja, o herdeiro do agente ímprobo responderá pelos bens recebidos na herança até o valor que foi herdado, sendo que essa responsabilização não deverá incidir sobre seus bens particulares (BENTES, 2015).

2.3 Natureza jurídica

Ao tratar da natureza jurídica das sanções elencadas na Lei n° 8.429/92, temos que a doutrina apresenta divergências de concepções. Dessa forma, a doutrina majoritária defende que se trata de natureza cível, enquanto, entrando em contradição a esta parcela, a outra parte da doutrina acredita que as sanções aderem à natureza penal (BENTES, 2015).

Sobre o assunto, Capez (2009) esclarece os principais pontos da divergência, apresentando a seguinte concepção doutrinária:

Uma coisa é a natureza da ação cabível – não restam dúvidas que se trata de ação cível porque o artigo 37, §4º fala sem prejuízo da ação penal cabível. Outra coisa é a natureza dos atos de improbidade – isto porque o próprio artigo 12 da Lei n. 8.429/92 fala sem prejuízo das sanções penas, civis e administrativas (CAPEZ, 2009, p. 24).

Como trabalhado pelo autor, a leitura do dispositivo legal artigo 37, §4º da CRFB/88 permite a constatação de que as sanções previstas aos agentes que praticam atos ímprobos não possuem natureza penal. Isso se dá pelo simples fato de que o ato de improbidade praticado pelo agente público também será configurado como ilícito penal, mas que serão apuradas em apartado, em processos próprios, sendo estes distintos e independentes entre si.

Considerando a mesma conjuntura, as sanções, que são previstas na Lei de Improbidade Administrativa, não devem ser confundidas com as sanções que possuem previsão legal nos regulamentos funcionais dos agentes políticos, uma vez

⁴ Aquele a quem se deixou um legado (DICIONÁRIO, 2001).

Legado: disposição de última vontade pela qual o testador deixa a alguém um valor fixado ou uma das coisas determinadas (DICIONÁRIO, 2001).

que seus atos de improbidade caracterizam crimes de responsabilidade e são regidos por lei específica. Vale ressaltar que as sanções descritas na Lei nº 8.429/92 integram a esfera federal, sendo de natureza administrativa.

Diante da possível consequência de perda do cargo, do ressarcimento dos danos e a indisponibilidade dos bens, Di Pietro (2010) defende que as sanções destinadas aos agentes ímprobos possuem natureza civil. Com esse entendimento, apresenta que a perda da função está intimamente ligada à suspensão dos direitos políticos, sendo que nos casos onde ocorrer a suspensão destes, deve haver a perda da função pública ocupada.

O ordenamento jurídico do Brasil baseia-se em princípios norteadores, sendo um deles o princípio da razoabilidade. Desta forma, nota-se que é vedada a punição excessiva. Assim, uma única conduta pode ser caracterizada como falta funcional e, também, configurar ato ímprobo ou tipificado no Código Penal. Dessa forma, essa única conduta pode fomentar distintas sanções ao agente, sendo que cada ato corresponderá a uma ilicitude configurada.

Nesse cenário, a natureza jurídica atribuída aos atos de improbidade é amplamente discutida. É válido considerar que algumas das condutas que se caracterizam como atos de improbidade também fazem ligação com o âmbito penal, correspondendo a algum tipo penal previsto. É nesse sentido que podemos apresentar o exemplo dos crimes contra a administração pública que são praticados por funcionários públicos. Contudo, os atos de improbidade administrativa não se classificam como ilícitos do ramo do criminal, uma vez que possuem natureza civil (DI PIETRO, 2010).

O rol que apresenta os atos de improbidade é considerado como rol exemplificativo, uma vez que não apresenta, de forma taxativa, todas as condutas que podem ser enquadradas nessa tipificação legal. Dessa forma, o texto legal trata de um conceito jurídico considerado indeterminado, diante da realidade de que aborda condutas indeterminadas, questão que se opõe a tipificação das infrações penais, se tornando incompatível diante do princípio da reserva legal. É diante do princípio da reserva legal que proíbe-se a retroatividade da lei e a aplicação da analogia, no mais, o sentido exposto aqui é apresentado por Batista como a terceira função, onde explica:

A terceira função do princípio da reserva legal estaria em proibir a criação de figuras penais descritas de forma vaga e indeterminada. Como disse de modo insuperável SOLER, vale o mesmo admitir o princípio da analogia, como a Constituição Criminal de Carlos V, ou dissimulá-lo criando tipos que em si próprios sejam analógicos. A esta pode chamar-se de função de taxatividade. O texto constitucional não dispensa qualquer observação a tal aspecto, que deve filiar-se estritamente ao ciclo da expansão lógica do princípio da reserva legal no quadro político da legalidade democrática e no quadro técnico do desenvolvimento da teoria do tipo (BATISTA, 1983, p. 57).

Contudo, nos casos em que o ato ímprobo configurar um ilícito penal, temos a condição imposta no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, que diz “sem prejuízo de ação penal cabível” (BRASIL, 1988). Diante disso temos que “as cominações nele declaradas não são substitutivas do conjunto de sanções penais fixado na legislação para os crimes funcionais contra a Administração Pública. Concorrem com eles, sem substituí-los, nem excluí-los” (FAZZIO JUNIOR, 2014, p. 83).

Considerando que a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica aos agentes políticos, cabe considerar a necessidade de se explanar acerca da caracterização dos crimes de responsabilidade, o que se dará a seguir.

3 CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Entende-se como necessária a elucidação de questões que auxiliem na compreensão dos casos e situações em que incidirá a Lei de Crimes de Responsabilidade. Para tanto, entende-se como imprescindível a apresentação das concepções que definam esse tipo de conduta, ou seja, conceituam o que é crime de responsabilidade e o que o caracteriza.

Diante dessa necessidade, apresenta-se o entendimento de Barroso (2002), que entende que os crimes de responsabilidade consistem naqueles que possuem a sua prática passível de ser consumada por determinados agentes políticos, em virtude do cargo público que o agente ocupa. Assim, compreende-se que o agente político é uma dos tipos de agente público, tendo a possibilidade de se cometer condutas que caracterizem como crimes de responsabilidade diante das prerrogativas que possui em virtude do seu cargo.

Assim, pode-se aferir que esse tipo de crime se baseia no cometimento de infrações político administrativas, as quais podem ser consideradas como atos de grande violação aos princípios constitucionais, sendo praticadas por agentes políticos no desempenho de função ou mandato.

Defendendo o exposto acima, Celso de Mello aduz:

[...] são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do País, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais (MELLO, 1980, p. 98).

Diante da leitura acima, é fácil notar que a prática de condutas que caracterizam a consumação dos crimes de responsabilidade possui como consequência a responsabilização do indivíduo, sendo que este ocupa a figura de agente público na conjuntura estudada. A responsabilização adequada do agente se dará por meio de processo adequado, amparado pelo princípio da justiça, ao qual denomina-se como processo de *impeachment* (impedimento) (MELLO, 1980).

O processo de *impeachment* fundamenta-se na responsabilidade constitucional dos agentes políticos envolvidos, sendo que possibilita ao Poder Legislativo e ao Poder Judiciário os mecanismos necessários para avaliar se a conduta praticada pelo agente político constitui ato atentatório aos interesses nacionais (MELLO, 1980).

Desse modo, o processo em que consiste o *impeachment* é visto como o instituto que possibilita a perda do cargo e a cassação dos direitos políticos do agente político que tenha cometido ato que é entendido como crime de responsabilidade. Contudo, o termo *impeachment* é utilizado de forma restrita, apesar de fazer referência a todos os agentes políticos que podem ser sujeitos na prática de crimes de responsabilidade, a palavra *impeachment* apenas é utilizada quando se faz referência ao procedimento destinado ao Presidente da República (MELLO, 1980).

Esse instituto possui previsão constitucional, sendo considerado um sistema de freios e contrapesos. Temos que o artigo 85 da Carta Magna apresenta quais são

os atos que configuram o cometimento de crimes de responsabilidade, enunciando (*in verbis*):

São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I - a existência da União;
- II - o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação;
- III - o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - a segurança interna do País;
- V - a probidade na administração;
- VI - a lei orçamentária;
- VII - o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Em matéria legislativa, conta, também, com as definições na lei nº 1.079/50, a qual apresenta as designações acerca dos crimes de responsabilidade ao que tange os seguintes agentes políticos: Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador Geral da República, Governadores e Secretários de Estado. A referida lei determina, em seu artigo 2º, as possíveis sanções para o cometimento de crimes de responsabilidade, apresentando o seguinte texto (*in verbis*):

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 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 (BRASIL, *online*).

Além dessa disposição, o tema conta com outra legislação infraconstitucional, sendo que o Decreto-Lei nº 201/1967, que apresenta a conjuntura estudada sendo aplicada aos Prefeitos e Vereadores, ou seja, em âmbito municipal.

Batisti (2015) aduz que os crimes de responsabilidade possuem teor especificamente político e, diante dessa característica, não apresentam correspondência ou extensão com o processo criminal.

É possível afirmar que o impeachment é o instrumento pelo qual se procede a perda do cargo e a cassação dos direitos políticos de determinado agente político, em razão da prática de ato definido como crime de responsabilidade. Ressalta-se que, muito embora nos

dias de hoje o termo impeachment somente é utilizado no caso de crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente, verifica-se que seu conceito abrange a todos os agentes políticos que estão sujeitos à prática de crime de responsabilidade (BATISTI, 2015, p. 128-129).

Em suma, crimes de responsabilidade são caracterizados por infrações que dão origem a sanções do âmbito político-administrativo, com aplicabilidade aos agentes políticos definidos em lei específica. Desse modo, os agentes políticos não estão submetidos às sanções apresentadas pela Lei de Improbidade Administrativa, haja vista que a Reclamação 2138/2002 defendeu que a eles só se aplicaria as normas acerca dos crimes de responsabilidade (BRASIL, 2007).

É nesse sentido que a doutrina leciona:

Repita-se, a existência da mesma sanção em áreas diferentes não torna da mesma natureza o processo que as impõe. Na improbidade administrativa (CF, art. 37, §4), as sanções, ainda que de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública, são hipotéticas, uma vez que o juiz não é obrigado a aplicá-las à luz do princípio da proporcionalidade. Ademais, sua natureza não é política, surgida da vontade do parlamento de controlar a onipotência do Executivo ou do Judiciário, como nos crimes de responsabilidade (origem do impeachment); sua natureza é de proteção ao Erário (material ou imaterial), evitando o enriquecimento sem causa e o dano ao patrimônio público à custa do mau desempenho de funções estatais. Ela nada tem a ver com o cunho político dos crimes de responsabilidade, embora existam figuras típicas (abertas) de suas hipóteses na LIA. A natureza civil, penal, administrativa ou política não pode ser deduzida somente com base na sanção aplicada (com exceção da pena privativa de liberdade, exclusiva do direito penal, embora ela exista também na prisão civil), sendo equivocada a confusão da natureza da improbidade administrativa (CF, art. 37, § 4º) com os crimes de responsabilidade que atentam contra a probidade administrativa (CF, art. 85, V), somente por terem penas parecidas (uma vez que inabilitação para exercício de cargo não se confunde com a suspensão de direitos políticos, sanção muito mais ampla), ou iguais (perda do cargo) (BIM, 2007, p. 223-224).

Salienta-se que o agente político deve ter a sua responsabilidade e a consequente responsabilização na mesma proporção a que se encontra sua posição hierárquica na Administração Pública. Nesse contexto, para aquele agente público que ocupa um cargo de hierarquia maior caberá à aplicação de uma sanção mais dura do que a sanção que se aplicaria a um agente de hierarquia inferior. É diante desse pensamento que Di Pietro explica:

Todos os agentes públicos que praticam infrações estão sujeitos a responder nas esferas penal, civil, administrativa e político-administrativa. Nenhuma razão existe para que os agentes políticos escapem à regra, até porque, pela posição que ocupam, têm maior compromisso com a probidade administrativa, sendo razoável que respondam com maior severidade pelas infrações praticadas no exercício de seus cargos (DI PIETRO, 2010, p. 901).

Quando se trata da natureza jurídica dessas normas, a doutrina ainda não é pacífica, uma vez que se discute se os crimes de responsabilidade são considerados infrações de natureza meramente política-administrativa ou se configuram alguma categoria de delito penal propriamente dito.

Nessa conjuntura, o Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2007) posicionou-se de modo a entender que nos casos em que os agentes políticos se caracterizarem sujeitos ativos de improbidade, a Lei de Crimes de Responsabilidade será aplicada de modo equiparado à Lei de Improbidade Administrativa, ou seja, não se aplica a Lei nº 8.429/92 e sim a Lei nº 1.079/50.

Ressalta-se que a aplicação da Lei nº 1.079/50 se dá diante da necessidade de seguir o regime especial de responsabilidade nos casos estudados. No mais, justifica-se o entendimento de que a Lei de Improbidade Administrativa não será utilizada diante da conjuntura em que se deve observar o foro de prerrogativa de função (BRASIL, 2007).

Em matéria doutrinária, temos a contribuição de Martins Júnior:

Soa bizarra a construção da tese de imunidade na medida em que, se elevada a todos os seus termos, nem mesmo juízos e tribunais poderiam condenar agentes políticos por crimes contra a Administração Pública *lato sensu*, se a sua conclusão é a unicidade de instâncias, é a responsabilidade política administrativa porque na instância criminal são penas também a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos. Ora esta consequência não tem o menor sentido, pois, “se a conduta imputada ao agente constitui crime em tese e também infração política-administrativa, ambas as responsabilidades podem coexistir”, sem contar outros óbices como a impossibilidade de condenação político - administrativa pela cessação da investidura no cargo, o estímulo indireto à corrupção e à impunidade, e a completa destruição das bases da república e da democracia assentadas nos pilares da igualdade, da moralidade e da responsabilidade (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 134).

Nota-se que a tese recebeu pouco amparo na doutrina. Tal concepção se dá devido ao fato de que a decisão implica em um retrocesso legislativo, sendo utilizada

como fundamento para que haja a extinção de várias ações de improbidade contra agentes políticos, gerando um cenário de impunidade.

Este posicionamento tem como resultado uma violação, sendo que esta violação refere-se ao princípio constitucional da isonomia, uma vez que define que o Presidente da República, os Ministros do Estado, os Governadores e seus secretários estariam submetidos apenas a Lei de Crimes de Responsabilidade, respondendo assim, apenas por infrações de natureza político administrativa. Em contraposição, os agentes políticos que ocupam cargos de Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais estariam submetidos à Lei de Improbidade Administrativa, haja vista que não são mencionados na Lei de Crimes de Responsabilidade (MARTINS JUNIOR, 2009).

Assim, nota-se que as sanções para os agentes políticos que cometessem ato ímprobo seriam diferentes, uma vez que a Lei de Improbidade Administrativa apresenta sanções mais severas. É nesse sentido que os sujeitos da Lei de Crimes de Responsabilidade sofreriam penas como a perda da função pública e a inabilitação para cargos públicos no período de 08 (oito) anos.

Enquanto os sujeitos da Lei de Improbidade Administrativa estariam submetidos não só a perda do cargo, mas também a suspensão de seus direitos políticos, a reparação do dano causado pela sua conduta, a aplicação de multa civil e a condição de impossibilidade de contratar com o poder público por tempo determinado na norma. É diante dessa congruência que temos uma grande afronta ao regime democrático, sendo que o grau da responsabilização do agente público deve estar em uma condição de proporção com a relevância da função que desempenha como é exposto no voto do Min. Joaquim Barbosa, voto na Reclamação 2.138/DF:

[...]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 nestes autos.[...] (BRASIL, 2007).

A incongruência presente nesse cenário baseia-se no fato de que aqueles agentes políticos de maior hierarquia seriam submetidos a sanções mais brandas,

independente de estarem em condições mais vantajosas para a prática de atos ímprobos. Não é válido que se aplique a prerrogativa do foro especial na condição de afastar a aplicação do teor da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. Com base nessa situação, o Ministro Min. Joaquim Barbosa votou da seguinte forma no julgamento da Reclamação 2.138:

[...] Isentar os agentes políticos da ação de improbidade administrativa seria um desastre para a administração pública. Infelizmente, o Brasil é um país onde há corrupção, apropriação de dinheiros públicos por administradores ímprobos. E isso vem de longe.(...) No “ranking” internacional dos países onde há corrupção, estamos muito mal colocados. Esse “ranking” é organizado, de regra, por organizações não governamentais que combatem esse mal. Precisamos, portanto, 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. Refiro-me, especialmente, às administrações municipais. Temos mais de cinco mil municípios. Em cada um deles, há um promotor fiscalizando a coisa pública municipal. Abolir a ação de improbidade relativamente aos agentes políticos municipais seria, repito, um estímulo à corrupção. (...)O entendimento no sentido de que agentes políticos não estariam sujeitos à ação de improbidade ocasionaria a paralisação dessas ações. E mais: administradores ímprobos que foram condenados a restituir dinheiros aos cofres públicos poderiam pedir a repetição desses valores, porque teriam sido condenados por autoridade judicial incompetente. (...)Em resumo, retirar do juiz de primeiro grau e do promotor de Justiça a competência investigatória dos atos de improbidade, ainda que apenas das autoridades com prerrogativa de foro, poderia implicar a mitigação da ação civil, do inquérito civil, além das outras diligências previstas na própria Lei 8.429/92 [...] (BRASIL, 2007).

É nesse cenário que entende-se que ao instituir o foro por prerrogativa de função para os casos de improbidade administrativa de agentes políticos, teremos que lidar com a consequência de morosidade dos julgamentos, sendo que esse comportamento criará situações de dificuldade ao eu refere-se a estrutura e operação nos tribunais.

CONCLUSÃO

O presente estudo possibilita o entendimento de que a Lei de Improbidade Administrativa pode ser aplicada aos agentes políticos, uma vez que estes

configuram uma categoria dos agentes públicos que são necessários para que a Administração Pública funcione.

Tendo como fundamento o texto constitucional presente no artigo 37, § 4º, a Lei de Improbidade Administrativa foi editada com o objetivo de reparar os danos causados contra o patrimônio público nos casos em que configurem atos de improbidade administrativa, assim, define o polo ativo da lide sendo os agentes públicos e o polo passivo a própria Administração Pública. Além do mais, define princípios que devem ser observados para que os atos da administração sejam pautados dentro das concepções do que se entende por moralidade e por honestidade.

Já em relação aos crimes de responsabilidade temos a sua regulação na Lei nº 1.079/50, sendo que denomina-se o procedimento de apuração descrito na norma como *impeachment* (impedimento). Como objetivo a norma adota a responsabilização política do agente político, ou seja, será responsabilizado aquele agente político que realizar conduta atentatória contra a segurança nacional, a forma e a estrutura do Governo ou a separação de poderes. O Poder Legislativo realiza a apuração das condutas ilícitas cometidas que se caracterizam dentro do âmbito político administrativo, sendo que a finalidade da sua execução é a decisão acerca da retirada do poder do agente político que está submetido ao processo.

Diante da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade e dos atos de improbidade vemos que as duas condutas não se confundem, sendo que o primeiro trata de natureza político administrativa e o segundo de natureza civil. É diante desse entendimento que o agente político pode ser responsabilizado por improbidade e, também, por crime de responsabilidade de forma conjunta.

É nesse cenário que conclui-se que a responsabilização política do agente político diante do teor dos crimes de responsabilidade independem e não retiram a legitimidade da responsabilização civil ao que versa sobre os danos que sua conduta ímproba tenha causado para à Administração Pública. Nota-se a independência das instâncias que vigora no sistema jurídico brasileiro.

Contudo, limita-se a aplicação das sanções apresentadas pela Lei de Improbidade Administrativa quando se trata sobre os agentes políticos mencionados no artigo 52, incisos I e II, como também no artigo 102, inciso I, alínea “c”, sendo ambos os textos de matéria constitucional. Desse modo, preza-se pelo respeito em

relação a prerrogativa de função destinada aos agentes mencionados, sendo assim, respeitada a competência especial de foro.

É nesse ponto que muito se contradiz quem acredita que os agentes políticos não estão submetidos à Lei de Improbidade Administrativa. Contudo, os danos causados devem ser responsabilizados no âmbito civil nos casos em que importem o enriquecimento ilícito, causem prejuízos ao erário público ou que atentem contra os princípios da Administração Pública, sendo que os artigos citados acima tratam de uma exceção.

REFERÊNCIAS

ALVES, Léo da Silva e outros. **Os crimes contra a administração pública e a relação com o processo disciplinar**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BARROSO, Luís Roberto. **Temas de direito constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BATISTA, Nilo. **Bases Constitucionais do Princípio da Reserva Legal**. in Revista de Direito Penal e Criminologia n.35. Rio de Janeiro: Forense. 1983, p. 55

BATISTI, Nélia Edna Miranda; PIMENTA, Julia Acioli. A aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. **Revista do Direito Público**. Londrina, v.10, n.3, p.119-140, set/dez.2015.

BENTES, Crislayne Silva. Aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 10 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.54906&seo=1>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 28 maio 2018.

BRASIL. **Lei nº 1.079**, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm>. Acesso em: 03 ago. de 2018.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 29 maio 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2138**. Relator Ministro Nelson Jobim, Relator para Acórdão: Ministro Gilmar Mendes (ART.38,IV,b, DO RISTF), Tribunal Pleno, julgado em 13/06/2007. Disponível em: . Acesso em: 15 out. 2018.

BIM, Eduardo Fortunato. A possibilidade de cumulação dos crimes de responsabilidade (impeachment) e da improbidade administrativa dos agentes políticos por distinção de suas naturezas jurídicas. **Revista de Direito do Estado**, Rio de Janeiro, ano 2, n. 5, p. 223-224, jan./mar. 2007.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**. v.1. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

DICIONÁRIO, **Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade Administrativa**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO FILHO, José Celso de. **Crime de responsabilidade: processo e julgamento de governador de estado**. *Justitia*, São Paulo, v. 42, n. 109, p. 98, abr./jun. 1980.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo, Atlas, 2007.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27. ed. São Paulo, Atlas, 2012.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2014.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Ato administrativo**. 5. ed. São Paulo: RT, 2007

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Mario. **Improbidade administrativa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.