



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

WILSON KINJO FILHO

A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS
AGENTES POLÍTICOS

FORTALEZA

2014

WILSON KINJO FILHO

**A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS
AGENTES POLÍTICOS**

Monografia apresentada na Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título
de bacharel em Direito

Orientadora: Prof^a. Dra. Cynara Monteiro
Mariano.

FORTALEZA

2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- K52a Kinjo Filho, Wilson.
A aplicabilidade da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos / Wilson Kinjo Filho. – 2014.
55 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2014.
Área de Concentração: Direito Administrativo.
Orientação: Profa. Dra. Cynara Monteiro Mariano.
1. Corrupção administrativa - Brasil. 2. Sanções administrativas . 3. Políticos - Brasil. I. Mariano, Cynara Monteiro (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

WILSON KINJO FILHO

**A APLICABILIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS
AGENTES POLÍTICOS**

Monografia apresentada na Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Ceará,
como requisito parcial à obtenção do título
de bacharel em Direito

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Cynara Monteiro Mariano.
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Yuri Cavalcante Magalhães
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Vitor Sousa Bizerril
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Deus.

Aos meus pais, Rita e Wilson.

AGRADECIMENTO

A Deus por ter me concedido as forças necessárias para o término deste trabalho.

Ao corpo docente desta faculdade, que proporcionou todas as condições necessárias para que eu alcançasse o sucesso desejado nessa jornada cansativa, mas repleta de momentos felizes.

Aos meus pais, sem o suporte dos quais nada teria sido possível.

Às amigas que tive a oportunidade de construir durante a faculdade, tão ou mais importantes que o aprendizado adquirido, por adicionarem a alegria e o companheirismo imprescindíveis à conclusão do curso. Dentre estas, cito principalmente Davi e Marília, os quais, além de me apoiarem nos momentos de dificuldade, me instruíram em cada dúvida que tive durante o processo.

Ao Guilherme, que se dedicou em tornar os momentos de pesquisa e confecção desse trabalho em momentos mais agradáveis, sempre que possível.

À minha orientadora, professora Cynara, pelo suporte e correções prestadas, sempre que solicitados.

Ao professor Yuri e ao colega e amigo Bizerril, pela atenção e disponibilidade desde o momento em que foram convidados a comporem esta banca avaliadora.

Por fim, a todos os que, de alguma forma, apesar de não citados, contribuíram para a conclusão do presente estudo.

“De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto.”

Ruy Barbosa de Oliveira

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo o estudo das leis que tratam da Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade, fazendo um paralelo entre os dispositivos citados. Da Lei 8429/92, será apresentado um breve histórico da temática na legislação brasileira, além de se explicarem conceitos como a definição dos sujeitos e dos atos de improbidade. Sobre os crimes de responsabilidade, serão comentados os dispositivos que regem a matéria, sendo estes a Lei 1079/50 e o Decreto-Lei 201/67, além das sanções previstas, dando-se destaque ao processo de *impeachment*. Também visa, baseando-se na análise da doutrina e jurisprudência referentes à matéria, discutir a sua aplicabilidade aos agentes políticos, realizando uma crítica à decisão referente à Reclamação 2138-DF, por parte do Supremo Tribunal Federal que dispõe da inaplicabilidade da Lei de Improbidade aos agentes políticos em detrimento da Lei dos Crimes de Responsabilidade, além de apresentar outras jurisprudências que ilustrem o tema. A pesquisa será bibliográfica e documental. No que se refere à primeira, serão feitas consultas aos livros especializados e às produções acadêmicas sobre o assunto, tais como artigos (científicos e jornalísticos), teses e dissertações. Já relativamente à segunda, será abordada jurisprudências sobre o tema tratado, bem como serão feitas consultas à Constituição e aos dispositivos legais sobre o assunto, como a Lei 8.429/92 e a Lei 1079/50.

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

ABSTRACT

This thesis aims to study the laws dealing with the Administrative Misconduct and Crimes of Responsibility, drawing a parallel between the mentioned devices. About the Law 8429/92, will be presented a brief history of the issue in Brazilian legislation, in addition to explaining concepts such as the definition of the subject and of the acts of misconduct. About crimes of responsibility, the devices that will be discussed regram matter, these being the Law 1079/50 and Decree-Law 201/67, in addition to penalties, giving particular emphasis to the impeachment process. It also aims, based on the analysis of the doctrine and jurisprudence relating to the matter, discuss their applicability to politicians, making a critical decision regarding the complaint DF-2138, by the Supreme Court that has the inapplicability of the law of Impropriety politicians to the detriment of the Law of Crimes of Responsibility agents, besides other precedents that illustrate the theme. The research will bibliographical and documentary. With regard to the first, queries are made to the specialized books and academic papers on the subject, such as articles (scientific and journalistic), theses and dissertations. Already on the second, will be addressed jurisprudence on the subject covered, and consultations will be made to the Constitution and the legal provisions on the subject, as the Law 8,429 / 92 and Law 1079/50

Keywords: Administrative misconduct. Crimes of Responsibility. Political agents.

1. INTRODUÇÃO	10
2 ASPECTOS GERAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	11
2.1 Evolução da Legislação sobre Improbidade	11
2.2 Conceito de Improbidade Administrativa	14
2.3 Sujeitos	17
2.4 Ato de Improbidade	21
<i>2.4.1. Ato de Improbidade Administrativa por Enriquecimento Ilícito</i>	22
<i>2.4.2. Ato de Improbidade Administrativa que causa lesão aos cofres públicos.</i>	24
<i>2.4.3. Atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os Princípios da Administração Pública</i>	26
2.5 Sanções	28
3 DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	31
3.1 Crimes de Responsabilidade pelo Sujeito Ativo	33
<i>3.1.1 Crimes de Responsabilidade descritos na Lei 1079/50</i>	33
<i>3.1.2 Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos (Decreto-Lei 201/67)</i>	35
3.2 Sanções	36
4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEI 8429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS	39
4.1 Principais restrições e controvérsias	41
4.2 Jurisprudência dos tribunais superiores	45
5. CONCLUSÃO	49
REFERÊNCIAS	51

1. INTRODUÇÃO

O momento atual do nosso país, caracterizado por uma nova etapa de obras faraônicas realizadas pela Administração Pública em suas esferas Federal, Estadual e Municipal, incentivadas tanto pela política desenvolvimentista adotada pelo governo federal como pela realização de eventos esportivos de caráter mundial em solo nacional, em conjunto com uma atuação mais contundente dos órgãos de controle e fiscalização, como a Controladoria Geral da União, que promovem uma enxurrada de denúncias veiculadas pelos mais diversos meios de comunicação que evidenciam a má gestão, a falta de ética e a corrupção que assolam a Administração Pública.

Nesse cenário de despreparo governamental e de confusão entre as esferas pública e privada promovida pelos nossos gestores, mostra-se cada vez mais importante o rigor na aplicação da legislação pátria no combate das atitudes não só ilegais como também imorais de quem se aproveita de seu cargo administrativo para enriquecimento próprio.

Com a entrada em vigor da Lei 8429/92, os tribunais brasileiros ganharam mais uma arma contra esse cenário cada vez mais revoltante de má gestão do bem público. Apesar desse novo instrumento, os tribunais superiores continuam a processar os agentes ímprobos apenas pelos chamados “crimes de responsabilidade”, os quais possuem em seu dispositivo legal sanções que se resumem à perda de cargo e suspensão dos direitos políticos. No entanto, na maioria das vezes, a aplicação desse dispositivo somada à da própria Lei de Improbidade Administrativa seria o mais adequado pela maior capacidade desta em promover o combate à corrupção tão buscado, além de propiciar uma chance à Administração Pública de recuperar os recursos desviados ou mal empregados.

Deste modo, o presente texto tem como objetivo geral a análise da divergência entre a aplicabilidade da lei 1079/50 e da Lei 8429/92 para casos de Improbidade Administrativa cometidos pelos agentes políticos.

A abordagem do assunto será feita, nos dois primeiros capítulos, com uma explanação acerca dos principais pontos dos dois institutos mais relevantes, a Lei de Improbidade Administrativa e as leis que regem o tema dos crimes de responsabilidade. Posteriormente, no último capítulo, é feita uma análise da

jurisprudência dos tribunais na aplicação da Lei 8429/92 aos agentes políticos, demonstrando-se, ao final, não só as possibilidades de incidência da referida lei como suas vantagens à Administração Pública, em detrimento da opção de se limitar a esses agentes, apenas a aplicação as regras dos crimes de responsabilidade.

Para tanto, serão realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, sendo realizadas consultas tanto à melhor doutrina que trata do assunto como às produções acadêmicas e jurisprudenciais que venham a ilustrar e engrandecer a análise do assunto. Todo o estudo amparar-se-á nos dispositivos legais que regem o assunto, presentes na Constituição Federal e, principalmente, nas Leis 8429/92 e 1079/50.

2 ASPECTOS GERAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O tema da improbidade administrativa encontra seu regramento no escopo jurídico pátrio na Lei 8429 de 02 de junho de 1992, também conhecida como a Lei de Improbidade Administrativa. Teve sua origem no projeto de Lei 1446/91, chamado Lei do Colarinho Branco, proposto pelo então Presidente da República, Fernando Collor de Melo, em um momento de efervescência política na sociedade brasileira com o crescente número de denúncias de corrupção e má gestão na Administração Pública.

No presente capítulo, serão estudados os principais pontos do referido dispositivo, tendo como início uma análise do histórico de sua origem e como desfecho os principais pontos na lei sobre as sanções previstas.

2.1 Evolução da Legislação sobre Improbidade

A ideia de improbidade surge expressa na legislação pátria contemporaneamente com o fortalecimento da própria ideia de estado brasileiro. A primeira carta magna brasileira, a Constituição Imperial de 1824, outorgada pelo Imperador Dom Pedro I, trazia, em seu artigo 133, a ideia de responsabilização dos

Ministros de Estado por atos até hoje presentes na referida lei, como nos casos de suborno, não observância da lei ou qualquer dissipação dos bens públicos¹

Já a primeira constituição republicana nacional, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, adicionou à ideia de improbidade na administração pública a responsabilização de atos também do Presidente da República em seu artigo 54, 6º e 7º, assim transcrito:

Art 54 - São crimes de responsabilidade os atos do Presidente que atentarem contra:

[...]

6º) a probidade da administração;

7º) a guarda e emprego constitucional dos dinheiros públicos;²

Nota-se que o texto constitucional traz, pela primeira vez, o termo probidade, o qual norteará toda discussão posterior acerca do tema, já que o ato de improbidade consuma-se justamente com a ausência de probidade no trato da coisa pública.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 3240, de 08 de maio de 1941, previu o sequestro dos bens dos condenados pelo ato criminoso que trouxesse prejuízo à Fazenda Pública. No entanto, o primeiro ordenamento que regrou sanções na esfera civil para atos ímprobos na administração pública foi o artigo 141, § 31 da Constituição de 1946, promulgada durante o governo do General Eurico Gaspar Dutra, o qual instituiu que lei disporia sobre o “sequestro e perdimento de bens, em caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”³.

Essa constituição deu origem, através das leis que dariam eficácia à norma de aplicabilidade limitada supracitada, a Lei Pitombo Godoy Ilha (Lei 3164/57) e a Lei Bilac Pinto (Lei 3502/58), à possibilidade de sequestro dos bens de qualquer servidor público adquiridos mediante enriquecimento ilícito, independentemente do resultado de qualquer procedimento penal que transcorresse paralelamente ao caso. Outra novidade apresentada por estas seria o conceito de servidor público, no artigo 1º, § 1º da Lei 3502/28, como segue:

¹ BRASIL, **Constituição de 1824. Carta Política do Império do Brasil**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm> (acesso no dia 08/10/2014)

² BRASIL. **Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: [s.n.], 1891. [s.p.].

³ BRASIL, **Constituição de 1946**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm> (acesso no dia 08/10/2014).

§ 1º A expressão "servidor público" compreende todas as pessoas que exercem na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos municípios, quaisquer cargos funções ou empregos, civis ou militares, quer sejam eletivos quer de nomeação ou contrato, nos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário.⁴

Na constituição de 1967, outorgada durante o governo ditatorial do Marechal Castelo Branco, deu origem à possibilidade do Presidente da República decretar o confisco de bens de qualquer agente ou ente da administração pública gerados a partir de enriquecimento ilícito, através de medida administrativa. Continuaram vigente, no entanto, as leis anteriores que regravam o tema, não tendo sido afastadas as demais medidas de sequestro de bens pré-constitucionais. Com a revogação dos atos institucionais que deram origem a tal norma, essa infração aos princípios constitucionais que permitia, na prática, o confisco sem o devido processo legal, foi abolida, retornando à condição legislativa anterior.

A evolução no combate à improbidade administrativa dos agentes públicos continuou sua caminhada durante a história na legislação nacional, culminando na atual carta magna e na própria Lei 8429/92. Na Constituição Federal de 1988, o tema vem sendo tratado em diversos artigos, como no artigo 37, *caput*, quando propõe o princípio da moralidade como um dos que regem a Administração Pública. No § 4º do mesmo artigo, é determinado que os atos de improbidade administrativa impliquem diversas sanções, como a indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, além de ter dado ensejo à edição da Lei de Improbidade, a qual visava regula-lo⁵.

Até a promulgação desta, continuaram valendo as regras contidas nas duas antigas leis que tratavam do tema, a Lei 3164/57 e a Lei 3502/58. Ambas foram revogadas pelo artigo 25 da atual constituição. Em relação aos referidos dispositivos, a Lei 8429/92 ampliou o significado do termo improbidade, não restringindo-o mais, somente, aos casos de enriquecimento ilícito.⁶

⁴ BRASIL, **Lei nº 3.502, de 21 de Dezembro de 1958**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3502-21-dezembro-1958-354035-republicacao-50834-pl.html>> (acesso no dia 08/10/2014)

⁵ BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> (acesso no dia 09/10/2014).

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 676.

2.2 Conceito de Improbidade Administrativa

A compreensão do tema abordado por esse capítulo passa pela necessidade de uma análise mais profunda do conceito de Improbidade Administrativa.

O referido termo origina-se paralelamente ao conceito de Estado e na necessidade da defesa do interesse público. Para cumprir com tal dever, o Estado criou um conjunto de regramentos baseados na supremacia do interesse público sobre o privado. A partir desse sistema jurídico, Jorge Miranda conceitua a função administrativa em seu objetivo formal:

Através da função administrativa [que] realiza-se a prossecução dos interesses públicos correspondentes às necessidades coletivas prescritas pela lei, sejam esses interesses da comunidade política como um todo ou com eles se articulem relevantes interesses sociais diferenciados.⁷

Fundamentada na superioridade desse interesse público, o Estado goza de pressupostos diversos aos conferidos aos particulares, o que também atribui a este uma responsabilidade adicional. Deste modo, a Administração Pública obedece a um regime jurídico diferenciado, o qual obedece a princípios que norteiam seus atos.

Destes, destacam-se os citados pelo poder constituinte no artigo 37 da Constituição Federal, como segue:

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 [...]

O Princípio da Legalidade, também expresso no artigo 5º, II, da própria constituição, determina que “a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite”⁸. Ao contrário do que ocorre na esfera individual, na qual o referido princípio manifesta-se autorizando a execução de qualquer ato que não seja proibido por lei, na esfera pública, devido ao maior poder conferido ao Estado, este é abordado de

⁷ MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997, p. 29.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.68.

maneira diferenciada, restringindo a atuação da administração apenas ao determinado em lei.

Já sobre o Princípio da Impessoalidade, obriga a Administração Pública a ter, como única motivação para seus atos, a busca pelo interesse público, não cabendo subordinação à nenhum interesses diversos. Assim esclarece Paulo e Alexandrino quando diz:

A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência.⁹

O Princípio da Publicidade encontra guarida em diversos incisos do artigo 5º da mesma constituição, em seus incisos XXXIII, XIV, LX, além de outros. Ele determina que todos os atos da Administração Pública devem ser amplamente divulgados, o que assegura a transparência do ato praticado, aumentando a capacidade de controle da sociedade sobre este. Sobre isto, afirma José Afonso da Silva:

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo.¹⁰

Adicionado ao texto constitucional através da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, além de também estar expresso no artigo 2º da Lei de Procedimento Administrativo, Lei 9784/99, o Princípio da Eficiência determina que o Estado deve buscar sempre sua melhor atuação, de maneira que, obedecendo sempre aos demais princípios que regem a matéria, o ato administrativo seja executado da maneira mais rápida e eficaz, assegurados a qualidade e o não desperdício do dinheiro público, objetivando o menor custo e o melhor resultado possível para a sociedade. Sobre isso, dita Alexandre de Moraes:

Princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade,

⁹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. Ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 18a. edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.¹¹

Sobre o Princípio da Moralidade Administrativa, Hely Lopes Meirelles o trata como um pressuposto de validade em todo ato da administração pública, assim como os princípios de finalidade e legalidade¹², abordando também da diferença entre a moral comum da moral administrativa, afirmando ser a primeira necessária para a convivência do homem comum na sociedade, enquanto a segunda refere-se à conduta do agente público na condução da administração pública.

Deste modo, Fernanda Marinella explica que a moralidade administrativa pressupõe que a atuação do Estado deve estar de acordo com a conduta ética, ser honesta, exigindo a observância de padrões éticos, de boa fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da Administração Pública.¹³

Para alguns autores, o conceito de imoralidade administrativa se confunde com o de Improbidade Administrativa. Notar-se-á, no entanto, que os conceitos diferenciam-se. O ato ímprobo, que fere os princípios e normas que regem a Administração Pública, atinge igualmente a probidade e a moralidade administrativa, originando conceitos idênticos. Ao configurar o ato ilícito, positivado na legislação, os conceitos diferem-se, tendo em vista que o ato de improbidade administrativa configura apenas uma espécie do gênero de imoralidade administrativa, especificamente os atos tipificados e sancionados pela Lei de Improbidade Administrativa.

Acerca do tema, José Afonso da Silva assevera, nesse esteio, que:

[...] a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo ou a outrem. A improbidade é tratada ainda com mais rigor, porque entra no ordenamento constitucional como causa de suspensão dos direitos políticos do ímprobo.¹⁴

¹¹ MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 5 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999. P. 294.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Ed. Revista dos Tribunais, 31ª edição, 2005, p. 89

¹³ MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2005, p. 37

¹⁴ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, p. 652.

Ainda sobre o conceito de Improbidade Administrativa, o vocábulo improbidade tem sua origem no latim, a partir da palavra *improbitate*, que significa desonestidade, falsidade ou corrupção. De modo geral, pode-se conceituar a Improbidade Administrativa como:

Numa primeira aproximação, improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo tráfico de influência nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos.¹⁵

2.3 Sujeitos

Para que se configure o ato de improbidade administrativa, é necessária a presença de certos elementos constitutivos para que seja possível a aplicação das sanções determinadas no artigo 37, §.4º da Constituição Federal. Dentre esses elementos encontram-se os sujeitos do ato ímprobo.

O sujeito passivo é a parte que suporta os efeitos do ato ilegal. Encontra-se descrito, em rol taxativo, no artigo 1º da Lei 8469/92 e em seu parágrafo único, como seguem:

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.¹⁶

¹⁵ FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da defesa do patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999, p. 39.

¹⁶ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> (acesso no dia 24/10/2014).

Nota-se que o legislador buscou salvaguardar toda possibilidade de ilícito contra os cofres públicos às sanções previstas na lei. Desta forma enumera, como sujeito passivo, todos os órgãos da administração direta, indireta e fundacionais dos três poderes, tanto na esfera federal como na estadual, municipal, distrital e territorial. Incluem-se a estas empresas que, mesmo não pertencendo a administração indireta (empresas públicas e sociedades de economia mista), encontram-se sob o controle do Estado, quer por terem sido por ele incorporadas, quer por ter mais de 50% do patrimônio ou receitas pertencentes a este¹⁷.

É possível também encontrar, no polo passivo de uma ação de improbidade administrativa, empresas privadas que possuam qualquer tipo de fomento oferecido pelo Estado, como as organizações sociais e as organizações da sociedade civil de interesse público, de acordo com o parágrafo único do artigo analisado.¹⁸

O sujeito ativo condenável às sanções previstas na referida lei, encontra-se descrito no artigo 1º como qualquer agente público, servidor ou não, e terceiros, como dita o artigo 3º. O conceito de agente público é determinado no artigo seguinte, 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 nas entidades mencionadas no artigo anterior.¹⁹

Di Pietro classifica os agentes públicos em três modalidades distintas. Como agente político, encontram-se os parlamentares, chefes do poder executivo, ministros e secretários de estados e municípios. Descreve como servidores públicos aqueles com vínculo empregatício, estatutário ou contratual com o Estado. Por fim, insere ao polo ativo, particulares que atuem sem vínculo com o Poder Público, mediante delegação, requisição ou espontaneamente.²⁰

Sobre o sujeito ativo descrito no artigo 3º da supracitada lei, José Armando da Costa afirma que o particular, estranho ao serviço público, pode participar do delito em momentos distintos, como segue:

¹⁷ COSTA, José Armando da. **Contornos Jurídicos da improbidade administrativa**. 3ª Ed. Brasília. Brasília Jurídica, 2005. p. 27.

¹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.681

¹⁹ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> (acesso no dia 24/10/2014).

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.682.

[...] abriga a participação do particular em três distintos momentos: o anterior à prática da infração (ato de induzimento), o concomitante à sua prática (coadjuvação concorrencial) e, por fim, o posterior à sua consumação (beneficiando-se com as vantagens morais ou materiais da improbidade).²¹

O primeiro momento configura-se quando o particular concebe a ideia do ato e induz o agente público a executá-lo. Pode ocorrer também o auxílio do particular ao agente público quando este já tem o ato arquitetado e pronto para ser executado. Conforme o texto cita ainda uma última possibilidade, quando o particular apenas auferir os benefícios correntes do ato de improbidade, sem para isso induzir ou auxiliar.

Para posterior análise da aplicabilidade da Lei 8429/92 aos agentes políticos, proposta pelo presente estudo, é necessária a definição destes.

Para tanto, existem duas correntes em relação ao conceito de Agentes Políticos na doutrina brasileira. O primeiro deles trata os agentes políticos de maneira mais ampla, como ensina Meirelles quando diz:

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 estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição. Em doutrina, os agentes políticos têm plena liberdade funcional, equiparável à independência dos juízes nos seus julgamentos, e, para tanto, ficam a salvo da responsabilização civil por seus eventuais erros de atuação, a menos que tenham agido com culpa grosseira, má-fé ou abuso de poder.

[...]

Nesta categoria encontram-se os Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e Município); os membros das corporações legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do poder judiciário (Magistrados em geral); membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curatores Públicos); os membros do Tribunal de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público²².

²¹ COSTA, José Armando da. **Contornos Jurídicos da improbidade administrativa**. 3ª Ed. Brasília. Brasília Jurídica, 2005. p. 26.

²² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2005. p. 76-78.

Nesse conceito, Meirelles distingue-os dos demais agentes públicos pela liberdade funcional que possuem no desempenho de suas funções, sendo, portanto, submetidos a uma modalidade específica de responsabilização. De acordo com essa ideia, aos agentes políticos são incluídos cargos que variam desde a presidência da república até membros do ministério público e judiciário.

De maneira diversa, existe outra corrente doutrinária que restringe os agentes políticos a apenas aqueles que possuem uma atividade mais determinante para o caminho percorrido pelo estado, tomando decisões políticas e administrativas de grande importância.

Seguindo esta linha de raciocínio, Celso Antônio Bandeira de Melo entende por:

Agentes políticos são os titulares de cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes do Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e Vereadores.

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público. Vale dizer, o que os qualifica para o exercício das correspondentes funções não é a habilitação profissional, a aptidão técnica, mas a qualidade de cidadãos, membros da *civitas* e, por isso, candidatos possíveis à condução dos destinos da Sociedade.

A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição e das leis. Onde, são por elas modificáveis, sem que caiba procedente oposição às alterações supervenientes, *sub color* de que vigoravam condições diversas ao tempo das respectivas investiduras.²³

Deste modo tem-se que agentes políticos são os agentes públicos em cargos a partir dos quais sejam determinadas as diretrizes do Estado, criando leis ou determinando as políticas públicas. Dentre eles estão os chefes do executivo, em suas diversas esferas, e seus subordinados mais próximos, como ministros e secretários dos estados. A esses, somam-se os ocupantes de cargos no legislativo, compostos pelos senadores, deputados e vereadores.

O vínculo entre este e o Estado é garantido pela legislação, que determinam suas prerrogativas e seus deveres, além dos demais detalhes

²³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Ed. Malheiros Editores, 17ª Edição, p. 230

necessários ao cargo. Ao contrário dos demais servidores, não estão subordinados a contratos ou estatutos.

Dita o referido autor que tal prerrogativa, à qual não se equiparam os demais agentes públicos, é necessária para que estes cumpram bem sua função política. Essa maior liberdade da qual gozam garante a liberdade de que necessitam para que sejam tomadas as importantes decisões e funções administrativas.

Concordando com o entendimento do referido jurista, Maria Sylvia Zanella Di Pietro afirma que:

Esta última conceituação é preferível. A ideia de agente político liga-se, indissociavelmente, à de **governo** e à de **função política**, a primeira dando ideia de órgão (aspecto subjetivo) e, a segunda, de atividade (aspecto objetivo) (grifos da autora).²⁴

No presente trabalho monográfico, é seguida a segunda linha de raciocínio, concordando com os autores ao restringir a amplitude do trabalho aos casos de improbidade que envolvam agentes ligados diretamente à administração pública, de maneira mais efetiva no conduzir político de cada um dos entes.

2.4 Ato de Improbidade

Como anteriormente citado, para que se configure a improbidade do ato praticado pelo agente público, é necessária a presença dos *elementos constitutivos do ato administrativo*, sendo estes sujeito ativo, sujeito passivo, ocorrência do ato danoso e o elemento subjetivo (dolo ou culpa).

Segundo a autora Maria Sylvia Zanella Di Pietro, ato ímprobo pode ser classificado em três modalidades distintas, tendo como parâmetro o efeito deste. Apesar de estar descrito em lei como Ato de Improbidade, a correspondência deste com o Ato Administrativo não é necessária, cabendo também ao termo omissão ou conduta²⁵.

²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. P 432

²⁵ *Ibid.*, 686.

2.4.1. Ato de Improbidade Administrativa por Enriquecimento Ilícito

O artigo 9º, da lei 8429/92, caracteriza como a primeira modalidade de Improbidade Administrativa, os que importam em enriquecimento ilícito, conforme segue:

Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei [...]

O enriquecimento ilícito, ao qual se refere o supracitado artigo, deriva de algum tipo de negociação ilícita. De Plácido e Silva dita que o enriquecimento ou sem causa é o que se promove, empobrecendo injustamente outrem, sem qualquer razão jurídica, isto é, sem ser fundado numa operação jurídica considerada lícita ou numa disposição legal.²⁶ Deste modo, é necessário que o enriquecimento seja gerado através de ato ilegal, causador de dano a terceiro.

No mesmo esteio, Orlando Gomes define os elementos necessários para a configuração do enriquecimento ilícito, quando diz:

Há enriquecimento ilícito quando alguém, a expensas de outrem, obtém vantagem patrimonial sem causa, isto é, sem que tal vantagem se funde em dispositivo de lei ou em negócio jurídico anterior. São necessários os seguintes elementos: a) o enriquecimento de alguém; b) o empobrecimento de outrem; c) o nexos de causalidade entre o enriquecimento e o empobrecimento; d) a falta de causa ou causa injusta.²⁷

Deste modo, conforme trecho citado é necessário o recebimento de ganhos pelo agente, o dano causado à administração pública, a relação comprovada entre o ganho e o dano e a caracterização do ato praticado como injusto ou a simples ausência de causa justificável legalmente para o enriquecimento.

Finalmente, o conceito de enriquecimento ilícito utilizado pela Lei 8429/92 diferencia-se ao utilizado pela antiga Lei 3502/58, a qual regulava o sequestro e o perdimento de bens em casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função, já revogada. Enquanto a regra superada vinculava o enriquecimento ilícito à prática do ato pelo agente público, o conceito preceituado pela nova lei o vincula ao exercício de alguma função pública.

²⁶ SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 604.

²⁷ GOMES, Orlando. **Obrigações**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 303.

Acerca do bem jurídico tutelado, ensina José Armando da Costa que este não se resume à lesão à Fazenda Pública propriamente dita, mas, principalmente, visa proteger a honra e a dignidade do serviço público²⁸.

Dos tipos de atos de improbidade administrativa que incorrem de enriquecimento ilícito, o *caput* do artigo 9º da Lei 8429/92 descreve o tipo genérico, o qual é aplicável a qualquer caso. Nos incisos seguintes, do I ao XII, são exemplificados os tipos específicos dessa modalidade de ato ímprobo.

Do tipo genérico, José Armando da Costa explica como elemento indispensável à configuração do ato ímprobo a efetivação da vantagem indevida. No entanto, não se mostra necessário o efetivo prejuízo aos cofres público para tanto. Isso não impede que, em alguns dos tipos específicos posteriormente citados, o prejuízo seja necessário. Nesse tipo, é necessário dolo do agente ou, ao menos, sua voluntariedade, não sendo cabível modalidade culposa à transgressão.²⁹

Dos tipos específicos, enumerados em caráter meramente exemplificativo nos itens I a XII do artigo 9º da supracitada lei, como segue:

Art 9º [...]

I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

²⁸ COSTA, José Armando da. **Contornos Jurídicos da improbidade administrativa**. 3ª Ed. Brasília. Brasília Jurídica, 2005. p. 97.

²⁹ *Ibid.*, p.98.

- VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;
- VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;
- IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;
- X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;
- XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;
- XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.³⁰

Sobre estes, o referido autor classifica-os em sete categorias distintas, sendo embutidos na primeira, os que visam esquivar-se da competitividade nas licitações, descritos nos incisos II e III. No segundo, insere os que possuem, como pressuposto, comportamento prevaricador, contidos nos incisos I, VIII e X. O terceiro grupo contém os que consistem em inverter a posse ou detenção dos bens públicos, delimitados aos incisos IV, IX e XII. Posteriormente, classifica o artigo V, isoladamente, por tolerância a crimes e contravenções. O inciso VI é classificado por fundamentar-se em falsidade ideológica. O sexto grupo caracteriza-se pelos quais se relacionam com liberação e aplicação da verba pública, tendo como exemplo o inciso IX. Por fim, classifica o inciso VII como os atos que contenham presunção de desonestidade.³¹

2.4.2. Ato de Improbidade Administrativa que causa lesão aos cofres públicos.

A improbidade administrativa advinda de dano ao erário está tipificada no artigo 10 da Lei 8429/92 e em seus incisos, como segue:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda

³⁰ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> (acesso no dia 24/10/2014).

³¹ COSTA, José Armando da. **Contornos Jurídicos da improbidade administrativa**. 3ª Ed. Brasília. Brasília Jurídica, 2005. p. 99

patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente.³²

Assemelha-se com a modalidade anterior, por tratar-se da mesma intenção do legislador de combater a desonestidade do agente causador do ato ímprobo.

Diferencia-se, no entanto, quando muda o foco em relação ao objeto a ser protegido de maneira mais direta pelo artigo. O artigo anterior visa proteger principalmente a moralidade no trato da coisa pública, enquanto que no artigo em estudo, o principal bem jurídico a ser tutelado consiste na proteção do patrimônio público, conforme se percebe do texto da lei. Sobre tal modalidade, a melhor doutrina ensina:

Analisando o art. 10 da Lei n.º 8.429/92, Wallace Martins Paiva (Proibição Administrativa, p. 205) averba que “a análise da lei mostra, sem sombra de dúvida, que o art. 10, caput, conceitua o prejuízo patrimonial, enquanto seus incisos indicam situações ilícitas em que a lesão é elementar e decorrente indissociavelmente”. Em verdade, sempre que o ato infringe as normas proibitivas contidas implicitamente nos incisos do art. 10 tem-se a sua inadequação aos princípios regentes da atividade estatal. Por este motivo, o ato será nulo. Sendo nulo o ato, não pode o mesmo produzir efeitos, o que demonstra a sua lesividade sempre que tenha acarretado a diminuição do patrimônio público. Constatada a nulidade e a lesividade, deve ser o patrimônio público recomposto no *status quo*, o que torna aplicável a sanção de ressarcimento integral do dano. Este entendimento alcançará todas as hipóteses de lesividade presumida previstas na legislação, acarretando a nulidade do ato e o dever de ressarcir.³³

No entanto, o artigo 10 da Lei 8429/92 suscita discussões acerca da sua inconstitucionalidade, na medida em que a possibilidade da modalidade culposa ao ato ímprobo fere diretamente o dispositivo constitucional que trata do tema. Nesse sentido, Mauro Roberto Gomes ensina que "A expressão culposa é inconstitucional, ferindo o que vem estatuído no art. 37 da CF, pois a "gradação da lei" não pode inovar e considerando todo e qualquer ato involuntário ou de boa-fé como de improbidade".³⁴

Deste modo, o ato de improbidade administrativa só existe no modo doloso na legislação pátria. Apesar do que dita a lei específica sobre o tema, a

³² BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> (acesso no dia 24/10/2014).

³³ GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 280/281

³⁴ MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa: Comentários a Lei nº 8429/92**. 5 ed. Rio de Janeiro. Forense, 2010.

constituição federal, hierarquicamente superior à lei em questão, não permite a forma culposa do ato, tornando esse conceito inconstitucional.

O *caput* do artigo supracitado refere-se ao tipo genérico da improbidade por dano ao erário. Ela tipifica como infração à lei todo ato, comissivo ou omissivo, que cause prejuízo aos cofres públicos, abrangendo também qualquer ato não descrito nos incisos seguintes, mas que, de alguma forma, implique em desonestidade no trato da coisa pública ocasionando em dano ao erário.

Dos tipos específicos de atos que causem danos ao erário, Jose Armando da Costa classifica-os em seis grupos distintos. Inicia pelas infrações disciplinares que distorcem os fins dos bens e valores públicos, grupo formado pelas infrações previstas nos incisos I, II, III e XIII. Os incisos IV, V e VIII são classificados como atos ímprobos que envolvem procedimentos licitatórios. O terceiro grupo é formado pelos atos que envolvem arrecadação de tributos, composto pelos incisos VII e X. O quarto grupo envolve os atos denunciadores da realização irregular de despesas, contendo os artigos IX e XI. O inciso VI é classificado como ato ímprobo que envolve gerencia financeira fraudulenta ou temerária. Por fim, o inciso XII é tido como enriquecimento ilícito de terceiro.³⁵

2.4.3. Atos de Improbidade Administrativa que atentam contra os Princípios da Administração Pública

A última modalidade dos atos de improbidade presentes na Lei 8429/92 está tipificada em seu artigo 11, o qual tipifica os atos de improbidade que ferem os princípios da administração pública. Tal instrumento de proteção da sociedade contra a má gestão dos bens públicos visa, principalmente, assegurar a eficiência do serviço público, já que a ineficiência deste compromete toda a cadeia administrativa, além da própria credibilidade do Estado perante a população.

A relevância do tema é demonstrada pela importância que os princípios representam no arcabouço jurídico pátrio, a partir do momento em que cada norma possui sua origem atrelada a um princípio, primordialmente. Essa superioridade do princípio em relação à norma é professada pelo jurista Celso Antonio Bandeira de Melo, quando diz:

³⁵ COSTA, José Armando da. **Contornos Jurídicos da improbidade administrativa**. 3ª Ed. Brasília. Brasília Jurídica, 2005. p. 123.

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.³⁶

Apesar da maior importância dada aos princípios, frente à norma positivada, pelo legislador e pela doutrina, é notável a atribuição de penas mais brandas a essa modalidade de improbidade. Tal característica pode ser atribuída ao fato de que todos os atos de caráter ímprobo, presentes ou não nos incisos do artigo 11 da LIA, ferem algum princípio da Administração Pública, independente da percepção de enriquecimento ilícito ou aferição de dano ao erário.

Primordialmente, a defesa dos princípios que guiam a administração pública consiste no objetivo visado com a redação do supracitado artigo. Os princípios citados pelo artigo consistem na honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. No entanto, é notável também a vontade do legislador em assegurar a credibilidade pública das instituições, além de pretender buscar o ressarcimento dos prejuízos causados pelo ato como objetivos secundários da matéria.

O delito tipificado no *caput* do artigo 11 consiste, mais uma vez, em uma tentativa do legislador em abrir a possibilidade de sanção a casos em que não caibam os tipos específicos da modalidade, presentes nos incisos seguintes. Abrange a matéria de maneira mais genérica, conforme segue:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:³⁷

Os princípios citados pelo artigo representam um rol meramente exemplificativo, constituindo ato ímprobo qualquer ação ou omissão que atente aos demais princípios que regem a matéria, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, conforme define o artigo 37 da carta magna. Os princípios

³⁶ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2000, p. 746.

³⁷ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> (acesso no dia 24/10/2014).

implícitos da Administração Pública também se encontram presentes na norma em questão.³⁸

Acerca dos tipos específicos, informados nos incisos seguintes, José Armando da Costa classifica-os em quatro grupos. O primeiro é formado pelos incisos I, II e VI do artigo supracitado, sendo estes infrações que infringem o princípio da legalidade. O segundo grupo envolvem os atos que descumprem com o dever de sigilo do agente público, composto pelos incisos III e VII. O inciso IV é classificado como transgressão ao princípio da publicidade e o inciso V como desobediência ao da igualdade do administrado.³⁹

2.5 Sanções

As sanções previstas aos casos de Improbidade Administrativa presentes na legislação pátria encontram-se, basicamente, em dois dispositivos diversos. O primeiro consiste no artigo 37, §4º, da Constituição Federal, quando determina, em rol não taxativo, que as infrações devam ser punidas com a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens, a perda da função pública e o ressarcimento ao erário.

Além dessas sanções ou medidas de caráter cautelar, como a indisponibilidade dos bens, existem as dispostas no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, como segue:

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

³⁸ COSTA, José Armando da. **Contornos Jurídicos da improbidade administrativa**. 3ª Ed. Brasília. Brasília Jurídica, 2005. p. 140.

³⁹ *Ibid.*, p. 142.

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.⁴⁰

Antes da promulgação da lei 12.120/09, existia uma divergência doutrinária acerca da aplicação das sanções presentes em tal artigo. A possibilidade de não cumulatividade na imposição destas só veio a ser pacificamente aceita com a mudança promovida pela referida lei, ao permitir, expressamente, que tais punições sejam aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato. Isso proporcionou uma maior liberdade ao juízo da causa na hora de determinar a penalidade relacionada ao ato ímprobo praticado, devendo sempre obedecer aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade. Nesse sentido, Marino Pazzaglini Filho opina:

Deduz-se desses princípios que a imposição das sanções elencadas para os atos de improbidade administrativa deve ser razoável, isto é, adequada, sensata, coerente em relação ao ato ímprobo cometido pelo agente público e suas circunstâncias, e proporcional, ou seja, compatível, apropriada, pertinente com a gravidade e a extensão do dano (material e moral) causado por ele.⁴¹

Acerca das sanções previstas na Lei 8429/92, é possível notar que o legislador preferiu por uma gradação das penas, de acordo com o ato sancionado. Para atos que causem enriquecimento ilícito, resolveu pela pena mais gravosa, enquanto que determinou penas mais brandas aos atos que atentassem contra os princípios da administração pública. No entanto, conforme explica Maria Sylvia Zanella Di Pietro, um ato pode ser perfeitamente enquadrado nas três modalidades simultaneamente, já que é plenamente possível que um ato, comissivo ou omissivo, que cause dano ao erário, promova o enriquecimento ilícito do agente, além de

⁴⁰ BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> (acesso no dia 24/10/2014).

⁴¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 1ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2002. pág. 123/124

atentar contra princípios da Administração Pública. Nesses casos, a penalidade a ser aplicada deve corresponder à da modalidade mais grave.⁴²

A suspensão dos direitos políticos está prevista na Constituição Federal em seu artigo 15, V, quando permite que tal sanção se dê em casos de Improbidade Administrativa, nos moldes do artigo 37, §4º, CF. A aplicação de tal penalidade deve obedecer aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, devendo ser gradual de acordo com a ilicitude cometida. A doutrina, no entanto, discorda do limite da penalidade prevista na supracitada lei, quando determina que a pena deverá ser calculada dentro de um limite de três a dez anos para cada transgressão, podendo, no caso de ser cometida mais de uma, ter um tempo total de suspensão dos direitos políticos superior ao aceitável. Deste modo, Fábio Medina Osório ensina que, diante da lacuna da lei relativa ao tempo máximo a ser determinado pelo juiz, deve-se usar a analogia com a regra penal referente à pena privativa de liberdade, quando prevê um tempo máximo de trinta anos.⁴³

O ressarcimento integral do dano e a perda dos bens ilicitamente acrescidos ao patrimônio, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica, não se trata de uma sanção propriamente dita, mas sim do direito que o Estado goza de ressarcir os danos causados pelo agente a partir do patrimônio auferido por este.⁴⁴ Tal ressarcimento deve obedecer aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, se comprovado o dano material.

A perda da função do agente que comete o ato ímprobo não necessita de qualquernexo de causalidade entre a função e a ilicitude, ocorrendo sempre obediente ao princípio da proporcionalidade. Do mesmo modo ocorre com a proibição de contratação a Administração Pública e do recebimento de benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, devendo sempre ser proporcional ao dano causado.

Por fim, a aplicação da multa civil deve existir em qualquer ato de improbidade administrativa, independente da aplicação de outras sanções. Devido ao caráter punitivo da sanção, não se confunde com o ressarcimento do dano permitido pela lei, o qual visa apenas retomar, pelo poder público, de um bem que já lhe pertencia. A multa possui caráter punitivo, adentrando inclusive nos bens do

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.691.

⁴³ OSORIO, Fabio Medina. **Improbidade Administrativa**. 2ª Ed. Porto Alegre, Ed. Sintese, 1997, p.250.

⁴⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002. p.690.

agente auferidos de maneira legal, dificultando a impunidade do agente após a condenação.

3 DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Para uma comparação mais efetiva entre a aplicação das leis que tratam dos casos de Improbidade Administrativa na legislação brasileira, faz-se necessária uma explanação sobre as principais características dos Crimes de Responsabilidade.

O tema que será estudado no presente capítulo é fundamentado, principalmente, na Lei 1079/50, também conhecida com Lei dos Crimes de Responsabilidade ou Lei do *Impeachment*, que trata dos crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do STF, Procurador Geral da República, Governadores e Secretários de Estado, e no Decreto-Lei 201/67, que legisla sobre os cometidos por Prefeitos e Secretários Municipais. O primeiro dispositivo citado foi promulgado no dia 10 de abril de 1950 pelo então Presidente da República, o General Eurico Gaspar Dutra. Já o segundo foi promulgado pelo Presidente da República em exercício, o Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, em 27 de fevereiro de 1967.

A ideia da existência dos crimes de responsabilidades, com raízes históricas no *impeachment*, permeia a norma política desde a Grécia Antiga, como mostra o exemplo de Themístocles, condenado ao ostracismo pelos seus companheiros da Assembleia de Atenas, sendo destituído de suas funções políticas. Do mesmo modo, Púbio Cipião foi exilado de Roma sob acusações de uso irrestrito da fortuna pública.⁴⁵

O conceito de *impeachment*, no entanto, surgiu apenas na Inglaterra medieval, no século XIV, com o rei Eduardo III. A Câmara dos Comuns, uma das duas que integra o parlamento britânico até hoje, formulava as acusações a algum dos ministros do rei, enquanto a Câmara dos Lordes julgava-as.⁴⁶

Na legislação pátria, no entanto, tal conceito só foi instituído pela Constituição de 1891, conforme explica Alexandre de Moraes:

⁴⁵ FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 384.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 384.

No Brasil, as Leis nºs 27 e 30, de 1892, regulamentadoras dos crimes de responsabilidades cometidos pelo Presidente da República, previam a aplicação somente da perda do cargo, podendo esta ser agravada com a pena de inabilitação para exercer qualquer outro cargo [...] dando à pena de inabilitação o caráter de pena acessória.

Os crimes de responsabilidade encontram-se tipificados na Constituição Federal, para os cometidos pelo Presidente da República, em seu artigo 85 e incisos, sendo definidos mais especificadamente pelo artigo 4º da Lei 1079/50, conforme segue:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

I - A existência da União:

II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;

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 - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;

VIII - O cumprimento das decisões judiciárias [...]

A primeira crítica da doutrina ao dispositivo em questão é a utilização da expressão “crimes de responsabilidade” de maneira equivocada pelo legislador, uma vez que o termo “crime” refere-se a ato que ofenda ou ameace um bem jurídico tutelado pela lei penal, conforme ensina Luiz Alberto Machado.⁴⁷ No entanto, as condutas expressas no caso em questão possuem caráter político, ao invés de penal. Nesse sentido, concorda Eugênio Pacelli de Oliveira quando diz:

[...] os chamados crimes de responsabilidade não configuram verdadeiramente infrações penais. Constituem, ao contrário, infrações de natureza eminentemente política, com tratamento bastante distinto daquele reservado às infrações abrangidas pelo Direito Penal. Estão submetidas a processo e julgamento perante jurisdição política, integrada, em geral, por órgãos do Legislativo.⁴⁸

Portanto, os chamados “crimes de responsabilidade” constituem, na verdade, ofensas ao ordenamento político, de caráter político-administrativo, cometidas por agentes políticos em detrimento aos outros tipos de agentes públicos,

⁴⁷MACHADO, Luiz Alberto. **Direito Criminal: Parte Geral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987. Pág. 78.

⁴⁸ OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 10a. ed. Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 2008. P 183.

os quais, por praticarem atos de caráter predominantemente decisório e de maior importância e repercussão, possuem uma necessidade maior de responsabilização por estes, os quais devem sempre, acima de todos os outros, respeitarem o interesse público.

Dimitri Dimoulis classificou em dois tipos os crimes de responsabilidade. O crime de responsabilidade *strictu sensu*, também chamado como *impeachment*, são os crimes cometidos por agentes políticos, os quais podem ter seu mandato cassado e seus direitos políticos suspensos por até 8 anos. Já a modalidade *lato sensu* seriam os crimes de responsabilidade presentes em outros textos legais, como o Código Penal.⁴⁹

3.1 Crimes de Responsabilidade pelo Sujeito Ativo

Os crimes de responsabilidade e suas características e respectivas sanções serão divididos de acordo com o dispositivo que trata de cada agente ativo. Sendo considerados os mais importantes para o tema, serão aqui analisados, conforme já citados, a Lei 1079/50 e o Decreto-Lei 201/67.

3.1.1 Crimes de Responsabilidade descritos na Lei 1079/50

O rol de agentes políticos que podem ser sancionados pela Lei 1079/50, ou Lei do *Impeachment*, é formado pelo Presidente da República, Vice-Presidente da República, Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, Procurador Geral da República e Advogado Geral da União, conforme dita a Constituição Federal em seu artigo 52 e incisos. A Lei 10028/00 somou a esses uma quantidade grande de novos agentes ativos, como Presidentes dos Tribunais Superiores, dos Tribunais de Contas, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais Eleitorais e do Trabalho, dos Tribunais de Justiça e de alçada dos Estados e Distrito Federal, Juízes Diretores de Foro ou função equivalente no primeiro grau de jurisdição, Procuradores Gerais do Trabalho, Procuradores Gerais

⁴⁹ DIMOULIS, Dimitri. Coord. Geral. **Dicionário de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007. P95 a 99.

de Justiça dos Estados e Distrito Federal, Procuradores Gerais dos Estados e Distrito Federal, Procuradores Gerais Eleitorais, Procuradores Gerais Militares, Membros do Ministério Público e da Advocacia Geral da União. Por fim, a própria Lei de Crimes de Responsabilidade inclui a esses citados, Governadores e Secretários de Estado.

A escolha do legislador por essas autoridades como possíveis agentes ativos é justificada pelos Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior quando dizem que:

É que a tais autoridades o ordenamento jurídico atribuiu responsabilidade política. É dizer, além da estrita observância da lei, tais autoridades, pela importância das funções que desempenham, são qualificações por uma especial fiscalização, qual seja, a empreendida espontaneamente e continuamente pelo Poder Legislativo, no exercício de funções próprias, especialmente predicadas pela possibilidade de, através de exercício de competência discricionária, afastá-las do cargo ocupado.⁵⁰

A Lei dos Crimes de Responsabilidade teve sua recepção pela Carta Magna de 1988 confirmada pelo Supremo Tribunal Federal, quando este decidiu que a Lei 1079/50 foi recepcionada em grande parte pela CF/88, sendo esta a referência do parágrafo único do artigo 85 desta.⁵¹ O texto não recepcionado ficou restrito aos artigos 68 e 81, os quais tratam do limite de tempo de inelegibilidade e do procedimento para o processo de *Impeachment*.

As condutas previstas pelo dispositivo como “crimes de responsabilidade” estão enumeradas, primordialmente, no artigo 4º da supracitada lei, conforme já demonstrado. Além destes casos, também são tipificadas quais condutas praticadas pelos Ministros de Estado são passíveis das sanções previstas, conforme segue:

Art. 13. São crimes de responsabilidade dos Ministros de Estado;
1 - os atos definidos nesta lei, quando por eles praticados ou ordenados;
2 - os atos previstos nesta lei que os Ministros assinarem com o Presidente da República ou por ordem deste praticarem;
3 - A falta de comparecimento sem justificção, perante a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, ou qualquer das suas comissões, quando uma ou outra casa do Congresso os convocar para pessoalmente, prestarem informações acerca de assunto previamente determinado;

⁵⁰ ARAUJO, Luiz Alberto Davi; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso Direito Constitucional**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2005. p. 315.

⁵¹ BARROSO, Luís Roberto. Crimes de Responsabilidade e processo de *Impeachment*: descabimento contra secretário de Estado que deixou o cargo. **Revista do Processo**. São Paulo, RT, v. 95, 1999. p. 85-96.

4 - Não prestarem dentro em trinta dias e sem motivo justo, a qualquer das Câmaras do Congresso Nacional, as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade.⁵²

Além desses, são descritos também os atos sancionáveis praticados pelos Ministros dos Tribunais Superiores e pelos Procuradores Gerais nos artigos 39 e 40, respectivamente, além dos referentes aos Governadores e Secretários de Estado, presentes no artigo 74.

As sanções previstas no dispositivo consistem no próprio *Impeachment*, além do afastamento de qualquer função pública por um prazo máximo de 8 anos.

3.1.2 Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos (Decreto-Lei 201/67)

A necessidade da criação de um novo dispositivo que tratasse do mesmo assunto surgiu com a não tipificação das condutas sancionáveis das autoridades em esfera municipal pelas legislações anteriores. Foi a partir daí que o Decreto-Lei 201 passou a existir no panorama legislativo nacional no ano de 1967. Sua criação durante um estado de exceção, entretanto, sem o amparo de uma constituição democrática, provoca discussões sobre sua validade.

As condutas tipificadas no referido dispositivo são classificadas em duas categorias distintas. No artigo 1º estão elencados os chamados “crimes de responsabilidade”, expressão utilizada pela própria lei, enquanto que no artigo 4º são ditas as condutas consideradas como infrações político-administrativas.

Da primeira modalidade, o termo utilizado pra denomina-la é mais bem empregado, na medida em que as sanções previstas por ele têm caráter penal, como a pena de reclusão de 2 a 12 anos, ou detenção de 3 meses a 3 anos.

Desse aspecto criminal adotado pelo texto legislativo para as condutas presentes no artigo 1º, também é notada a competência originária para o julgamento das questões. Ao contrário das demais normas que se referem aos crimes de responsabilidade, o foro responsável é o Tribunal de Justiça, e não a casa legislativa competente. Além da pena de reclusão, cabe aos agentes infratores a inelegibilidade a cargos públicos, por período expandido de 5 para oito anos pela Lei da Ficha Limpa (Lei 135/2010).

⁵² BRASIL. **Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm (acesso no dia 04/11/2014).

Já acerca das infrações político-administrativas, estão elencadas nos incisos do artigo 4^a e nos do artigo 7^o. Deste modo, pelo caráter político-administrativo da pena, o foro competente é o legislativo, como o restante das possibilidades de crimes de responsabilidade presentes na legislação pátria.

3.2 Sanções

As sanções de caráter político-administrativo presentes na legislação que rege os crimes de responsabilidade, limitam-se à perda do cargo pelo agente político, o *Impeachment*, e à inelegibilidade do condenado por um período máximo de 8 anos.

Acerca da primeira modalidade, a suspensão dos direitos políticos do agente implicado em caso de Improbidade Administrativa encontra-se positivada na Constituição Federal de 88 em seu artigo 15, V, assim como no próprio artigo 37, §4^o, que trata especificamente do tema. Inicialmente, o prazo máximo para a suspensão era de 3 anos, conforme Lei Complementar 64/90, em seu artigo 1^o, I, "I". No entanto, tal prazo foi aumentado para 8 anos pela LC 135/10, também conhecida como Lei da Ficha Limpa. Para os prefeitos e vereadores, de acordo com o citado decreto tal sanção determinava um prazo máximo de 5 anos, os quais foram acrescidos a 8 pela mesma lei.

A outra sanção prevista para os crimes de responsabilidade é a destituição do cargo político exercida sobre o agente ativo. O *impeachment* distingue-se das esferas administrativas e penais de sanções referentes ao assunto. Para sua aplicação, faz-se necessário julgamento de caráter essencialmente político, não sendo aplicados princípios ou metodologias características de procedimentos jurisdicionais, dando aos julgamentos um forte caráter discricionário. O procedimento, no entanto, pode sofrer o controle judicial em caso de desobediência ao regramento próprio do ato pelo órgão julgador. Nesse mesmo sentido, ensina Brossard, conforme segue:

Além disso, embora o julgamento político não exclua o julgamento jurídico, antes o suponha, ele vai além dos limites deste; 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 convivência e utilidade na formação do juízo [...] ⁵³

Como justificativa para o não envolvimento judicial em julgamentos de *impeachment*, a doutrina considera que o não conhecimento político por parte do órgão judicial, acostumado a adotar uma postura de simples aplicação da norma jurídica ao caso concreto, propiciaria o uso de critérios impertinentes ao caso abordado, sendo mais justo que o julgamento seja feito pelo próprio sistema legislativo.

Outro ponto importante é a finalidade do processo de *impeachment*. Por visar a simples retirada do agente causador do ato lesivo, para que este não incorra em novos delitos que prejudiquem toda a sociedade, e não sua efetiva punição, tal procedimento só prossegue até a destituição do cargo político. No caso da saída do agente do cargo que ocupava, seja por fim de mandato, seja por renúncia, o julgamento político é encerrado.

A legitimidade pra propositura do processo de *impeachment* é determinada pelo artigo 41-A da Lei 1079/50. Seu texto determina que a todo cidadão seja dado o direito de oferecer denúncia contra o Presidente da República. No entanto, para crimes de autoria dos Ministros de Estado existe certa divergência no que tange aos legitimados para oferecimento da denúncia. Em defesa do princípio da iniciativa popular da denúncia para os casos abordados pela referida matéria, o Ministro Celso de Mello se pronunciou da seguinte maneira:

Essa questão - que consiste no reconhecimento da legitimidade ativa de qualquer cidadão (vale dizer, de qualquer eleitor) para fazer instaurar, perante o Supremo Tribunal Federal, o concernente processo de impeachment contra Ministro de Estado - assume indiscutível relevo político-jurídico. É irrecusável, no entanto, que, em tema de ativação da jurisdição constitucional pertinente ao processo de impeachment, prevalece, em nosso sistema jurídico, enquanto diretriz básica, o "princípio da denunciabilidade popular" (PONTES DE MIRANDA, "Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1, de 1969", tomo III/355, 2ª ed., 1970, RT). Essa circunstância justifica o reconhecimento, em favor dos ora denunciantes - ambos cidadãos no pleno exercício de seus direitos políticos -, da legitimidade ativa ad causam necessária à instauração do processo de apuração da responsabilidade político-administrativa de Ministro de Estado,

⁵³ BROSSARD, Paulo de Souza Pinto. **O impeachment**: aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 1992. p. 139.

perante o Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, I, c, da Constituição.⁵⁴

No entanto, o então Ministro Maurício Correa, em julgado posterior ao supracitado, defendeu a impossibilidade da denúncia popular para os casos em que os Ministros de Estado compõem o polo ativo do processo, sem envolvimento do Presidente, por não ser necessária a aprovação da câmara dos deputados para início da ação, conforme segue:

O processo de *impeachment* dos Ministros de Estado, por crimes de responsabilidades autônomos, não conexos com infrações da mesma natureza do Presidente da República, ostenta caráter jurisdicional, devendo ser instruído e julgado pelo Supremo Tribunal Federal. Inaplicabilidade do disposto nos artigos 51, I e 52, I da Carta de 1988 e 14 da Lei 1079/50, dado que é prescindível autorização política da Câmara dos Deputados para a sua instauração.⁵⁵

O último posicionamento é o que vem sendo aplicado para casos de crimes de responsabilidade por Ministros de Estado. Para casos nos quais Governadores de Estados ocupem o polo ativo, o cidadão comum também é o legitimado para propositura da ação perante o tribunal político, assim como nos demais casos onde o legislativo funciona como casa julgadora.

Sobre o procedimento a ser adotado no processo de *impeachment* do Presidente da República, este se encontra disperso pela Constituição Federal de 88 e pela Lei 1079/50. A Câmara dos Deputados dá início à ação com a aceitação da denúncia oferecida, conforme já discutido, pela população politicamente ativa, a partir da aprovação de 2/3 dos seus membros, de acordo com o artigo 86, *caput*, da CF/88. No mesmo artigo também está determinado que, da Câmara, o processo seja encaminhado ao Senado, sob a presidência Presidente do STF, para os casos de crimes de responsabilidade. Durante o julgamento, o Presidente terá suas funções suspensas por um período igual a 180 dias, sem prejuízo para o prosseguimento do processo após esse período.⁵⁶

⁵⁴ STF, INQ: 1350 DF, Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 08/02/2000, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJU-15/02/2000 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo177.htm>> (acesso no dia 04/11/2014)

⁵⁵ STF, PET 1954 – Tribunal do Pleno, Ministro Relator Maurício Corrêa, data de Publicação/Fonte DJ 01/08/2003. P. 106.

⁵⁶ BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> (acesso no dia 06/11/2014).

Para que seja julgado procedente o pedido de *impeachment*, é necessário o voto favorável de 2/3 dos membros da casa, provocando o afastamento do cargo e a suspensão dos direitos políticos.

Nos casos em que o agente político ativo do processo de *impeachment* é Governador de Estado, as principais diferenças procedimentais são originadas no caráter unicameral obrigatório do escrutínio. Deste modo, a análise da denúncia e início do processo, matéria de cabimento da Câmara dos Deputados na esfera federal, é de responsabilidade de uma comissão especial formada especificamente para o assunto, na Assembleia Legislativa. Sendo admitida a denúncia por 2/3 dos votos da casa, o julgamento será realizado por um Tribunal Especial, formado por membros do legislativo e desembargadores do Tribunal de Justiça. A sanção será aplicada novamente mediante a aprovação de 2/3 de seus membros.⁵⁷

Por fim, o julgamento dos crimes de responsabilidade na esfera municipal está expresso no Decreto-Lei 201/67, ao qual obedecerá se legislação estadual não tratar especificamente do assunto. Simetricamente à esfera estadual, a denúncia, de iniciativa popular, é aceita ou rejeitada pela maioria dos membros da Câmara Municipal. Sendo aceita, uma comissão formada por três vereadores sorteados entre todos os membros desimpedidos de participar do pleito, emite, após instrução da causa, parecer final pela procedência ou arquivamento do pedido. Com a aprovação de 2/3 dos membros da casa, o agente político processado terá seus direitos políticos suspensos, além de ser afastado do cargo.

4 ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA LEI 8429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS

Após as devidas considerações acerca dos principais institutos legais e dos dispositivos constitucionais que tratam dos atos ilícitos prejudiciais ao interesse da coletividade na administração dos bens públicos, sejam eles tipificados como atos de improbidade administrativa ou como crimes de responsabilidade pela legislação pátria, segue-se com o estudo da aplicabilidade de tais dispositivos no caso concreto, do posicionamento dos tribunais superiores e do entendimento doutrinário sobre o tema.

⁵⁷ BRASIL. Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm (acesso no dia 06/11/2014).

A abordagem da questão mostra-se importante pela diferente gravidade das sanções impostas por cada uma das leis à prática de atos ímprobos. Conforme já abordado pelo presente estudo, enquanto as sanções regradadas pela Lei do *Impeachment* são restritas à perda da função e dos direitos políticos, as descritas na Lei da Improbidade Administrativa visam uma maior proteção do bem público frente ao atual quadro de corrupção presente no quadro político nacional. Tal diferença se dá com a previsão de sanções que promovam o retorno ao erário das quantias desviadas do patrimônio público através de atos ilícitos, dentre outras.

Resumidamente, tais sanções podem ser elencadas com a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; suspensão dos direitos políticos de 3 a 10 anos; pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios e 3 a 10 anos. Prevê, portanto, a possibilidade do retorno do patrimônio público vilipendiado pelo agente ímprobo aos cofres do estado, impossível com a preferência pela aplicação exclusiva da Lei 1079/50.

No entanto, a aplicação da lei 8249/92, de caráter punitivo mais abrangente, mais benéfica ao interesse público, é ainda questão polêmica, com diversos pontos de divergência entre jurisprudência e doutrina.

Antes da análise desses pontos, porém, faz-se necessária uma breve explanação acerca da natureza jurídica das referidas normas. Acerca das sanções e do procedimento previstos na Lei do *Impeachment*, conforme demonstrado no capítulo anterior, estes possuem claramente uma natureza político-administrativa.

Já sobre a natureza jurídica da Lei de Improbidade Administrativa, apesar de esta visar a sanção de irregularidades político-administrativas do mesmo modo que o dispositivo anterior, ela visa, além de sanções de caráter civil, penal e administrativo, a reparação civil pelo agente ímprobo dos danos causados ao patrimônio público. Diferencia-se da norma mais antiga pelo campo de incidência das sanções previstas no seu artigo 12, de caráter civil. No mesmo esteio, Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes, ao atualizarem a obra de Hely Lopes Meirelles, afirmam que:

[...] é inegável que a chamada ação de improbidade administrativa tem cunho civil (ressalvados, obviamente, os aspectos criminais da Lei nº

8.429/92, a serem perseguidos em ação penal própria, que não se confunde com a ação civil de improbidade, aqui abordada).⁵⁸

4.1 Principais restrições e controvérsias

Na edição do artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa, o legislador buscou ampliar ao máximo sua aplicabilidade ao incluir, em sua conceituação de sujeito ativo, todo e qualquer agente público que cometa ato ímprobo. Não exige, portanto, para que suas sanções exerçam efeitos no caso concreto, a caracterização do agente como servidor público, conforme já estudado em momento anterior. Apesar de tal esforço, surgiram diversas controvérsias quanto a sua utilização frente a atos de improbidade promovidos por agentes políticos.

A primeira delas leva em conta o instituto do foro privilegiado por prerrogativa de função. As prerrogativas de função estão explicitadas em diversos artigos na constituição federal de 1988, mas esta limita, em rol taxativo, que o instituto do foro por prerrogativa de função caberá em casos que estejam contidos na esfera penal, conforme ensina Anjos Neto, quando diz que “foro privilegiado, por responsabilidade vinculada a exercício de cargos e funções, isso só se compreende em crimes comuns ou de responsabilidade, mas sempre em uma só jurisdição, a penal”.⁵⁹

No entanto, a publicação da Lei 10268, de 24 de dezembro de 2002, mostra que parte da doutrina defendia a tese de que a prerrogativa de foro deveria ser estendida aos casos de improbidade administrativa, utilizando o argumento de que julgamentos sobre o tema promovidos em instancias superiores promoveriam uma maior imparcialidade. A referida norma modificou o artigo 84 do Código de Processo Civil ao inserir o seguinte § 2º:

Art. 84. [...]

§ 1º. A competência especial por prerrogativa de função, relativa a atos administrativos do agente, prevalece ainda que o inquérito ou a ação judicial sejam iniciados após a cessação do exercício da função pública.

§ 2º. A ação de improbidade, de que trata a Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992, será proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de prerrogativa de

⁵⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Mandado de Segurança**. Atualizado por Arnaldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes. 28. ed., São Paulo: Malheiros, 2005, p. 215.

⁵⁹ ANJOS NETO, Fernando Chaves dos. **Princípio da probidade administrativa**: regime igualitário no julgamento dos agentes políticos. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003. p. 93.

foro em razão do exercício de função pública, observado o disposto no § 1o."⁶⁰

A nova regra provocou a indignação de parte da doutrina e da própria população, como demonstra Maria Sylvia Zanella di Pietro quando diz:

Não é preciso penetrar na intenção do agente, porque do próprio objeto resulta a imoralidade. Isto ocorre quando o conteúdo de determinado ato contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa fé, ao trabalho, à ética das instituições. A moralidade exige proporcionalidade entre os meios e os fins a atingir; entre os sacrifícios impostos à coletividade e os benefícios por elas auferidos; entre as vantagens usufruídas pela autoridades públicas e os encargos impostos à maioria dos cidadãos.⁶¹

As críticas geradas pelo dispositivo desembocaram no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.797 pelo STF, determinando que a competência dos tribunais não seja matéria de Lei Ordinária.

Outra questão que dificulta a aplicabilidade da LIA aos agentes políticos diz respeito a controvérsia em relação ao cargo de Presidente da República. Entende a doutrina majoritária que, devido à grande importância do cargo, o *impeachment* ou mesmo os direitos políticos de tal agente político não podem ser objetos de uma Ação de Improbidade Administrativa. Além disso, também vai de encontro o fato de estarem elencadas na Constituição, em rol taxativo, as possibilidades de perda de cargo ou suspensão dos direitos políticos do supracitado sujeito, em seu artigo 86, dentre as quais não consta

No julgamento da Reclamação nº 2.138/DF, a qual será posteriormente melhor estudada, o ministro Carlos Velloso ensina que:

[...] a aplicação da Lei de Improbidade, Lei 8.429/92, a esses agentes públicos faz-se, em certos casos, sob restrições. Por exemplo, ao Presidente da República não podem ser aplicadas as sanções de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos, tendo em vista o disposto no art. 86 da CF⁶².

⁶⁰ BRASIL. **Lei nº 10628, de 24 de dezembro de 2002**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10628.htm (acesso no dia 06/11/2014).

⁶¹DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discrecionalidade Administrativa na Constituição de 1998**. São Paulo Atlas, 1991, p. 111

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.138-6-DF. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e outro. Relator: Min. Nelson Jobim, Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília/DF, DJe nº 70 de 18/04/2008. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=46&dataPublicacao=11/03/2009&inc>

Nesses casos, entende-se que a aplicação da Lei de Improbidade caberá em relação às outras modalidades de sanção nela expressas, sendo impossível apenas as referentes à perda de cargo ou a suspensão dos direitos políticos.

Mais um ponto de controvérsia acerca do tema abordado diz respeito ao artigo 55 da atual carta magna, que traz uma lista de possibilidades para a perda de mandato dos deputados e senadores, como segue:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:
I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.⁶³

A partir do referido artigo, uma corrente da doutrina entendeu que tal rol era taxativo, o que implicaria na impossibilidade da perda de mandato ou suspensão dos direitos políticos por parte dos deputados e senadores através de ação civil de improbidade administrativa, entendimento que, inclusive, motivou decisão nesse sentido por parte do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, restando expresso no acórdão que “Nos termos do art. 55, IV e § 3º, da Constituição Federal incumbe à Mesa da Câmara dos Deputados declarar a perda do mandato do Deputado Federal que perder ou tiver suspensos seus direitos políticos, o que afasta a possibilidade jurídica de adoção dessa pena nos presentes autos.”⁶⁴

No entanto, o próprio texto constitucional determina como caso de perda ou suspensão dos direitos políticos a improbidade administrativa, em seu artigo 15, III. Restando clara a contradição presente entre tais artigos, o Ministro Gilmar Mendes determina, no julgamento pelo Supremo Tribunal Federal da Ação Penal 470, que:

idente=2545665&capitulo=6&codigoMateria=3&numeroMateria=26&texto=2676505>. (acesso no dia 06/11/2008).

⁶³ BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm> (acesso no dia 06/11/2014).

⁶⁴ TRF1 – AC 199835000096331 – 4ª turma – Rel.: Juíza Federal Rosimayre Gonçalves de Carvalho (conv.) – DJ 04.04.2008,

Desse modo, garante-se efetividade ao princípio republicano, ao da moralidade pública e ao da isonomia, bem como às decisões do Supremo Tribunal Federal; ao mesmo tempo, preserva-se amplo campo de aplicação à norma contida no art. 55, VI, e § 2º, da Constituição, tendo em vista que as Casas legislativas deliberarão sobre a perda do mandato em todas as hipóteses de condenação criminal transitadas em julgado decorrentes de crime outros que não aqueles de maior potencial ofensivo ou que contenham em seus respectivos tipos a improbidade administrativa da conduta, em todos os casos com fundamentação expressa na decisão condenatória. A interpretação proposta neste voto afirma que, nos casos mencionados (improbidade administrativa contida no tipo penal e condenação à pena privativa de liberdade superior a quatro anos), a suspensão dos direitos políticos poderá ser decretada pelo Judiciário com a consequente perda do mandato eletivo. Por outro lado, consoante exposto acima, remanesce com as Casas legislativas o poder de decidir sobre a perda do mandato em diversas outras hipóteses de condenação criminal, não abarcadas pela interpretação proposta, especialmente quanto aos crimes de menor potencial ofensivo.⁶⁵

Ou seja, apenas nos casos ocasionados por crimes de maior potencial ofensivo ou por improbidade administrativa, os quais serão decididos judicialmente, as demais possibilidades serão deliberadas pelas respectivas mesas legislativas.

Em mais um caso em que o próprio texto constitucional acabou por ocasionar divergências na doutrina, é levado em consideração o instituto da imunidade parlamentar. A constituição positiva o conceito em seu artigo 53, quando diz:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

Objetivando uma maior proteção à liberdade dos parlamentares em expressarem suas ideias e tomarem suas decisões políticas baseados apenas em suas convicções, sem o temor de nenhuma punição ou intimidação através de sanções civis ou penais, o legislador protegeu os atos políticos desses agentes de sofrerem qualquer processo, seja em esfera criminal ou civil.

No entanto, tal imunidade, conforme se entende do dispositivo, é restrita às opiniões, palavras e votos do parlamentar, atos estritamente políticos. No que tange à lei de improbidade e aos atos ímprobos nela expressos, de caráter exclusivamente administrativo, não são abrangidos pelo dispositivo em questão, visto não existir previsão legal para sua inaplicabilidade.

⁶⁵ STF - AP: 470 MG , Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 18/04/2012, Data de Publicação: DJe-079 DIVULG 23/04/2012 PUBLIC 24/04/2012

Por fim, o caso de controvérsia mais polêmica e de maior amplitude jurídica, diz respeito à natureza dos institutos abordados pelo presente estudo, e um alegado *bis in idem* na aplicação da legislação concernente aos crimes políticos e da que trata da improbidade administrativa, conforme será demonstrado a partir da jurisprudência dos tribunais.

4.2 Jurisprudência dos tribunais superiores

Inicialmente, será abordado o julgamento da Ação Declaratória de Inconstitucionalidade 2797-2, com sua decisão final datada de 19 de dezembro de 2006, a qual declarou inconstitucional a Lei 10628/02, sancionada pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

A Lei referida consistia numa tentativa de mudança do artigo 84 do Código de Processo Penal e seus parágrafos. Ela visava acrescentar ao dispositivo em questão, a limitação de foro por prerrogativa de função para casos de improbidade administrativa, conforme já citado.

O julgamento optou pela declaração de inconstitucionalidade da norma, fundamentada em dois argumentos principais. O primeiro dizia que a competência para legislar sobre o tema de foro por prerrogativa de função seria exclusiva da Carta Magna, portanto sendo inconstitucional legislar sobre o tema através de lei ordinária. Já o segundo argumento seria o caráter civil da Lei de Improbidade Administrativa, afastando a comparação com dispositivos de natureza penal, para os quais possuem tal prerrogativa. Segue abaixo partes da ementa do julgamento da ADI:

EMENTA [...] IV. Ação de improbidade administrativa: extensão da competência especial por prerrogativa de função estabelecida para o processo penal condenatório contra o mesmo dignitário (§2º do art. 84 do C Pr Penal introduzido pela L. 10.628/2002): declaração, por lei, de competência originária não prevista na Constituição: inconstitucionalidade. 1. No plano federal, as hipóteses de competência cível ou criminal dos tribunais da União são as previstas na Constituição da República ou dela implicitamente decorrentes, salvo quando esta mesma remeta à lei a sua fixação.[...] 5. De outro lado, pretende a lei questionada equiparar a ação de improbidade administrativa, de natureza civil (CF, art. 37, §4º), à ação penal contra os mais altos dignitários da República, para o fim de 42 estabelecer a competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies.⁶⁶

⁶⁶ STF - ADI: 2797 DF, Relator: Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Data de Julgamento: 15/09/2005, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-12-2006 PP-00037 EMENT VOL-02261-02 PP-00250.

Sobre a Reclamação 2138/DF, esta teve como relator o Ministro Nelson Jobim e foi julgada no dia 12 de junho de 2007, resultando em uma apertada votação na qual 6 ministros votaram com o relator e 5 interpretaram de maneira diversa. O julgado tem como objeto a acusação do Ministério Público ao então Chefe de Missão Democrática Permanente, o Ministro de Estado Ronaldo Sardenberg, de que este teria se utilizado de avião da Força Aérea Brasileira para deslocamento próprio durante suas férias, em legítimo caso de improbidade administrativa. Interpôs reclamação contra a denuncia no STF, por gozar de foro por prerrogativa de função.

Da ementa percebe-se que o STF, indo de encontro com o posicionamento firmado pela ADI anteriormente comentada, considera que ambas as leis possuem caráter político-administrativo, desconsiderando o caráter civil da Lei de Improbidade. Configura-se neste quesito, a maior polêmica da decisão. Ao considerar o ato ímprobo como crime de responsabilidade e a partir do momento que determina terem ambos a mesma natureza político-administrativa, decide pela impossibilidade de ambas as normas sobre atos de improbidade coexistirem. Desta forma, determina a não aplicação da Lei 8429/92 aos agentes políticos, aos quais deveria ser aplicada apenas a Lei 1079/50.

Persistindo nesse entendimento, o Supremo Tribunal Federal provocaria o esvaziamento da principal lei já criada para o combate à corrupção no Brasil, a qual busca não só a punição do agente que comete ato de improbidade como também objetiva a devolução, por parte desse, do prejuízo causado pelo ato ímprobo praticado, para que o dano à sociedade seja mínimo. Em substituição a tal dispositivo, defendeu a utilização de uma lei publicada na década de 50, que visa apenas o afastamento temporário do agente do cenário político. Segue a ementa referente à reclamação 2138/DF:

RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM. I.1. Questão de ordem quanto à manutenção da competência da Corte que justificou, no primeiro momento do julgamento, o conhecimento da reclamação, diante do fato novo da cessação do exercício da função pública pelo interessado. Ministro de Estado que posteriormente assumiu cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente do Brasil perante a Organização das Nações Unidas. Manutenção da prerrogativa de foro perante o STF, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. Questão de

ordem rejeitada. I. 2. Questão de ordem quanto ao sobrestamento do julgamento até que seja possível realizá-lo em conjunto com outros processos sobre o mesmo tema, com participação de todos os Ministros que integram o Tribunal, tendo em vista a possibilidade de que o pronunciamento da Corte não reflita o entendimento de seus atuais membros, dentre os quais quatro não têm direito a voto, pois seus antecessores já se pronunciaram. Julgamento que já se estende por cinco anos. Celeridade processual. Existência de outro processo com matéria idêntica na seqüência da pauta de julgamentos do dia. Inutilidade do sobrestamento. Questão de ordem rejeitada. II. MÉRITO. II.1.Improbidade administrativa. Crimes de responsabilidade. Os atos de improbidade administrativa são tipificados como crime de responsabilidade na Lei nº 1.079/1950, delito de caráter político-administrativo. II.2.Distinção entre os regimes de responsabilização político-administrativa. O sistema constitucional brasileiro distingue o regime de responsabilidade dos agentes políticos dos demais agentes públicos. A Constituição não admite a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos: o previsto no art. 37, § 4º (regulado pela Lei nº 8.429/1992) e o regime fixado no art. 102, I, c, (disciplinado pela Lei nº 1.079/1950). Se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, I, c, da Constituição. II. 3.Regime especial. Ministros de Estado. Os Ministros de Estado, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade (CF, art. 102, I, c; Lei nº 1.079/1950), não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992). II. 4.Crimes de responsabilidade. Competência do Supremo Tribunal Federal. Compete exclusivamente ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, c, da Constituição. Somente o STF pode processar e julgar Ministro de Estado no caso de crime de responsabilidade e, assim, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos políticos. II. 5.Ação de improbidade administrativa. Ministro de Estado que teve decretada a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de 8 anos e a perda da função pública por sentença do Juízo da 14ª Vara da Justiça Federal - Seção Judiciária do Distrito Federal. Incompetência dos juízos de primeira instância para processar e julgar ação civil de improbidade administrativa ajuizada contra agente político que possui prerrogativa de foro perante o Supremo Tribunal Federal, por crime de responsabilidade, conforme o art. 102, I, c, da Constituição. III. RECLAMAÇÃO JULGADA PROCEDENTE.⁶⁷

No entanto, tal posicionamento não se manteve pacífico nas decisões posteriores referentes à aplicabilidade da LIA aos agentes políticos. Como poderemos notar, a jurisprudência vem adotando a possibilidade de aplicação das sanções previstas na lei aos casos nela descritos, mesmo que o polo passivo seja composto por agente político com prerrogativa de foro.

Seguindo esse posicionamento, o ministro Joaquim Barbosa, relator do Pet – QO 3923, dispõe em seu relatório, a diferença entre os dois dispositivos,

⁶⁷ STF - Rcl: 2138 DF , Relator: NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094

determinando que a prerrogativa de foro do agente político não pressupõe a conversão de atos previstos na LIA em crime de responsabilidade. Trata também da impossibilidade de *impeachment* para membros do legislativo, já que tal procedimento consiste justamente em um controle do próprio legislativo aos demais poderes, como se pode notar da transcrição da ementa:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 8.429/1992. NATUREZA JURÍDICA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. PREFEITO POSTERIORMENTE ELEITO DEPUTADO FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. PRERROGATIVA DE FORO. INEXISTÊNCIA. PROCESSO EM FASE DE EXECUÇÃO. INCOMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. REMESSA DOS AUTOS AO JUÍZO DE ORIGEM. Deputado Federal, condenado em ação de improbidade administrativa, em razão de atos praticados à época em que era prefeito municipal, pleiteia que a execução da respectiva sentença condenatória tramite perante o Supremo Tribunal Federal, sob a alegação de que: (a) os agentes políticos que respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados no Decreto-Lei 201/1967 não se submetem à Lei de Improbidade (Lei 8.429/1992), sob pena de ocorrência de bis in idem; (b) a ação de improbidade administrativa tem natureza penal e (c) encontrava-se pendente de julgamento, nesta Corte, a Reclamação 2138, relator Ministro Nelson Jobim. O pedido foi indeferido sob os seguintes fundamentos: 1) A lei 8.429/1992 regulamenta o art. 37, parágrafo 4º da Constituição, que traduz uma concretização do princípio da moralidade administrativa inscrito no caput do mesmo dispositivo constitucional. **As condutas descritas na lei de improbidade administrativa, quando imputadas a autoridades detentoras de prerrogativa de foro, não se convertem em crimes de responsabilidade.** 2) Crime de responsabilidade ou impeachment, desde os seus primórdios, que coincidem com o início de consolidação das atuais instituições políticas britânicas na passagem dos séculos XVII e XVIII, passando pela sua implantação e consolidação na América, na Constituição dos EUA de 1787, é instituto que traduz à perfeição os mecanismos de fiscalização postos à disposição do Legislativo para controlar os membros dos dois outros Poderes. **Não se concebe a hipótese de impeachment exercido em detrimento de membro do Poder Legislativo.** Trata-se de contraditio in terminis. Aliás, a Constituição de 1988 é clara nesse sentido, ao prever um juízo censório próprio e específico para os membros do Parlamento, que é o previsto em seu artigo 55. Noutras palavras, não há falar em crime de responsabilidade de parlamentar. 3) Estando o processo em fase de execução de sentença condenatória, o Supremo Tribunal Federal não tem competência para o prosseguimento da execução. O Tribunal, por unanimidade, determinou a remessa dos autos ao juízo de origem.⁶⁸ (grifos nossos).

Sobre a inaplicabilidade dos crimes de responsabilidades a parlamentares, o professor Rogério Tadeu Romano ensina que, em casos nos quais o parlamentar seja condenado pela Lei de Improbidade, por prática de ato ímprobo, mas não perca seu cargo pela impossibilidade de *impeachment* a agentes do

⁶⁸ STF - Pet: 3923 SP , Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-182 DIVULG 25-09-2008 PUBLIC 26-09-2008 EMENT VOL-02334-01 PP-00146

legislativo, é possível sua destituição do cargo através de um processo por falta de decoro parlamentar, por desobediência ao Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, em casos que envolvam deputados federais, por exemplo.⁶⁹

CONCLUSÃO

O presente trabalho de monografia teve como objetivo principal, demonstrar a real situação de combate à corrupção, através de pesquisa na legislação nacional e jurisprudência.

A importância do combate à corrupção no nosso país fica clara com dedicação que o legislador tratou do tema, principalmente através da Lei de Improbidade Administrativa e da Lei dos Crimes de Responsabilidade. Além desses importantes dispositivos, diante do cada vez maior descontrole quanto aos casos de corrupção promovidos pelos próprios agentes políticos, eleitos exclusivamente para cuidar dos interesses da população, foi inserida, na própria Constituição Federal, princípios que tem como único objetivo a luta contra o vilipêndio causado, cada vez mais presentes na mídia, pelos agentes públicos ao patrimônio nacional.

Após um breve histórico, foram abordadas as principais características da Lei 8249/92, principal dispositivo no combate à corrupção no nosso país. Dessas características, o legislador buscou, através de sanções políticas, civis e administrativas, não só a punição do agente que comete o ato ímprobo, mas, principalmente, o retorno dos bens adquiridos ilícitamente, visando o menor prejuízo possível à sociedade. Demonstrou-se, ainda, que a natureza jurídica da supracitada lei é civil, apesar de possuir características penal e administrativa. Tais características provocam divergências na doutrina que até hoje não foram sanadas.

Posteriormente, foi abordado o segundo dispositivo que visa combater a corrupção na legislação pátria. A chamada Lei dos Crimes de Responsabilidade, de 1950, é aplicável a casos em que ocorra a prática de crimes de responsabilidade, quando, em muitas das vezes, acaba por ordenar o mesmo objeto do dispositivo anteriormente citado, por possuírem características parecidas. Também conhecida

⁶⁹ ROMANO, Rogério Tadeu. **Pode o parlamentar estar sujeito a ação de improbidade administrativa?** Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3886, 20 fev. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/26750>. (acesso em 07/11/ 2014).

como a Lei do *Impeachment*, ela tem como principal objetivo destituir o agente político de seu cargo e suspender seus direitos políticos, por buscar, diferentemente da lei anterior, apenas o banimento político do condenado.

Procurou-se demonstrar, ainda, a confusão jurisprudencial acerca da aplicabilidade de ambos os dispositivos no combate aos atos de improbidade administrativa. Apesar das diferentes naturezas jurídicas, sendo a primeira de caráter civil e a segunda de caráter político, o STF veio a entender que ambas possuem a mesma natureza político-administrativa, impedindo a aplicação da melhor arma contra a corrupção da legislação pátria aos casos de improbidade causados pelos agentes políticos, no julgamento da Reclamação 2138/DF. No entanto, tal entendimento não vem sendo aplicado de maneira pacífica nos julgamentos dos tribunais superiores, ainda vacilantes acerca do tema.

Como se buscou demonstrar nesse trabalho monográfico, o que é visto como o ideal na busca pela seriedade no trato do bem público pela classe política é a aplicação de ambas as normas, cada uma com seu objetivo diverso, procurando resguardar, da melhor maneira possível, o interesse público. A doutrina já se posiciona nesse sentido, afirmando que, por terem naturezas diversas, ambos dispositivos podem ser utilizados em conjunto, bastando que se observem possíveis restrições constitucionais expressas o que torna provável que, em um futuro próximo, essa seja a maneira de julgar os atos de improbidade, punindo-os com todos os recursos que a atual legislação fornece aos aplicadores do direito.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 17. Ed. rev. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

ANJOS NETO, Fernando Chaves dos. **Princípio da probidade administrativa: regime igualitário no julgamento dos agentes políticos**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

ARAÚJO, Luiz Alberto Davi; NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. **Curso Direito Constitucional**. 9 ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. Crimes de Responsabilidade e processo de *Impeachment*: descabimento contra secretário de Estado que deixou o cargo. **Revista do Processo**. São Paulo, RT, v. 95, 1999.

BRASIL, **Constituição de 1824. Carta Política do Império do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>

BRASIL, **Constituição de 1946**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Disponível em:
< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm>

BRASIL, **Lei nº 3.502, de 21 de Dezembro de 1958**. Disponível em:
<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-3502-21-dezembro-1958-354035-republicacao-50834-pl.html>>

BRASIL. **Constituição de 1891. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, DF: [s.n.], 1891.

BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>

BRASIL. **Lei nº 10628, de 24 de dezembro de 2002.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10628.htm >

BRASIL. **Lei nº 1079, de 10 de abril de 1950.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm >

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm >

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.138-6-DF. Reclamante: União. Reclamado: Juiz Federal Substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e outro. Relator: Min. Nelson Jobim, Rel. para acórdão Min. Gilmar Mendes. Brasília/DF, DJe nº 70 de 18/04/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=46&dataPublicacao=11/03/2009&incidente=2545665&capitulo=6&codigoMateria=3&numeroMateria=26&texto=2676505>>.

BROSSARD, Paulo de Souza Pinto. **O impeachment:** aspectos da responsabilidade política do Presidente da República. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 1992.

COSTA, José Armando da. **Contornos Jurídicos da improbidade administrativa.** 3ª Ed. Brasília. Brasília Jurídica, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 14 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DIMOULIS, Dimitri. Coord. Geral. **Dicionário de Direito Constitucional.** São Paulo: Saraiva, 2007.

FERREIRA, Pinto. **Curso de Direito Constitucional.** 9 ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

FILHO, Marino Pazzaglini; ROSA, Márcio Fernando Elias; JÚNIOR, Waldo Fazzo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos da defesa do patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1999.

GARCIA, Emerson. **Improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004,

GOMES, Orlando. **Obrigações**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

MACHADO, Luiz Alberto. **Direito Criminal: Parte Geral**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1987.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 1ª ed. Salvador: Juspodivm, 2005.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **O Limite da Improbidade Administrativa: Comentários a Lei nº 8429/92**. 5 ed. Rio de Janeiro. Forense, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31ª Ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. , 17ª Edição, São Paulo: Ed. Malheiros Editores.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Tomo V. Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5 ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 10a. ed. Revista e Atualizada. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris Ltda, 2008.

OSORIO, Fabio Medina. **Improbidade Administrativa**. 2ª Ed. Porto Alegre, Ed. Sintese, 1997.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**. 1ª edição, São Paulo, Editora Atlas, 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella,. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1998**. São Paulo Atlas, 1991.

ROMANO, Rogério Tadeu. **Pode o parlamentar estar sujeito a ação de improbidade administrativa?** Jus Navigandi, Teresina, ano 19, n. 3886, 20 fev. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/26750>.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 6 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980, p. 604.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, 18a. edição. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros.

STF - Pet: 3923 SP , Relator: Min. JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-182 DIVULG 25-09-2008 PUBLIC 26-09-2008 EMENT VOL-02334-01 PP-00146

STF - Rcl: 2138 DF , Relator: NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 13/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094

STF, INQ: 1350 DF , Relator: Min. Celso de Mello, Data de Julgamento: 08/02/2000, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJU-15/02/2000 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo177.htm>>.

STF, PET 1954 – Tribunal do Pleno, Ministro Relator Maurício Corrêa, data de Publicação/Fonte DJ 01/08/2003.

STF. ADI 2.797. Plenário. Rel.: Min. Sepúlveda Pertence. DJ 15.09.2005.