

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO

CAROLINE BRASIL DE CARVALHO ROCHA

**A PROBLEMÁTICA DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES
POLÍTICOS PERANTE A LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

FORTALEZA

2008

CAROLINE BRASIL DE CARVALHO ROCHA

**A PROBLEMÁTICA DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES
POLÍTICOS PERANTE A LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

Monografia apresentada como exigência parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação de conteúdo da Professora Deborah Sales Belchior

FORTALEZA

2008

CAROLINE BRASIL DE CARVALHO ROCHA

A PROBLEMÁTICA DA RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES
POLÍTICOS PERANTE A LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Monografia apresentada à banca examinadora e à Coordenação do Curso de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará, adequada e aprovada para suprir exigência parcial inerente à obtenção do grau de bacharel em Direito, em conformidade com os normativos do MEC.

FORTALEZA, 18 DE NOVEMBRO DE 2008

Deborah Sales Belchior

Professora Orientadora da Universidade Federal do Ceará.

Emília Cavalcante Nobre

Membro da Banca Examinadora.

Germana Vasconcelos de Alcântara

Membro da Banca Examinadora.

Aos meus pais, irmão e Filipe,
por todo amor, força e motivação.

RESUMO

O presente estudo monográfico tem como finalidade o desenvolvimento de um sistema lógico e científico para a questão da responsabilização dos agentes políticos perante o panorama normativo brasileiro. Serão feitos comentários gerais acerca da Lei de Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade, de modo que se possibilite a compreensão de sua aplicabilidade e natureza jurídica. Partindo do estudo sobre essas duas temáticas, será aprofundado o tema que permeia a possibilidade de submissão dos agentes políticos a estes institutos e as peculiaridades pertinentes ao tema.

Palavras-Chave: Agentes políticos; Improbidade Administrativa; Crimes de Responsabilidade; Responsabilização.

SUMÁRIO

RESUMO.....	5
Sumário.....	6
introdução.....	9
1 A FORMA DE GOVERNO REPUBLICANA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	11
2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO.....	12
2.1 PRINCÍPIO da supremacia do interesse público.....	14
2.2 princípio da legalidade.....	15
2.3 princípio da impessoalidade.....	15
2.4 princípio da moralidade administrativa.....	16
.....	18
3 os agentes políticos.....	18
3.1 AS FUNÇÕES DO ESTADO.....	18
3.2 agentes públicos.....	19
3.2.1 Servidores Públicos.....	20
3.2.2 Agentes Particulares Colaboradores.....	21
3.2.3 Agentes Políticos.....	21
4 A LEI DE improbidade administrativa.....	23
4.1 previsão constitucional.....	23
4.2 aspectos gerais da lei de improbidade administrativa.....	24
4.2.1 Sujeito Passivo.....	24
4.2.2 Sujeito Ativo.....	25
4.2.3 Tipos previstos pela lei.....	28

4.2.3.1 Enriquecimento Ilícito.....	28
4.2.3.2 Prejuízo ao Erário.....	29
4.2.3.3 Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública.....	30
4.2.4 Sanções.....	30
4.2.4.1 Perda de bens e valores.....	32
4.2.4.2 Ressarcimento integral do dano.....	32
4.2.4.3 Perda da função pública.....	33
4.2.4.4 Suspensão dos direitos políticos.....	33
4.2.4.5 Multa civil.....	34
4.2.4.6 Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.....	35
5 CRIMES DE RESPONSABILIDADE.....	35
5.2 Sujeito ativo, tipificação e sanção.....	36
5.2.1 Crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, Dos Ministros do STF e do Procurador-Geral da República.....	36
5.2.2 Crimes de responsabilidade praticados por prefeitos e vereadores.....	39
5.3 PROCEDIMENTO.....	40
6. AGENTES POLÍTICOS, LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE.....	44
6.1 Natureza jurídica dos atos de improbidade administrativa, crimes de responsabilidade, ilícitos administrativos, ilícitos penais e a independência das instâncias.....	45
6.2 reflexo da independência das instâncias no julgamento da ação de improbidade administrativa e no processamento por crime de responsabilidade..	49

6.3 Reclamação 213849

CONCLUSÃO.....52

BIBLIOGRAFIA.....54

INTRODUÇÃO

Na atual conjuntura normativa, apresenta-se como um dos mais polêmicos quadros a questão da responsabilização dos detentores do poder. O governo responsável e ético é o fim a que almeja todo o corpo social, desde o mais simples dos indivíduos, ainda que inconscientemente.

As normas legais devem se moldar a esta vontade, com o intuito de tornar o anseio algo mais: uma realidade, ou, no mínimo, uma tentativa real, em que a justiça se faça presente para sanar o meio administrativo, possibilitando que sejam apurados os casos de exercício impróprio da função ocupada e seja aplicada a sanção que melhor possa garantir tanto a punição do agente quanto a reparação do meio administrativo dos abalos eventualmente sofridos.

É neste panorama que surgem as previsões da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade. Entretanto, questão que se impõe gira em torno de como deve se dar a aplicação destas previsões para melhor atingir o fim almejado, e como adequá-las aos paradigmas jurídicos do direito brasileiro para que esta aplicação seja efetiva e adequada.

O escopo do presente estudo é exatamente analisar os aspectos gerais da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade, e, a partir de um enfoque jurídico, mas também crítico, observá-los sob a égide da necessária responsabilização dos agentes políticos, ponderando, para tanto, a possibilidade ou não da submissão destes simultaneamente a ambas as previsões.

Intenciona-se chegar à conclusão que mais se ajuste ao sistema normativo brasileiro, e, por não poder estar a norma isolada de seu fim, esta conclusão deverá

ser harmônica com a finalidade destas normas, que, em verdade, escapam do âmbito estritamente jurídico e se envolvem do âmbito histórico e cultural brasileiro, já tão marcado por episódios de comportamento antiético e amoral dos agentes políticos que, em verdade, ainda mais que o restante dos agentes públicos, detêm em suas mãos maior amplitude de poderes, o que, a partir do princípio da proporcionalidade, deve dar ensejo a uma maior responsabilidade.

É neste quadro agora descrito que se dará, portanto, início aos estudos necessários para o desenvolvimento desta monografia.

1 A FORMA DE GOVERNO REPUBLICANA E O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

De acordo com a concepção de Aristóteles, em sua obra “A Política” (340 a.c), existem três formas de governo, correspondendo estas às formas como o poder é exercido em determinado território.

A primeira destas formas elementares de governo seria a monarquia, o governo de um só. Forma diversa teria a aristocracia, que corresponde ao governo de mais de um, compartilhado, todavia, entre poucos. Haveria ainda a república, que seria, por sua vez, o governo de muitos. Para o filósofo da antiga Grécia, essas formas poderiam ser viciadas, tendo seus ideais e formas deturpadas, de tal forma que da monarquia se fazia tirania, da aristocracia, oligarquia, e da república, a demagogia.

As características da forma com que o poder é exercido, entretanto, é que tornam evidentes algumas nuances entre os vetores de governo. Na monarquia, no que tangencia a figura do monarca, o poder é exercido de maneira hereditária, vitalícia, e sem responsabilidade, enquanto na república, o poder emanado é exercido de forma eletiva, periódica e responsável.

É exatamente neste último ponto, que envolve o exercício do poder republicano com panos de responsabilidade, que é fundamental o aprofundamento. O que significa responsabilidade na república?

Ora, se a república, conforme o legado aristotélico corresponde ao governo de muitos, é de fácil compreensão que nela, todo aquele que exerce parcela da soberania do Estado deva ser responsabilizado, e tal responsabilidade deve ser mensurada na exata medida e na parcela em que a soberania é exercida.

O republicanismo é decorrente da forma de governo que lhe corresponde, e como tal é marcado pela honestidade cívica, sendo suas características decorrentes dos princípios norteadores da ordem republicana e da própria compreensão de que o vocábulo república advém da expressão latina *res publica*, que se traduz em “coisa pública”.

Nesta linha da proteção da coisa pública e da soberania popular, se desenvolve o Estado democrático de Direito, que, tendo como berço o liberalismo, firma seus pilares na incorporação do povo aos mecanismos estatais e nos princípios da justiça social, dos direitos fundamentais, da divisão de poderes, da segurança jurídica e, por fim, nos princípios da legalidade e da constitucionalidade, de tal forma que a lei, interpretada à luz da constituição, se destina a todos e, sobretudo, a regular e delimitar a ação do próprio Estado e daqueles que exercem qualquer parcela da soberania.

A partir da principiologia republicana, observada sob a égide do Estado democrático de direito, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 lança, por todo o seu corpo, e expressamente no art. 37, os princípios que deverão nortear a administração pública brasileira de forma integral.

Neste estudo, para a conclusão de sua finalidade, dar-se-á destaque àqueles princípios que se fazem refletir na problemática da responsabilização daqueles que exercem determinadas parcelas da soberania estatal.

2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

O Direito Administrativo nasce do Estado de Direito, porque é o Direito que regula a Administração. É ele que disciplina as relações entre Administração e administrados, e só poderia mesmo existir a partir do instante em que o Estado, como qualquer, estivesse enclausurado pela ordem jurídica e restrito a mover-se dentro do âmbito desse mesmo quadro normativo estabelecido genericamente.

¹

É, pois, na tela montada no entorno do Estado de Direito que se desenvolve o Direito Administrativo, e nesta ele se limita e firma suas bases. No Estado contemporâneo brasileiro, as diretrizes e limitações são lançadas pela Constituição Federal de 1988, de modo que dela se extraem as pedras de toque principiológicas que deverão reger todo o contexto da Administração Pública.

O Art.37 da Constituição expõe, em seu corpo, o que segue:

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

Por meio deste artigo, portanto, a Constituição faz menção expressa a alguns dos vetores que nortearão as atividades administrativas, devendo todos eles banhar todo e qualquer ato praticado por agentes administrativos de forma integral, e qualquer prática que os viole, fere a própria constituição.

Há ainda aqueles que são trazidos de forma implícita, quais sejam, princípio da supremacia do interesse público, da finalidade, da razoabilidade, da proporcionalidade, bem como o princípio da motivação dos atos administrativos.

Para o presente trabalho, sem deixar de reconhecer o valor e fundamentalidade dos demais princípios de forma direta ou indireta para o regular exercício de todo e qualquer poder atribuído ao agente administrativo, devem ser destacados aqueles que se evidenciam em primeiro plano perante a responsabilidade dos agentes pelos atos praticados, sobretudo daqueles atos que

¹ MELLO, Celso Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª ed., São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008, p. 47

dependem dos sensíveis critérios de conveniência e oportunidade; aqueles que se interpõem de maneira mais imediata entre aquele que age em nome da administração e o ato praticado.

2.1 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

Este princípio administrativo possui várias facetas, e dentre estas, a que é pertinente à atuação do administrador é aquela que diz respeito à caracterização do próprio termo “função”:

Tem-se função apenas quando alguém está assujeitado ao dever de buscar, no interesse de outrem, o atendimento de certa finalidade. Para desincumbir-se de tal dever, o sujeito da função necessita manejar poderes, sem os quais não teria como atender à finalidade que deve perseguir para a satisfação do interesse alheio. Assim, ditos poderes são irrogados, única e exclusivamente, para propiciar o cumprimento do dever a que estão jungidos; ou seja: são conferidos como mios impostergáveis ao preenchimento da finalidade que o exercente de função deverá suprir²

Sendo o agente administrativo, portanto, titular de uma função que lhe foi conferida pelo Estado, este atua com a finalidade de satisfação do interesse público, e não do interesse próprio ou próprio a quem quer que seja. Atuando em nome alheio, portanto, deve todo ato praticado estar moldado conforme verdadeiro poder-dever de atuar, e não mero arbítrio de agir ou não agir conforme premissas existenciais do próprio agente. O fim almejado não deve ser outro que não a coroação da satisfação do interesse maior.

Os caminhos a serem traçados em direção à satisfação do bem comum, são, por sua vez, no que tange ao Direito Administrativo, ditos, senão, no mínimo traçados, pelo sistema legal, de forma que a busca da supremacia do interesse

² MELLO, Celso Bandeira de, op. cit., p. 97

público sobre o interesse privado acabam por levar à concretização do princípio da legalidade.

2.2 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade é um daqueles indicados expressamente pela Constituição de 1988. Este, como o previamente traçado, consiste em decorrência imediata do princípio da supremacia do interesse público, de modo que é ele inerente à premissa maior do constituído Estado de Direito.

Por este princípio, pode-se aduzir que toda e qualquer conduta ou abstenção adotadas pelos agentes da administração pública deve ser autorizada, direcionada por lei. Do contrário, o ato ou a não tomada do ato será considerada ilícita, uma vez que Estado deve observar as leis postas.

A legalidade engloba todos os agentes, daqueles que constam em funções com exercício de maior parcela da soberania do Estado àquele que dela prova apenas indiretamente.

Mediante vício de legalidade, fato é que a conduta alvo de averiguação deve ser ajustada aos moldes do ordenamento jurídico, se existirem, na prática, meios para tanto, expurgando-se, desta forma, a ilicitude.

Com o respeito a este princípio, se harmonizam as funções legislativas e executórias estatais, de forma a atender o sistema de freios e contrapesos, fundamental para a perenidade do Estado de Direito.

2.3 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

A supremacia do interesse público é o fim de todos os atos administrativos. O administrador não pode colocar seus interesses pessoais a frente desta premissa, nem o interesse de quem quer que seja, de forma que a administração pública não é bem que está a disposição do arbítrio de uns em detrimento de outros, ou mesmo de um em detrimento de todos os demais.

A impessoalidade coroa a previsão constitucional geral da isonomia no âmbito administrativo, tornando ilícita qualquer forma de diferenciação desarrazoada, ou seja, encontrando-se os administrados m situação jurídica equivalente, a estes devem ser dispensado igual tratamento.

Sob pena de desvio de finalidade, o agente administrativo deve agir de acordo com as diretrizes legais, que devem ser, por si mesmas, pautadas na isonomia (uma vez que se trata de princípio geral, que rege não apenas a atividade administrativa propriamente dita, mas também a atividade legislativa e sua produção).

Portanto, no âmbito administrativo as presunções de ato legal e impessoal se vêem acopladas, estando pautadas no tratamento isonômico dispensando aos administrados, sendo fundamental à administração proba e perseguidora do interesse do bem comum.

2.4 PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

O compreensão do núcleo existencial do princípio da moralidade administrativa é idéia basilar para o desenvolvimento do presente trabalho, uma vez que é ele, enquanto princípio inerente à virtude ética do agente público em geral, aquele que mais evidentemente se observa ferido perante os atos praticados com

fins escusos ou de forma desproporcional pelos agentes da administração, destacadamente pelos chamados agentes políticos.

Trata-se, entretanto, de princípio de conteúdo rarefeito, cuja definição pode tomar proporções tão amplas quanto às próprias noções de ética, moral e razoabilidade. Torná-lo sólido, portanto, é tarefa complexa, que depende da avaliação de outros princípios constitucionais e da administração pública em um conjunto unitário, tomando-se por objeto o ato praticado pelo agente da administração em situação concreta, com todos os caracteres que venham a circunscrever ou tenham sido inerentes ao ato em análise.

Tal consistência *a priori* indeterminada do princípio da moralidade administrativa, entretanto, se torna favorável para que este possa moldar-se, tomando as exatas e devidas proporções das necessidades e anseios sociais que, cada vez mais clamam por um saneamento do meio administrativo, que deve ser posto na rota que segue, em sentido único, em direção ao interesse da coletividade, sem que haja espaço para qualquer desvio ou percalço.

Como está constituído por sobre os demais princípios administrativos, os sintomas da imoralidade administrativa são, sobretudo, a pessoalidade, os desvios de finalidade, e a ilegalidade dos atos administrativos.

Há ainda dispositivos legais que interligam a moralidade administrativa de maneira direta à lei, de forma que a imoralidade, nestes casos, consistirá em ofensa imediata à previsão legal. É justamente nestes casos que se inserem a lei de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade, que, quando especificamente praticados pelos agentes políticos, constituem o ponto essencial da presente monografia.

3 OS AGENTES POLÍTICOS

3.1 AS FUNÇÕES DO ESTADO

A função pública, no Estado pautado nas normas constitucionais, consiste na persecução do bem comum. Em realidade, trata-se de exercício de parcela da

soberania estatal, desaguando este em espécie de exercício de poder que só é legítimo quando acoplado ao dever de atender às razões do interesse público.

Classicamente, dividem-se em três as funções no estado: função legislativa, jurisdicional e função administrativa. Tal divisão segue a concepção de Montesquieu, direcionada na teoria dos freios e contrapesos, segundo a qual, uma função moderaria a outra, formando uma corrente lógica de entrelace de limitação e fiscalização de um poder pelos demais. Desta forma, se impediria a concentração de poder desmesurada, que se mostrara tão nociva ao longo da história, evitando os abusos.

Observou-se, entretanto, que determinados atos não poderiam ser adequadamente postos no seio das três funções elencadas. Seriam estes atos inicialmente deslocados no organograma funcional, como as funções de teor eminentemente político, agregados às decisões de gestão e questões extremadas da mera administração, uma vez que o estão circunscritas ao seio administrativo, produzindo efeitos incidentes na gerência da vida social, no exercício das diretrizes do poder público.

São estes atos integrantes da função política, que só podem ser exercidos por aqueles que tem legitimidade para proferi-los conforme os ditames do Estado de Direito.

3.2 AGENTES PÚBLICOS

O termo agentes públicos possui concepção larga e complexa, à medida que, nesta classificação, se enquadram todos que de qualquer modo figuram como

prepostos estatais, não adentrando ao mérito se a título oneroso ou não, mas ao mérito da interligação efetuada entre a atividades destes e a administração.

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu Art. 2º c/c Art. 1º exprime que a ela estão sujeitos, de modo geral, os agentes públicos, compreendidos como sendo 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 no âmbito 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.

Percebe-se, portanto, que aqui se inserem desde os servidores mais simples até os chefes dos poder executivo.

Entretanto, levando-se em consideração as funções do Estado em que se enquadram e os atos cuja prática lhes compete, podemos classificar esses agentes em: servidores públicos, agentes particulares colaboradores, e, por fim, agentes políticos.

3.2.1 Servidores Públicos

É nesta classificação que se incorpora o maior contingente de agentes públicos.

Em linhas gerais, sem que se faça maiores aprofundamentos por não se tratar de matéria nuclear a este trabalho, os servidores públicos se caracterizam por executarem as atividades gerais das diversas funções do Estado, excluindo-se

aquelas de caráter preponderantemente político, e, mediante investidura, se vinculam ao Estado recebendo a devida parcela remuneratória.

Podem estes estar alocados tanto no âmbito da administração direta quanto da indireta.

3.2.2 Agentes Particulares Colaboradores

Aqui se encontram os agentes particulares que executam funções especiais, muitas vezes transitórias, de caráter público.

Nesta classificação se encontram os jurados, os titulares de registro e ofício de notas, os concessionários e permissionários de serviços públicos.

3.2.3 Agentes Políticos

Para o exercício das funções eminentemente políticas do Estado, são designados os chamados agentes políticos, que, através da Constituição Federal, são legitimados para a prática dos atos diretivos e executórios das diretrizes do Poder Público.

São eles, na maioria das vezes, investidos por meio de eleições gerais, sendo-lhes conferido, por meio dessas, mandatos temporários de exercício da respectiva função, estando sujeitos preponderantemente às normas incidentes da própria Constituição, tendo, portanto, regime diferenciado dos demais servidores públicos. Tal diferenciação se justifica perante aos caracteres função política do Estado, pois, para o exercício desta, imperioso é maior flexibilidade no arbítrio para decidir e tomar as medidas necessárias para serem atingidas as metas das

diretrizes estatais, bem como para tomar qualquer espécie de decisão propriamente política, como aqueles que incidem com relevante repercussão no seio social.

Com o exposto, entretanto, não se quer exprimir que os agentes políticos estejam isentos de qualquer responsabilização pelos atos praticados ou insubordinados à disciplina legal. Ao contrário, sobre eles pesa a responsabilidade pelas condutas que ferirem o princípio-diretriz da moralidade administrativa e também a responsabilidade de teor eminentemente político, conforme os preceitos do Estado de Direito que os circundam, levando-se, inclusive, em consideração que seus atos, por sua própria essência, possuem o poder de produzir efeitos mais incisivos no seio da sociedade a qual representam. Análise mais minuciosa acerca das peculiaridades das leis aplicáveis aos agentes políticos e aos servidores públicos, no que tange especificamente à responsabilização pelos atos praticados, será alvo de estudo mais aprofundado na presente monografia.

Os agentes que evidentemente se enquadram nos critérios previamente traçados enquanto agentes políticos são os chefes do poder executivo federal, estadual e municipal, seus respectivos auxiliares, bem como os membros do poder legislativo (senadores, deputados federais e estaduais e vereadores), bem como aqueles cuja investidura e desinvestidura possui previsão constitucional e gozam de relativa autonomia decisória, como é o caso dos membros do poder Judiciário e do Ministério Público.

4 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

4.1 PREVISÃO CONSTITUCIONAL

A moralidade administrativa, enquanto princípio fundamental da administração pública em âmbito nacional, tornou-se objeto de tutelada constitucional expressa a partir da Carta Magna de 1946, que, em seu Art. 141, § 31, em moldes comparáveis aos atuais, dispunha que:

§ 31 ...A lei disporá sobre o seqüestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica

Desde a referida previsão, tal dispositivo, *mutatis mutandis*, incorporou-se ao texto das constituições posteriores, de forma a ingressar na própria cultura jurídica nacional, embora imperiosa a crítica de que seu ingresso na cultura da sociedade como um todo seja fenômeno relativamente recente, que ainda carece de ampliação quanto a sua efetividade, preponderantemente mediante meios que garantam a transparência e publicidade dos atos administrativos e conseqüência majoração da participação social nas funções do Estado.

A Constituição de 1988, por sua vez, ao abordar incisivamente o tema, previu, em seu Art. 37, § 4º, que:

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

Tal dispositivo não se encontra isolado na constituição, sendo embasado ainda pela previsão expressa do princípio da moralidade administrativa no *caput* do Art. 37 a previsão quanto a prescrição dos atos ilícitos dos quais advenham prejuízos ao erário (Art. 37, §5º), bem como a previsão o Art. 85, V, acerca dos crimes de responsabilidade praticados pelo chefe do executivo federal que firam a probidade administrativa.

A lei que vem disciplinar a previsão constitucional em referência é a Lei Nº 8.429/1992, que trata da Improbidade Administrativa.

4.2 ASPECTOS GERAIS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A lei que agora passamos a analisar emergiu em 1992, perante um contexto histórico relevante, à medida que o país, recém saído do período da Ditadura Militar (1964-1985), buscava responder aos anseios populares de proteção do novo regime democrático que se instaurava, de forma a tornar letra viva a Constituição de 1988, resguardando os princípios gerais da Administração Pública, como a moralidade, supremacia do interesse público e legalidade.

Seguindo a orientação lógico-classificatória do professor José dos Santos Carvalho Filho, analisaremos a Lei de Improbidade Administrativa segundo seu sujeito passivo, sujeito ativo, os tipos previstos, as respectivas sanções e os procedimentos administrativos e judiciais adotados, perante um prisma crítico de relevante importância para a compreensão do alcance da lei em estudo.

4.2.1 *Sujeito Passivo*

O sujeito passivo atingido pelo ato de improbidade administrativa consta exaustivamente descrito no Art. 1º da lei:

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.

Pela redação exposta, percebem-se compreendidas enquanto possíveis vítimas do atos de improbidade as pessoas componentes da administração direta e indireta; pessoas para as quais a criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra em mais de cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual, ou com menos de cinquenta por cento, sendo que neste último caso a sanção ao ilícito restringe-se à repercussão nos cofres públicos; e, por derradeiros sujeitos passivos, as entidades detentoras de subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício concedidos por órgão público.

Mediante esta análise, percebe-se que a lei também caracteriza como passíveis de punição pela lei 8.429/92 mais que a administração *stricto sensu*, a medida que prevê também como sujeitos passivos entidades apenas conexas à Administração Pública.

4.2.2 Sujeito Ativo

Como sujeito ativo, ou seja, como aquele que pode ser responsabilizado pelos atos de improbidade, pode-se extrair da lei:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta...

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

Art. 5º Ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.

Então, compreendem-se neste item tanto os agentes públicos quanto os terceiros envolvidos nos atos abrangidos pela lei.

No que tange especificamente aos agentes públicos, a lei 8.429/92 os define em seu art. 2º como todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionada pelo Art. 1º supracitado.

Ora, nesta disposição vê-se que a lei adotou o conceito amplo de agente, não fazendo qualquer ressalva quanto à função especificamente exercida, mas, ao contrário, evidenciou que do conceito não pretendia a exclusão de qualquer ocupante de função pública, sequer daqueles que exercem atividades de caráter transitório ou sem remuneração.

Incluem-se, por força da lei, na presente conceituação também aqueles que não são rigorosamente agentes públicos, porquanto exercem função nas entidades beneficiárias de auxílio previstas no Art. 1º, parágrafo único da presente lei.

A priori, portanto, sem levantar neste momento mais profundas discussões (que serão realizadas no ponto 6 do presente trabalho de conclusão de curso), o dispositivo legal em tela faz menção tanto aos servidores públicos, quanto aos agentes colaboradores e agentes políticos.

De se destacar, entretanto, que os dispositivos da lei possuem ressalvas lógicas quanto a sua aplicabilidade desta a alguns agentes, levando-se em consideração características inerentes à respectiva função ocupada, sobretudo no que tange aos seus aspectos sancionatórios, a serem abordados no item 4.2.4.

O Art. 3º supramencionado faz referência à possibilidade de submissão de terceiro (ou seja, pessoa não caracterizável como servidor público, agente político ou colaborado) a presente lei, à proporção que este induza ou concorra para a prática da improbidade ou dele se beneficie, dolosamente, de qualquer modo.

Não restam dúvidas que os terceiros atores dos verbos “instigar” e “concorrer” com a prática dos atos de improbidade são sempre pessoas físicas.

Entretanto, no que diz respeito ao beneficiário dos atos, a possibilidade de pessoa jurídica se enquadrar nestes termos é alvo de discussão. José dos Santos Carvalho Filho, em sua obra, sustenta posição contrária a que pessoa jurídica possa figurar como terceiro sujeito à lei de improbidade, senão, vejamos:

De qualquer forma, o terceiro jamais poderá ser pessoa jurídica. As condutas de indução e colaboração são próprias de pessoas físicas. Quanto à obtenção de benefícios indevidos, em que pese a possibilidade de pessoa jurídica ser destinatária deles (como, por exemplo, no caso de certo bem público móvel ser incorporado a seu patrimônio), terceiro será o dirigente ou responsável que eventualmente coonestar com o ato dilapidatório o agente público. Demais disso, tal conduta, como vimos, pressupõe dolo, elemento subjetivo incompatível com a responsabilização da pessoa jurídica.³

Por outro lado, parte da doutrina defende posição oposta, como o faz Emerson Garcia, membro o Ministério Público do Rio de Janeiro, em seu artigo “Sujeitos dos Atos de Improbidade: reflexões”:

As pessoas jurídicas são sujeitos de direito, possuindo individualidade distinta das pessoas físicas que concorreram para a sua criação e, por via reflexa, personalidade jurídica própria. Verificando-se, *verbi gratia*, que determinado numerário de origem pública foi incorporado ao patrimônio de uma pessoa jurídica, estará ela sujeita às sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade e que sejam compatíveis com as suas peculiaridades. Nesta linha, poderá sofrer as sanções de perda dos valores acrescidos ilicitamente ao seu patrimônio, multa civil, 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 sócia majoritária, bem como à reparação do dano causado, em estando presentes os requisitos necessários.⁴

Melhor posição nos parece esta última, à proporção que será ao seu patrimônio específico que se agregarão os valores ilícitos, e que a lei não faz qualquer ressalva quanto a esta possibilidade.

³ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**. 19 ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008, p. 947.

⁴ Disponível no sítio: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6912&p=2>

4.2.3 Tipos previstos pela lei

A lei de improbidade, transpondo o campo das disposições gerais, passa a descrever detalhadamente as condutas caracterizáveis como atos de improbidade administrativa, sejam elas:

4.2.3.1 Enriquecimento Ilícito

A Seção I do Capítulo II da lei 8.429/92 trata dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito.

A redação do caput o Art. 9º descreve de forma genérica a conduta típica, que se caracterizará quando o agente “auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º” da lei em estudo.

Esta disposição, portanto, possui características que denotam a intenção de abranger uma multiplicidade de situações fáticas que deturpam o fim dos atos da administrativa, qual seja, a supremacia do interesse público, que, como já foi exposto, consiste no vetor maior, funcionando como indicador da direção e do sentido que devem percorrer as condutas dos agentes da administração.

A título exemplificativo, o dispositivo legal segue descrevendo determinadas condutas que configurariam este tipo em seus incisos, tais quais:

- 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;

Os sujeitos ativos destas condutas podem ser agentes políticos e terceiros em condutas comissivas, estes últimos em regime de co-autoria com os primeiros, quando, por exemplo, nos casos de corrupção passiva e ativa.

Deve haver dolo, e o montante da vantagem patrimonial é irrelevante para a configuração deste tipo, bem como a existência ou não de prejuízo imediato do erário.

4.2.3.2 Prejuízo ao Erário

Por previsão do Art. 10 da lei, constituem ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º.

Quando o legislador fez, neste artigo, menção a “erário”, em verdade se refere a termo mais amplo do que o próprio tesouro, inerente às pessoas públicas, mas também aquele pertencente às pessoas abrangidas pelo art. 1º da lei em comento. Portanto, deve-se compreender como ato de improbidade administrativa qualquer dano ao patrimônio, compreendido este em sua acepção ampla.

Pelo próprio texto da lei, fica evidente que este ato pode ser auferido tanto mediante conduta dolosa quanto culposa, sendo dispensável, inclusive, que haja o enriquecimento ilícito propriamente dito, e pode ser cometido tanto pelo agente público quanto por terceiro em regime de co-autoria.

4.2.3.3 *Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública*

O Art. 11 da mesma lei prevê que 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.

Este artigo torna patente o intuito da Lei de Improbidade em que se vejam abrangidos, em sua totalidade, os atos imorais e ilícitos praticados pelos agentes da administração ou em co-autoria, por terceiros envolvidos.

Esta previsão concede elasticidade a letra da lei, de forma a resguardar a *res publica* de toda espécie de lesão, e, primordialmente, aquelas lesões que ferem de morte os anseios sociais por uma administração honesta e proba.

Entretanto, a consistência principiológica deste artigo torna imperativo que, na sua aplicação, o intérprete o conjugue com outros princípios, como os da proporcionalidade, evitando, assim, qualquer tipo de excesso.

4.2.4 *Sanções*

As sanções previstas na lei de Improbidade Administrativa possuem natureza civil, tangentemente, política. A natureza penal não lhe é pertinente, visto que o Art. 37, §4º faz menção à sanção ao atos de improbidade “sem prejuízo da ação penal cabível”.

O mesmo Art. 37, §4º, ainda faz referência às sanções em espécie que deverão ser destacadas pela lei: suspensão dos direito políticos e indisponibilidade de bens, ressarcimento de dano, perda da função pública exercida. Entretanto, não se trata de rol que vise a restringir as sanções a este enunciado, mas simplesmente

direcioná-las, tanto, que como se verá, estas vão além do rol disposto no parágrafo em comento.

Pelo fato de a lei, como visto, apresentar tipos genéricos, que podem vir a comportar um sem número de atos, imperativo que, na aplicação da sanção, o intérprete se utilize de meios adequados, sempre à luz do princípio da proporcionalidade, considerando, conforme previsão do Art. 12, parágrafo único da lei, a extensão o dano causado e o proveito patrimonial obtido pelo agente, o que dá respaldo à valoração dos atos pelos mais diversos meios, sempre pautados na razão e na adequação da punição aos fins sociais.

É a própria lógica que impõe ainda outra premissa para a aplicação das sanções aos agentes, qual seja, a adequação da sanção às particularidades do sujeito ativo do ato. Assim, por exemplo, só poderá perder função pública quem de fato a ocupe, não havendo de se questionar a aplicação desta sanção ao particular.

Discussão há ainda envolvendo a questão se deverá o agente ser penalizado em aplicação simultânea de todas as sanções previstas para a prática do ato em que veio a conduta a ser enquadrada.

Posição mais adequada nos parece aquela que deixa ao julgador a análise o caso concreto, e, segundo a proporcionalidade, a ponderação acerca das sanções cabíveis. Tanto é assim que o juiz não está adstrito ao pedido formulado pela parte autora, seja em relação ao próprio dispositivo da lei indicado por esta como o adequado ao enquadramento do ato (princípio da congruência), seja à sanção por ela postulada. Neste sentido, decidiu o STJ:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO – ATO DE IMPROBIDADE
– ART. 10, INCISO XII DA LEI 8.429/92 – PRINCÍPIO DA
CONGRUÊNCIA – ELEMENTO SUBJETIVO – DEMONSTRAÇÃO
DE PREJUÍZO AO ERÁRIO.

1. Não infringe o princípio da congruência a decisão judicial que enquadra o ato de improbidade em dispositivo diverso do

indicado na inicial, eis que deve a defesa ater-se aos fatos e não à capitulação legal.⁵

Dado este panorama prévio, passemos ao estudo das sanções em espécie previstas na lei 8.429/1992, dispostas ao longo de seu Art. 12 e incisos.

4.2.4.1 Perda de bens e valores

Prevista nos incisos I e II do artigo em estudo, aplicável, portanto, em caso de condutas de enriquecimento ilícito e danos ao erário, recaindo sobre os bens ou valores indevidamente acrescidos ao patrimônio, com o fim de reintegrá-los à administração pública ou retirar daquele que fez uso da administração para alcançar vantagens indevidas os valores obtidos.

Não recai esta sanção, portanto, sobre nenhum outro bem, senão aquele que teve origem, direta ou indiretamente, do ato de improbidade administrativa, sendo este revertido ao erário e, na falta do bem, será o seu valor convertido em pecúnia, bem como o valor de qualquer outro dano sofrido pela administração.

4.2.4.2 Ressarcimento integral do dano

Segundo a disposição dos diversos incisos do Art. 12 da lei, todos os atos de improbidade tipificados estão passíveis desta sanção.

A aplicação desta pelo julgador culmina no dever do sujeito ativo dos atos em reparar toda e qualquer espécie de dano sofrido pela administração, inclusive de danos de natureza moral, de forma a atender aos fins da lei.

⁵ Superior Tribunal de Justiça, REsp 842.428, T2 – Segunda Turma, Ministra relatora ELIANA CALMON, Data da Publicação/Fonte DJ 21/05/2007 p. 560

4.2.4.3 Perda da função pública

Outro caso que também está previsto nos incisos I, II e III do Art. 12, de forma que se sujeitam a esta sanção os que, por seus atos ilícitos, originem dano ao erário, enriquecimento ilícito ou firam os princípios administrativos.

Ocorre, entretanto, que se trata de sanção aplicável somente àqueles que efetivamente ocupem função no bojo da administração, como é evidente, e, ainda assim, não se há de falar de aplicação direta desta sanção pelas vias judiciais no que tange às pessoas que ocupam determinadas funções cujo procedimento de perda está referido na Constituição, como é o caso do presidente da república (arts. 51, I; 52, I e 52, parágrafo único); do vice-presidente, ministros do STF, membros do CNJ e do CNMP, procurador geral da república, advogado geral da união e ministros de estado e comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em caso de crimes de responsabilidade conexos com crimes do presidente da república (Arts. 52, I e II).

Também se subordinam nesta matéria a procedimento previsto na Constituição Deputados Federais e Senadores (Art. 55) e deputados Estaduais (art. 27, § 1º), assim como agentes que gozam de vitaliciedade, que, em geral, têm sua destituição exposta em lei especial.

Feitas estas observações, importante o comentário de que, apesar das restrições quanto à aplicabilidade desta sanção a alguns agentes, nada obsta a interposição a ação de improbidade contra os mesmos.

4.2.4.4 Suspensão dos direitos políticos

Da Constituição Federal, Art.15, V, extrai-se que:

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Nestes termos, fica evidente a excepcionalidade desta sanção, cujas hipóteses encontram-se previstas no corpo constitucional, e em que se encontra perfeitamente enquadrada a improbidade administrativa.

Diferentemente da sanção com a perda da função pública, esta é aplicável a qualquer pessoa condenada pelo ato de improbidade, mas, em caso de aplicação desta àquele que de fato está em exercício de função, é decorrência imediata a própria perda do cargo, que estará sujeita, se for o caso, aos regimes especiais já evidenciados por oportunidade do item 4.2.4.3.

Note-se que a condenação que culmina nesta sanção deve ter o período de tempo de suspensão explicitado, uma vez que este sofre variações conforme a infração praticada (enriquecimento ilícito, oito a dez anos de suspensão; prejuízo ao erário, cinco a oito anos de suspensão; atos que atentem contra os princípios da administração pública, 3 a 5 anos). Caso o julgador não o determine expressamente, presumir-se-á a condenação ao mínimo legal, conforme a infração praticada.

4.2.4.5 Multa civil

Trata-se de mais uma sanção genérica de caráter não indenizatório, aplicável a quaisquer dos ilícitos tipificados como ato de improbidade administrativa, que culmina em sanção de caráter pecuniário, adstritos aos limites previstos na lei da seguinte forma: enriquecimento ilícito, multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial; prejuízo ao erário, pagamento de multa civil de até duas

vezes o valor do dano; ato contra princípio da administração, multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente.

4.2.4.6 Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios

A última sanção prevista na lei de improbidade, sendo aplicável a todos os atos de improbidade tipificados. Esta sanção se destaca por ter caráter relevante na coação dos atos de improbidade por pessoas jurídicas, posto que por este, ficam impedidas de participar de licitação pública.

5 CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Em um regime voltado à honestidade cívica e delineado conforme os ditames do Estado de Direito, surge, de imediato, a necessidade de responsabilização daquele que, exercendo parcela da soberania do Estado, pratica ilícito. Tal responsabilização, por evidente, deve ser efetivada na proporção da parcela da soberania exercida.

Os crimes de responsabilidade, agora em estudo, tratam-se de infrações de caráter político-administrativo praticados pelos agentes políticos, uma vez que estes se destacam do restante dos agentes públicos pela própria natureza das funções por

estes exercidas, que se caracterizam pela incidência imediata no seio da sociedade dos atos praticados por estes, e que, embora dotados muitas vezes de conteúdo eminentemente decisório que tende a ter núcleo mais flexível que os demais atos, deve estas pautado rigorosamente sobre a supremacia do interesse público, sob pena de ser ato viciado, dando ensejo à necessária responsabilização.

Os crimes de responsabilidade estão previstos no corpo da Constituição Federal de 1988, na proporção em que se define sua caracterização às funções descritas dos agentes políticos, tratando-se, em verdade, de infrações de natureza político-administrativa, e não criminal, como há de se compreender.

5.2 SUJEITO ATIVO, TIPIIFICAÇÃO E SANÇÃO

O sujeito ativo das condutas descritas como crimes de responsabilidade são abordados os agentes políticos em geral, e, para os fins deste trabalho, serão aqui abordados os aspectos gerais da lei 1.079 de 1950 e do Decreto-Lei Nº201 de 1967, que tratam do assunto com sentido de maior relevância.

5.2.1 Crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado, Dos Ministros do STF e do Procurador-Geral da República

É por previsão da lei 1.079 de 1950 que se tipificam os crimes de responsabilidade cometido pelas pessoas abordadas neste tópico, por previsão expressa do Art. 2º desta.

Seguindo a dicção constitucional do Art. 85, parágrafo único que preconiza que lei especial definirá os crimes de responsabilidade praticados pelo Presidente da

República, o Art. 4º da lei em estudo os define como os atos 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 (Constituição, artigo 89).

Segue a lei, descrevendo os crimes de responsabilidade praticados pelos Ministros de Estado:

- 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 justificação, 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;
 - 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.

Descreve ainda os crimes de responsabilidade dos Ministros do STF, além dos crimes praticados contra a lei orçamentária (Art. 39-A c/c Art. 10):

- Art. 39. São crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal:
- 1- altera, por qualquer forma, exceto por via de recurso, a decisão ou voto já proferido em sessão do Tribunal;
 - 2 - proferir julgamento, quando, por lei, seja suspeito na causa;
 - 3 - ser patentemente desidioso no cumprimento dos deveres do cargo;
 - 5 - proceder de modo incompatível com a honra dignidade e decôro de suas funções.

Especifica os crimes de responsabilidade praticados pelo Procurador Geral da República, além dos crimes praticados contra a lei orçamentária (Art. 40-A c/c Art. 10):

Art. 40. São crimes de responsabilidade do Procurador Geral da República:

- 1 - emitir parecer, quando, por lei, seja suspeito na causa;
- 2 - recusar-se a prática de ato que lhe incumba;
- 3 - ser patentemente desidioso no cumprimento de suas atribuições;
- 4 - proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

E, por fim, no que tange aos crimes de responsabilidade praticados por Governadores e seus Secretários:

Art. 74. Constituem crimes de responsabilidade dos governadores dos Estados ou dos seus Secretários, quando por eles praticados, os atos definidos como crimes nesta lei.

Pelo exposto, fácil aduzir tomando-se em paralelo os atos tipificados como atos de improbidade administrativa, que uma mesma conduta está, na maior parte das vezes, enquadrada tanto como improbidade administrativa como enquanto crime de responsabilidade. Para exemplificar, tomemos uma situação hipotética em que um Ministro do Supremo venda seu voto em determinado processo para beneficiar os interesses de determinada pessoa jurídica. Este ato, em tese, se configuraria como enriquecimento ilícito no âmbito da improbidade administrativa (Art. 9º da lei 8.429/92) e também praticaria crime de responsabilidade por ter procedido de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo, nos moldes do Art. 39, 5 da lei 1.079/50.

Cabível neste íterim a ressalva de que, segundo o louvável doutrinador do Direito Penal Nélson Hungria (1891 – 1969), nos crimes de responsabilidade, os tipos destacam-se por serem abertos, não sendo exigível a mesma adequação típica do Direito Penal.

A sanção pela prática destes atos está prevista nos Arts. 1º e 78 da lei, sendo aplicável a todos os agentes de que trata o diploma legal. A sanção consiste perda

do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública.

5.2.2 Crimes de responsabilidade praticados por prefeitos e vereadores

No que concerne à responsabilização dos prefeitos, Waldo Fázio Júnior explana que:

Se, comumente, a responsabilidade criminal dos agentes públicos, por delitos praticados contra a administração, é prevista nos Arts. 312 *usque* 327 e 359-A *usque* 359-H do Código Penal (peculato, cocussão, corrupção passiva, prevaricação, etc.), tratando-se de Prefeito, porém, sem prejuízo da caracterização de algumas figuras criminosas contempladas no estatuto penal geral, existe legislação penal específica, vale dizer, o DL 207.

Com efeito, há de se distinguir as modalidades de ilicitude penal e político-administrativa a que está exposto o Prefeito:

- crimes funcionais (impropriamente designados crimes de responsabilidade, nos incisos do Art. 1º do DL 201);
- crimes de responsabilidade (infrações político-administrativas) nos incisos do art. 4º do DL 201;
- crimes comuns contra a Administração Pública (arts. 312 a 327 do CP);
- crimes previstos em leis especiais (por exemplo, nas leis de licitações, de abuso de autoridade, eleitora, etc).⁶

No que diz respeito ao Decreto-Lei Nº201 de 1967, interessa ao nosso estudo o Art. 4º, que dispõe acerca dos crimes de responsabilidade praticados pelos ocupantes dos cargos de prefeito, que se caracterizam, conforme este dispositivo legal, por atos que impeçam o funcionamento regular da Câmara; pratiquem, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitam-se na sua prática; omitam-se ou negligenciem na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da Prefeitura; procedam de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo, dentre outros.

⁶ FAZZIO JÚNIOR, Waldo, **Responsabilidade Penal e Político-Administrativa dos Prefeitos**, São Paulo: Atlas, 2007, p. 21

Além do decreto lei, a própria Constituição, em seu Art.39-A, § 2º, algumas condutas tipificáveis enquanto crime de responsabilidade, consistindo estas em efetuar repasse que supere os limites definidos neste Art. 39-A; não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês ou enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

No caso do Presidente da Câmara dos Vereadores, a previsão constitucional consta no Art. 39-A, § 3º, que estabelece como crime de responsabilidade por este praticado a destinação de mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

No que tange aos vereadores em geral, o preceito legal consta no Art. 7º o Decreto-Lei 201/67:

Art. 7º A Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando:

- I - Utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa;
- II - Fixar residência fora do Município;
- III - Proceder de modo incompatível com a dignidade, da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública.

Neste espectro, vemos, mais uma vez, que os crimes de responsabilidade aqui descritos também podem, em tese, configurar ato de improbidade administrativa, e na verdade o configuram na maior parte das vezes.

5.3 PROCEDIMENTO

Os crimes de responsabilidade, por sua natureza eminentemente política, são julgados, em geral, por entes dotados de caráter político, como os órgãos do poder legislativo, que, para este intuito, possuem maior legitimidade. O teor das sanções pela prática destes ilícitos, que englobam a perda do cargo e suspensão dos direitos políticos, explana esta competência diferida.

Para ilustrar o procedimento, faremos uma análise um pouco mais aprofundada acerca a sistemática de julgamento do presidente da República pela prática das condutas ora abordadas.

5.3.1 Procedimento de Impeachment do Presidente da República

O art. 52 da Constituição, em seus incisos I e II, prevê como competência privativa do Senado Federal processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles e processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade.

No que toca ao Presidente da República, o processamento por crimes de responsabilidade se dará por um sistema bifásico, uma vez que cabe à Câmara dos Deputados, por dois terços dos seus membros, a admissão da, após o que, será submetido a julgamento perante o Senado Federal (Art. 86, caput da Constituição). Já na Câmara, assiste ao Presidente o direito ao contraditório e à ampla defesa.

Provida a autorização pela Câmara, que se materializa por meio de resolução, o Senado Federal, sob a presidência do Presidente do STF (Constituição Federal, Art. 52, parágrafo único), instaurará o processo, coroando verdadeiro sistema político-jurídico em harmonia com a teoria dos freios e contrapesos.

Instaurado o processo, o presidente restará suspenso de suas funções pelo prazo de 180 dias (Art. 186, § 1º, I e § 2º), findo o qual, cessará a suspensão independentemente da conclusão do julgamento.

A sentença, em sendo condenatória, será proferida por meio de resolução, para a qual são exigidos voto de 2/3 dos membros do Senado Federal, dando ensejo à perda do cargo e inabilitação para o exercício de qualquer função pública (Art. 52, parágrafo único).

Interessante questão se deu no julgamento do Impeachment do ex-presidente Fernando Collor de Mello. O Art. 15 da lei 1.079/50 estabelece que a denúncia só poderá ser recebida enquanto o denunciado não tiver, por qualquer motivo, deixado definitivamente o cargo. Ora, o artigo destacado fala em recebimento da denúncia, de modo que, tendo renunciado ao cargo às vésperas do julgamento pelo Senado, o ex-presidente interpôs Mandado de Segurança sob a alegação de que sua renúncia culminaria em extinção do processo.

O STF decidiu, no MS 21.689-1, por maioria de votos, que a renúncia ao cargo não extinguiria o processo já legalmente iniciado, e que restava prejudicada a sanção de perda de cargo, mas não a inabilitação para exercício da função pública por oito anos, que se encontram em igual patamar enquanto sanções principais, e não em relação de acessorialidade.

Outro ponto relevante é aquele que diz respeito à legitimidade para apresentar a denúncia. O Art. 41-A, inserido pela lei 10.028/2000 no corpo da lei 1.079/50, preconiza que:

Art. 41-A. Respeitada a prerrogativa de foro que assiste às autoridades a que se referem o parágrafo único do art. 39-A e o inciso II do parágrafo único do art. 40-A, as ações penais contra elas ajuizadas pela prática dos crimes de responsabilidade previstos no art. 10 desta Lei serão processadas e julgadas de acordo com o rito instituído pela Lei nº 8.038, de 28 de maio de 1990, permitido, a todo cidadão, o oferecimento da denúncia.

Vê-se, portanto, uma excrescência da lei ao utilizar o termo “ação penal” relacionada ao cometimento dos crimes de responsabilidade, concedendo legitimidade a qualquer cidadão no sentido de oferecer a denúncia. Insistindo na

confusão legal, o pleno do Pretório Excelso decidiu na PET 1.954 pela negativa da legitimidade popular para as denúncias contra Ministros de Estado nos crimes não-conexos com os do Presidente da República, tomando por fundamento a errônea natureza penal dos ilícitos em enfoque, e alegando a incompatibilidade do dispositivo infraconstitucional com o Art. 129, I da Carta Magna. Vejamos:

EMENTA: DENÚNCIA POPULAR. SUJEITO PASSIVO: MINISTRO DE ESTADO. CRIMES DE RESPONSABILIDADE. ILEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM. RECEBIMENTO DA PEÇA INICIAL COMO NOTITIA CRIMINIS. ENCAMINHAMENTO AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 1. O processo de impeachment dos Ministros de Estado, por crimes de responsabilidade 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. 2. Prevalência, na espécie, da natureza criminal desses processos, cuja apuração judicial está sujeita à ação penal pública da competência exclusiva do Ministério Público Federal (CF, artigo 129, I). Ilegitimidade ativa ad causam dos cidadãos em geral, a eles remanescendo a faculdade de noticiar os fatos ao Parquet. 3. Entendimento fixado pelo Tribunal na vigência da Constituição pretérita (MS 20422, Rezek, DJ 29/06/84). Ausência de alteração substancial no texto ora vigente. Manutenção do posicionamento jurisprudencial anteriormente consagrado. 4. Denúncia não admitida. Recebimento da petição como notitia criminis, com posterior remessa ao Ministério Público Federal. ⁷

Este entendimento do Supremo vem reiterando-se desde então, tornando a jurisprudência sólida no sentido da não-admissão da denúncia popular quando o crime de responsabilidade não for julgado por casa legislativa, mas por órgão do judiciário. Entretanto, nos casos em que há previsão de julgamento pela casa do poder legislativo, como ocorre no sistema bifásico de impeachment do Presidente da República, compreende-se, a contrário senso, que permanece a legitimidade de qualquer cidadão para oferecimento da denúncia.

⁷ Supremo Tribunal Federal, PET 1.954 – Tribunal do Pleno, Ministro relator MAURÍCIO CORRÊA, Data da Publicação/Fonte DJ 01-08-2003 PP-00106

6. AGENTES POLÍTICOS, LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Dadas todas as informações previamente lançadas neste estudo, evidente se tornam algumas nuances da lei de improbidade e dos crimes de responsabilidade.

Alguns atos podem, a uma só vez e em tese, se enquadrar tanto em uma classificação quanto na outra, como é o caso hipotético, de um Presidente da República que se beneficie de seu cargo para receber ilicitamente vantagens pecuniárias de determinada empresa, para, em troca, lhe conceder algum tipo de benefício. Neste ato, o presidente, repita-se, em tese, estaria praticando ato de improbidade administrativa configurado pelo enriquecimento ilícito (Art. 9º na lei 8.429/92), mas também crime de responsabilidade, uma vez que trata-se de ato atentatório à probidade da administração (Lei 1.079/50, Art. 4º, V). Além destes tipos, estaria praticando, no interior da esfera penal o crime de corrupção passiva, previsto no Art. 317 do Código Penal, por estar exigindo vantagem indevida para si em razão de sua função, estando sujeito, como sanção, a pena de três a oito anos de recluso e multa.

Observa-se, portanto, uma multiplicidade de possíveis enquadramentos para uma única conduta isolada, o que dá abertura para uma das mais atuais e acirradas discussões do meio jurídico: poderia o agente político a um só tempo responder por improbidade administrativa e crime de responsabilidade, levando-se em consideração uma mesma conduta praticada? Parece-nos que sim, pelos motivos que passamos a expor.

6.1 NATUREZA JURÍDICA DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, CRIMES DE RESPONSABILIDADE, ILÍCITOS ADMINISTRATIVOS, ILÍCITOS PENAIIS E A INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

Fundamento basilar para a compreensão da questão proposta é a natureza jurídica dos institutos a ela relacionados. Por este motivo, fundamental se fez necessário todo o corpo de explanação acerca da tipificação de cada um deles, de modo a dar substrato ao que se passa a discutir.

Como se pode observar acerca da Lei de Improbidade Administrativa, esta prevê como condutas infracionais o enriquecimento ilícito (Art. 9º), dano ao erário (Art. 10) e a violação dos princípios da administração pública (Art. 11).

Tais condutas são passíveis de sanções de caráter civil e político, com a perda de bens e valores, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, multa civil, proibição de contratar com o poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Tem, portanto, intuito reparatório além do sancionatório propriamente dito, visando a corrigir o amplo prejuízo causado pelos abalos sofridos pela administração e pelos cofres públicos, evitando-se que, em um segundo momento, tais prejuízos

se façam refletir no seio social, à medida que a coletividade se veria privada dos benefícios para os quais contribui pela via tributária.

Deste modo, evidente se torna o caráter civil e, em um segundo momento político, quando se vêem afastados os maus administradores. Tanto é assim que o STF, ao julgar procedente a ADI 2797, interposta acerca da inconstitucionalidade da Lei 10.628/2002, que acrescentou os §§ 1º e 2º ao artigo 84 do Código de Processo Penal, em que se estabelecia a prerrogativa de foro também para a ação de improbidade administrativa, declarou de maneira literal a natureza cível da ação de improbidade administrativa:

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 estabelecer competência originária do Supremo Tribunal, em relação à qual a jurisprudência do Tribunal sempre estabeleceu nítida distinção entre as duas espécies. 6. Quanto aos Tribunais locais, a Constituição Federal -salvo as hipóteses dos seus arts. 29, X e 96, III -, reservou explicitamente às Constituições dos Estados-membros a definição da competência dos seus tribunais, o que afasta a possibilidade de ser ela alterada por lei federal ordinária.⁸

Já no que diz respeito aos crimes de responsabilidade, sua natureza é eminentemente político-administrativa, pois sua sanção, como foi visto, limita-se ao afastamento do mau administrador com a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos, que será julgado, em alguns casos pela casa do poder legislativo relacionada ou mesmo pelo judiciário, na falta da previsão constitucional (Constituição Federal ou Estadual, e nesta última, naquelas funções em que possa se estabelecer simetria com as relacionadas na Constituição Federal).

⁸ Supremo Tribunal Federal, ADI 2797 – Tribunal do Pleno, Ministro relator Sepúlveda Pertence, Data da Publicação/Fonte DJ 19-12-2006 PP-00037

Pertinente ao tema é ainda a responsabilização a que se está passível o agente político também na esfera de natureza penal propriamente dita e na esfera de natureza administrativa *stricto sensu*.

Na esfera administrativa, em linhas gerais, havendo previsão em lei específica, geralmente estatutária, em razão do cometimento de determinada conduta, mediante processo administrativo se poderá sujeitar o agente à sanção administrativa disposta, sem que para isso se demande julgamento judicial. Ou seja, há atos que figuram nas leis de improbidade ou de crime de responsabilidade que também figuram como atos puníveis no próprio âmbito da administração pública, independentemente de processamento nas demais esferas.

O Art. 37, § 4º, ao prever lei especial para disciplinar a matéria de improbidade administrativa, determina, expressamente, que as disposições desta serão aplicáveis sem prejuízo da ação penal cabível. Deste modo, e em não se configurando o crime de responsabilidade no interior da esfera penal como foi exposto, vemos presente uma terceira tipificação a que se sujeitam os atos configuráveis como atos de improbidade, sendo agora como crimes em sentido próprio, conforme haja previsão legal, e o que de fato ocorre, uma vez que se pode afirmar categoricamente que todos os crimes contra administração são enquadráveis como atos de improbidade administrativa.

Além dos crimes previstos na legislação extravagante, são tipificadas pelo Código Penal brasileiro, dos Arts. 312 a 326, algumas condutas que configuram crimes contra a administração pública, onde se destacam os crimes de peculato (Art. 312), concussão (Art. 316), corrupção passiva (Art. 317) e prevaricação (Art. 319).

Observa-se, então, a distribuição dos ilícitos contra a administração pública por quatro esferas jurídicas distintas a partir da natureza da lei infringida: ato de

improbidade administrativa, a ser processado no juízo cível; crimes de responsabilidade, de natureza político-administrativa a ser processado pelos órgãos do poder legislativo pela forma definida em lei ou pelo próprio judiciário, conforme o caso; ilícito penal, que dará origem à ação penal; e ilícito administrativo, do qual decorre o processo administrativo.

O princípio que rege o processamento do ilícito nestas esferas é o da independência das instâncias, as quais, apenas excepcionalmente, comunicam-se entre si, conforme previsão do Art. 935 do Código Civil de 2002, Arts. 65 e 66 do Código de Processo Penal, Art. 126 da lei 8112 (que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos da União):

Código de Processo Penal, Art. 65. Faz coisa julgada no cível a sentença penal que reconhecer ter sido o ato praticado em estado de necessidade, em legítima defesa, em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito.

Código de Processo Penal, Art. 66. Não obstante a sentença absolutória no juízo criminal, a ação civil poderá ser proposta quando não tiver sido, categoricamente, reconhecida a inexistência material do fato.

Código Civil, Art. 935. A responsabilidade civil é independente da criminal, não se podendo questionar mais sobre a existência do fato, ou sobre quem seja o seu autor, quando estas questões se acharem decididas no juízo criminal.

Lei 8.112, Art. 126. A responsabilidade administrativa do servidor será afastada no caso de absolvição criminal que negue a existência do fato ou sua autoria.

Neste sentido, percebe-se que a comunicação entre as instâncias se dá, regra geral, em caso de haver na esfera penal decisão transitada em julgado reconhecendo a inexistência do fato ou negativa de autoria, e fará coisa julgada na esfera cível a sentença penal que reconhecer excludente de ilicitude, sem, entretanto, neste último caso, haver obstáculo à discussão, nas esferas cível, acerca dos excessos eventualmente cometidos.

6.2 REFLEXO DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS NO JULGAMENTO DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E NO PROCESSAMENTO POR CRIME DE RESPONSABILIDADE

Não havendo, portanto, por regra geral a interdependência o processamento nas diversas instâncias, não há que se falar em obstrução do processamento na esfera cível da ação de improbidade administrativa por também correr na esfera político-administrativa a responsabilização por crime de responsabilidade.

Tratam-se de esferas distintas, que têm intuitos diversos, e que, por fim, se complementam no intuito de estabelecer no âmbito administrativo um ambiente propício a perpetuação dos ditames éticos fundamentais da moralidade administrativa e da supremacia do interesse público.

6.3 RECLAMAÇÃO 2138

O tribunal o pleno do Supremo Tribunal Federal, em decisão prolatada em 13 de julho de 2007 na Reclamação 2138, interposta pelo ex-ministro da Ciência e Tecnologia Ronaldo Sardenberg, prolatou decisão em sentido diverso do defendido e fundamentado neste estudo, a qual passamos a discutir.

O ex-ministro fora acusado pelo Ministério Público ter viajado para descansar em Fernando de Noronha em avião da Força Aérea Brasileira, que resultou em ação de improbidade administrativa. Inconformado com o processo interpôs a Reclamação na Suprema Corte, uma vez que era agente político, ocupante à época do cargo de Chefe de Missão Diplomática Permanente, cargo este que goza do foro por prerrogativa de função no STF (Art. 102, I, c da Constituição).

No primeiro trecho da ementa, é adotado o critério da especialidade para afastar a ação de improbidade administrativa em detrimento do processamento por crime de responsabilidade das questões envolvendo agentes políticos:

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).⁹

Neste trecho, relevância há em observar que a decisão imprime natureza político-administrativa à responsabilização tanto por ato de improbidade administrativa quanto por crime de responsabilidade. Ora, como se viu, é questão pacificada na doutrina e era o entendimento do Supremo, que foi expresso na ADI 2797 (que foi comentada no item 6.2 deste trabalho), de que a responsabilização por prática de ato de improbidade possuía natureza civil.

Em sua parte final, a ementa segue, descrevendo a competência do Supremo para julgar o crime de responsabilidade do Ministro de Estado e a incompetência do juízo de primeiro grau:

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

⁹ Supremo Tribunal Federal, Recl 2138 – Tribunal do Pleno, Ministro relator NELSON JOBIM, Data

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.⁹

Esta decisão da Suprema Corte resultou, inegavelmente, em uma pá de cal sobre a ação de improbidade administrativa, e, embora não tenha natureza vinculante, abre importante brecha, na forma de precedente, à impunidade e a desmoralização da administração pública, indo de encontro aos mais latentes anseios sociais, que constituem na solidificação de uma administração proba, embebida de preceitos éticos.

Além da já mencionada anomalia técnica ao imprimir caráter político-administrativo à responsabilização por ato de improbidade, a presente decisão também é deficiente se levado em consideração o próprio princípio da proporcionalidade. O desequilíbrio da decisão é evidente, se levarmos em consideração que, o subordinado de um agente político (agente público *strito sensu*, portanto) que praticou ato de improbidade às ordens deste, responderá de forma mais severa do que aquele que emitiu o comando, tendo, além das penalizações de perda do cargo e suspensão dos direitos políticos, de arcar com as sanções de natureza cível. Este quadro apresenta-se completamente díspare com os critérios de justiça equidade.

Fica claro, portanto, que tal decisão carece de fundamentação adequada, sobretudo perante o princípio de independência das instancias, de forma que, mesmo sendo cabível a sanção com perda de cargo tanto na ação de improbidade como pela prática do crime de responsabilidade, permanecem as sanções cíveis da primeira, que tem intuito de reparar os cofres públicos dos golpes sofridos pelo administrador ímprobo.

É, então, de relevante que tal entendimento se altere, para que se restabeleça a expectativa de adequada sanção àqueles que efetivamente praticarem atos atentatórios à administração, e, assim, a harmonização do ambiente jurídico com o a supremacia da ética, moralidade e interesse público, que, por fim, culminam na supremacia do interesse social.

CONCLUSÃO

Pelo presente estudo, pudemos observar que a atual conjuntura política e administrativa brasileira dispõe efetivamente de ferramentas que possibilitam a responsabilização os agentes políticos ímprobos e que praticam atos destoantes com os fins maiores da administração pública.

Entretanto, é necessário que estas ferramentas normativas para a disciplina dos atos despidos dos mais fundamentais preceitos de moral e ética, que são, neste estudo, a Lei de Responsabilidade Administrativa e a previsão dos Crimes de Responsabilidade, sejam aplicados com o máximo de razoabilidade com os fins a que se propõe.

Os fins das duas previsões, como o visto, são coincidentes na intenção maior de garantir à sociedade a possibilidade de controle sobre os maus gestores da administração pública, mas chegam a este fim por vias diversas, de modo que uma não exclui a outra.

Enquanto o ato de improbidade *strito sensu* é sancionado primordialmente com penalidades civis para a reparação administrativa, os crimes de responsabilidade sanciona com disposições de natureza político-administrativa, estando ai sua própria essência.

A convivência destas duas previsões na responsabilização dos agentes políticos é, em verdade, desejada e primordial, e, no que tange às sanções políticas de perda do cargo e suspensão de direitos políticos previstas em ambas, tratam-se de sanções que, por sua própria natureza lógico-jurídica, não comportariam qualquer *bis in idem*, dado que, se aplicadas em um âmbito, não seria possível, por questões óbvias, aplicá-las uma segunda vez na outra esfera. Desta forma, considerar o Crime de Responsabilidade em detrimento da Lei de improbidade Administrativa, tomando por fundamento a especialidade da previsão dos Crimes de Responsabilidade, não apresenta maior procedência, uma vez que, repito, as duas tem naturezas jurídicas diversas.

Para a maior harmonização entre os interesses da sociedade, necessário é que haja maior rigor na posição do Supremo Tribunal Federal acerca da aplicabilidade da Improbidade Administrativa. É uma lei fundamental para o controle da moralidade administrativa, e, em conjunto com a responsabilização nos termos dos crimes de Responsabilidade, torna muito mais eficiente a tutela da *res publica*, garantindo assim, que haja real e efetiva supremacia do interesse pública, da ética, e da própria sociedade.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19 ed., Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FAZZIO JÚNIOR, Waldo, *Responsabilidade Penal e Político-Administrativa dos Prefeitos*. São Paulo: Atlas, 2007.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado* 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 19 ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

MELLO, Celso Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25ª ed., São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2008.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*, 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. *Curso de Processo Penal*. 10 ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 26 ed., São Paulo: Malheiros, 2007.