

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

ROMERO SÁ SARMENTO DANTAS DE ABRANTES

A APLICABILIDADE DAS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS  
CRIMES DE RESPONSABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS

SOUSA – PB

2015

ROMERO SÁ SARMENTO DANTAS DE ABRANTES

A APLICABILIDADE DAS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS  
CRIMES DE RESPONSABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS

Trabalho de Conclusão apresentado ao  
Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da  
Universidade Federal de Campina  
Grande, em cumprimento dos requisitos  
necessários para a obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Eduardo Jorge Pereira  
de Oliveira

ROMERO SÁ SARMENTO DANTAS DE ABRANTES

A APLICABILIDADE DAS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS  
CRIMES DE RESPONSABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS

Trabalho de Conclusão apresentado ao  
Curso de Ciências Jurídicas e Sociais, da  
Universidade Federal de Campina  
Grande, em cumprimento dos requisitos  
necessários para a obtenção do título de  
Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Prof. Eduardo Jorge Pereira  
de Oliveira

Data da aprovação: 16 de Março de 2015

Banca examinadora:

---

Orientador: Professor Mestre Eduardo Jorge Pereira de Oliveira

---

Prof. Doutor Iranilton Trajano da Silva

---

Prof. Robervaldo Queiroga da Silva

## **AGRADECIMENTOS**

Em primeiras linhas, agradeço a Deus por ter me acompanhado em todos os momentos da minha vida, que me iluminou e me concedeu a sabedoria e a capacidade de aprendizado.

Agradeço a minha mãe, Carla, e ao meu pai, José Allan, que juntos conseguiram me conceder uma educação privilegiada pela qual sempre fui dedicado e esforçado para conseguir retribuir todo o esforço e ser motivo de orgulho para eles.

Meus avós maternos e paternos, que foram pessoas de caráter intocável e educadores com base na moral e princípios éticos, sempre mostrando o real valor do estudo na vida das pessoas.

Minhas tias e tios, dos quais cito, principalmente, Renata e Andrea, que me deram dicas e contribuíram para minha formação acadêmica, e, Johnson e Manoel, que foram exemplos e reflexos do que sempre quis ser na vida.

Meus primos e primas, que sempre estiveram presentes em meus pensamentos, e em especial, minha pequena prima Lorena, que vem sendo uma grande diversão nestes momentos de dedicação e esforço para conclusão do curso.

Todos os amigos que foram motivos de diversão e companheirismo.

Minha namorada, Marina Estrela, que foi como uma guia nos momentos de dificuldade e que esteve ao meu lado quando precisei de ajuda.

Meu escolhido orientador, Eduardo Jorge Pereira de Oliveira, mestre não só na carreira profissional, mas também na vida, na amizade, nos conselhos e na motivação. Vencer é saber fazer escolhas e escolher quem quer caminhar ao seu lado é essencial para obter a vitória.

“A justiça sem a força é impotente, a força sem justiça é tirana.”

*(Blaise Pascal)*

## RESUMO

A presente pesquisa trata a correta aplicação jurídica para a Lei de Improbidade Administrativa e para os Crimes de Responsabilidade, tendo os agentes políticos como sujeito ativo. Improbidade administrativa é o ato cometido por agente público, no exercício de sua função administrativa, que vai contra os princípios da Administração Pública e é regido pela Lei nº 8.429/1992. Crime de Responsabilidade é o ato criminoso praticado por agente político, em exercício de sua função política e é submetido as regras da Lei nº 1.079/1950. O princípio constitucional do *bis in idem* descreve que não podem ser aplicadas duas ou mais punições, de mesma natureza, para um só ato. O Supremo Tribunal Federal defende a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa para os agentes públicos e dos Crimes de Responsabilidade aos agentes políticos, além do foro por prerrogativa de função, essencial para o exercício da função política, afastando a aplicação cumulada de ambas legislações aos agentes políticos com justificativa no princípio do *bis in idem*. O Superior Tribunal de Justiça defende o posicionamento de que os agentes políticos podem ser processados e julgados por ambas as Leis e que estes não devem ter foro por prerrogativa de função, tendo processamento e julgamento em juízo de primeiro grau. O objetivo da pesquisa é analisar o caso como um aplicador das leis e seus princípios, apresentando um posicionamento próprio acerca do tema e demonstrar a necessidade de uma uniformidade jurisprudencial nos tribunais superiores. Para alcançar os objetivos, será utilizado o método dedutivo de abordagem científica, com uma análise de leis, doutrina e outros dispositivos legais.

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

## **ABSTRACT**

This research is the correct legal application to the Improbity Administrative Law and the Crimes of Responsibility, having the political agents as active subjects. Improbity administrative is the act committed by public servants, in the exercise of its administrative function, which goes against the principles of Public Administration and is governed by Law nr. 8.429/1992. Crime of Responsibility is the criminal act committed by a political agent, in the exercise of their political function and is subject to the rules of Law nr. 1,079/1950. The constitutional principle of bis in idem describes that can not be applied two or more penalties, of the same nature, for one just act. The Federal Supreme Court (STF) supports the implementation of the Improbity Administrative Law for the public servants and Responsibility Crimes to political agents, in addition to court for prerogative function, essential to the exercise of political function, removing the cumulative application of booth law of political agents with justification the principle of bis in idem. Higher Court of Justice (STJ) upholds the position that the political agents can be prosecuted and judged by both Laws and that they should not have jurisdiction by prerogative function, and processing and trial in trial court. The objective of the research is to analyze the case as an enforcer of laws and principles, with a positioning itself on the subject and demonstrate the need for a uniformity jurisprudential in the higher courts. To achieve the objectives, will use the deductive method of scientific approach, with na analysis of laws, doctrine and other laws.

**Keyword:** Political agents. Crime of responsibility. Improbity Administrative.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIMES DE RESPONSABILIDADE: O SURGIMENTO E A NECESSIDADE DE APLICAÇÃO</b> .....	12
2.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O SEU DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO .....	12
2.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA .....	15
2.3 FATORES HISTÓRICOS DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE .....	16
<b>3 OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS PECULIARIDADES JURÍDICAS DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE</b> .....	19
3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RELAÇÃO PRINCIPIOLÓGICA .....	19
3.1.1 Princípio da legalidade .....	20
3.1.2 Princípio da impessoalidade .....	21
3.1.3 Princípio da moralidade .....	21
3.1.4 Princípio da publicidade .....	22
3.1.5 Princípio da eficiência .....	22
3.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	23
3.2.1 Elementos que caracterizam o ato de improbidade administrativa .....	23
3.2.2 Sujeito passivo .....	24
3.2.3 Sujeito ativo .....	25
3.2.4 Conceito e atos de improbidade administrativa .....	26
3.2.5 Natureza sancionatória .....	28
3.2.6 Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa .....	29
3.3 CRIMES DE RESPONSABILIDADE .....	30
3.3.1 Definição e atos que caracterizam os crimes de responsabilidade .....	31
3.3.2 Natureza sancionatória: constitucional ou político-administrativa .....	32
<b>4 A APLICABILIDADE DAS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS</b> .....	33
4.1 AGENTES POLÍTICOS .....	33
4.2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E RECLAMAÇÃO 2138/DF .....	35
4.3 PRINCÍPIO DO <i>BIS IN IDEM</i> .....	37
4.4 JUÍZO COMPETENTE PARA PROCESSAR E JULGAR .....	39
<b>5. CONCLUSÃO</b> .....	45
<b>6. BIBLIOGRAFIA</b> .....	48

## 1 INTRODUÇÃO

A lei de improbidade administrativa foi legislada para disciplinar os agentes públicos que praticam atos contrários aos princípios da Administração Pública em exercício de sua função administrativa. Os agentes públicos que praticam estes atos são tidos como desonestos e corruptos. A improbidade administrativa é regulada pela Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, §4º e em lei específica Nº 8.429, de 2 de Junho de 1992.

Os crimes de responsabilidade são específicos aos agentes políticos que cometem atos criminosos em exercício de suas funções políticas. Os agentes políticos que cometem crime de responsabilidade serão processados e julgados nos conformes da lei Nº 1.079, de 10 de Abril de 1950.

Agente público é qualquer pessoa responsável, de forma definitiva ou transitória, em desempenhar função pública. Agente político é o agente público responsável pela formação da vontade política do Estado.

O princípio constitucional do *Bis in idem* não aceita a aplicação de duas punições, de mesma natureza, para um só ato. Quem comete ato de improbidade administrativa estará sujeito a receber pena de natureza político-administrativa, assim como quem comete crime de responsabilidade, também poderá ser submetido à sanções de natureza político-administrativas.

O presente trabalho tem como principais finalidades buscar uma solução para a correta aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/1992, e para os Crimes de Responsabilidade, regidos pela Lei nº 1.079/1950, tendo como sujeito ativo os Agentes Políticos. Acontece que atualmente no meio jurídico, o Supremo Tribunal Federal defende que os agentes políticos sejam regidos, exclusivamente, pela Lei nº 1.079/1950 e tenham direito a foro por prerrogativa de função, enquanto que o Superior Tribunal de Justiça defende que aos agentes políticos aplicam-se as Leis nº 8.429/1992 e nº 1.079/1950 de forma cumulada, ferindo assim o princípio do *bis in idem*, e não aceitam o foro por prerrogativa de função para alguns agentes políticos. Essa divergência causa diversos problemas para a Administração Pública, que necessita de uma legislação segura, unificada e de punição proporcional para a responsabilidade de cada ato da função política,

levando em consideração a necessidade do foro por prerrogativa de função e que o ato seja punido de acordo com a sua relevância para o Governo. A finalidade maior é fazer com que a lei seja aplicada aos agentes políticos mas obedecendo o que o ordenamento jurídico oferece ao aplicador do direito.

A presente pesquisa mostra-se de grande necessidade para o desenvolvimento do combate a corrupção no Brasil, tema este que vem sendo muito cobrado na mídia atual. Será que as atuais legislações, acerca do tema, são suficientes e adequadas para julgar e processar os agentes políticos? Quanto ao interesse público, será que estas legislações estão sendo suficientes para atender a vontade do povo brasileiro? Será que o ordenamento jurídico está sendo respeitado diante dessas divergências de aplicação?

Para trazer uma conclusão ao tema, serão consultadas várias fontes de conhecimentos (Livros, artigos, leis, e jurisprudências), visando oferecer suporte teórico atual, prático e sintético sobre o referido assunto.

A pesquisa será de referência bibliográfica, ou seja, por meio de dados secundários, que consiste na discussão do assunto pesquisado.

A metodologia a ser utilizada nessa pesquisa consiste no método dedutivo, ou seja, pretende-se utilizar uma ampla pesquisa na doutrina, em dados, e fatos concretos que tratem sobre a improbidade administrativa, os crimes de responsabilidade e os agentes políticos, bem como de decisões que envolvam o tema na jurisprudência dos Tribunais Superiores.

Crê-se-á que a utilização desta metodologia possibilitará o resultado almejado por este trabalho, que é o de apresentar ao mundo jurídico acadêmico, um trabalho que discuta a aplicação e a eficácia de todas as legislações relacionadas ao tema, além de chegar a uma conclusão a respeito da correta aplicabilidade na visão de um aplicador do direito e não de um povo querendo combater a corrupção no país.

No que diz respeito à estrutura, o presente trabalho será organizado em três capítulos. O primeiro capítulo terá inicialmente uma análise histórica da lei de improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade, mostrando o desenvolvimento de ambas as legislações conforme o aprimoramento da Constituição Federal Brasileira.

O segundo capítulo apresentará peculiaridades e observações jurídicas importantes para formar um pensamento capaz de analisar toda a discussão

nos tribunais superiores, além de buscar conhecer sobre aspectos próprios e específicos de cada legislação.

O terceiro capítulo, por fim, tratará sobre os agentes políticos e suas características, o princípio constitucional do *bis in idem* e sua aplicação no ordenamento jurídico e a apresentação das divergências, acerca do tema, no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça.

Dessa maneira, buscará demonstrar ao meio jurídico acadêmico e social se as legislações estão sendo tratadas da maneira juridicamente corretas, além de trazer um pensamento próprio da correta aplicação tendo em vista o que o legislador oferece ao aplicador das leis e respeitando o interesse público.

## **2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIMES DE RESPONSABILIDADE: O SURGIMENTO E A NECESSIDADE DE APLICAÇÃO.**

A tão aclamada Lei de Improbidade Administrativa de 2 de Junho de 1992, foi criada visando combater, principalmente, a corrupção. Hoje é bastante fácil de perceber e ver a aplicabilidade de punições aos atos que vão contra a moralidade, probidade e demais princípios constitucionais.

Os crimes de responsabilidade são regulados, atualmente, pela Lei nº 1.079 de 1950, visa aplicar punições aos agentes políticos que vão contra a boa ordem da Administração Pública e seu desenvolvimento histórico aconteceu paralelamente com a Constituição Federal.

### **2.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O SEU DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO.**

Antes da criação da Constituição Federal de 1988, os atos que fossem contra os princípios da Administração Pública e causassem danos a Fazenda Pública, eram punidos com uma legislação própria, o Decreto lei nº 3.240, de 8 de Maio de 1941, na qual previa o sequestro de bens como punição.

Para explicar melhor como ocorria o sequestro de bens, Di Pietro (2012, p. 882) diz que:

O Decreto-Lei nº 3.240, de 8-5-41, sujeita a sequestro os bens de pessoas indiciadas por crimes de que resultem prejuízo para a Fazenda Pública. O sequestro pode atingir bens em poder de terceiros desde que estes os tenham adquirido dolosamente, ou com culpa grave. No caso de o prejuízo não ser coberto por essa forma, deve ser promovida, no juízo competente, a execução da sentença condenatória, a qual recairá sobre tantos bens quantos bastem para ressarcir-lo.

Dessa forma, o sequestro de bens utilizado pela legislação citada, poderia atingir os bens adquiridos por terceiros que de forma dolosa ou com culpa grave, contribuíram ao ato que ocorreu prejuízo para a Fazenda Pública, respondendo apenas aqueles bens para ressarcir o dano causado. Em caso de

não haver a total cobertura do prejuízo causado, seria promovida, no juízo que houve o julgamento da ação, a execução da sentença proferida pelo juiz que julgou o ato, respondendo todos os bens daqueles responsáveis pelo prejuízo, seguindo os trâmites normais da execução.

Di Pietro (2012) destaca que a perda de bens, nesta lei, equivalia apenas efeito da condenação criminal, não podendo haver prosseguimento se a ação fosse extinta por algum motivo ou o réu fosse absolvido.

Com a chegada da Constituição de 1946, o artigo 141, 31º parágrafo, determinou além do sequestro, a perda de bens, em casos de enriquecimento ilícito, aproveitando-se ou abusando das atribuições de cargos e funções do Poder Público ou de entidades autárquicas (DI PIETRO, 2012, p. 882).

Posteriormente, para fazer com que se cumprisse o dispositivo constitucional acima citado, foi promulgada a Lei nº 3.164, de 1 de Junho de 1957, que passou a trazer uma sanção de natureza civil, já que era aplicada independentemente da responsabilidade criminal, mesmo havendo a extinção da ação ou a absolvição do réu (DI PIETRO, 2012, p. 882).

A ação poderia ter como autor o Ministério Público ou qualquer pessoa do povo. Essa lei também inovou em seu artigo 3º, no qual trazia mais transparência pois exigia registro público dos valores e bens privados de todos os que exerciam função ou cargo público, passando um pouco mais de segurança para o povo e fiscalizações obter uma média dos recursos adquiridos (DI PIETRO, 2012, p. 882).

Com o avançar dos tempos, foi promulgada a Lei nº 3.502, de 21 de Janeiro de 1958, no sentido de complementar a anteriormente citada, esta veio para melhor regular o sequestro e perdimento de bens quando se tratasse de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função (DI PIETRO, 2012, p. 882).

Em sua obra, Di Pietro (2012, p. 883) cita as principais inovações da Lei nº 3.502, de 21 de Janeiro de 1958:

(a) deixou claro que o sequestro e a perda de bens são aplicáveis ao servidor público e ao dirigente ou empregado de autarquia; (b) considerou como servidor público todas as pessoas que exercessem, na União, nos Estados, nos Territórios, no Distrito Federal e nos Municípios, quaisquer cargos, funções ou empregos, civis ou militares, nos órgãos dos três Poderes do Estado; (c) equiparou a dirigente de autarquia o dirigente ou empregado de sociedade de

economia mista, de fundação instituída pelo Poder Público, de empresa incorporada ao patrimônio público, ou de entidade que receba e aplique contribuições parafiscais; (d) definiu, nos artigos 2º, 3º e 4º, os casos de enriquecimento ilícito para os fins da lei; (e) deu legitimidade ativa para pleitear o sequestro e a perda de bens, a União, Estados, Municípios, Distrito Federal, entidades que recebem e aplicam contribuições parafiscais, sociedades de economia mista, fundações e autarquias; (f) em caso de essas entidades não promoverem a ação, qualquer cidadão poderia fazê-lo, hipótese em que a pessoa jurídica interessada devia ser citada para integrar o contraditório na qualidade de litisconsorte da parte autora; (g) deixou claro que o sequestro é medida acautelatória que deveria ser seguida da ação principal, cujo objeto era a perda dos bens sequestrados em favor da pessoa jurídica autora ou litisconsorte, além do ressarcimento integral de perdas e danos sofridos pela entidade.

Essa Lei trouxe mais inovações, ajudando a interpretar e complementar o que já havia sido regulado, mostrando detalhes sobre o sequestro e perda de bens e dispendo sobre demais itens, tentando tratar da forma mais objetiva e explicativa possível.

Na Constituição de 1967, não trouxe tantas inovações, porém, em seu artigo 153, parágrafo 11, tratou da perda de bens em caso de enriquecimento ilícito durante o exercício da função pública, caso este que é bem comum de ocorrer, adquirir valores em questões que vão contra a legalidade, ou no caso de danos causados ao erário, ato no qual traz prejuízos ao Poder Público. Salientando que o dano ao erário e o enriquecimento ilícito só foram tratados na Constituição, não tendo nenhuma lei para regular tais métodos. A aplicação continuou sendo regulada pelas Leis 3.164/57 e 3.502/58 anteriormente citadas.

Posteriormente, a Constituição Federal 1988 inovou em vários artigos e trouxe uma perspectiva diferenciada do que era aplicado anteriormente, Di Pietro (2012, p. 882) cita as inovações e mudanças:

Com a Constituição de 1988, foi previsto o princípio da moralidade no artigo 37, caput, entre os princípios a que se sujeita a Administração Pública direta e indireta de todos os níveis de Governo e, no artigo 5ª, inciso LXXIII, foi inserida, como fundamento para propositura da ação popular, a lesão à moralidade administrativa. Além disso, no § 4º, do mesmo artigo 37, ficou estabelecido que “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”. Por sua vez, o artigo 15, ao indicar os casos em que é possível a perda ou suspensão dos direitos políticos, expressamente inclui, no inciso V, a “improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”.

É de fácil percepção o destaque e importância que teve o artigo 37 da Constituição Federal de 1988 para todo o assunto ligado com a Administração Pública e Probidade Administrativa. O Princípio da Moralidade veio para se integrar ao que é aplicável para uma Administração Pública eficiente e dentro da legalidade, na prática vemos pouca aplicação, porém o Judiciário luta para tentar manter esse princípio aplicável.

A Moralidade Administrativa, que para propositura de ação popular é necessário que ocorra lesão desta, será tratada mais adiante. Adicionou também que o desrespeito ao que é previsto dentro da Probidade Administrativa implicará na perda dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário.

Após a criação da Constituição Federal, veio a necessidade de regular o artigo 37, § 4º. Diante disto, houve o surgimento da Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992, dispondo sobre: "As sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências".

## 2.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Para ter uma análise científica do que se caracteriza improbidade, é importante saber o significado da palavra probidade. De acordo com o Dicionário Aurélio (2010), a palavra probidade significa: "Observância rigorosa dos deveres, da justiça e da moral". Consequentemente, probidade administrativa, de acordo com o Dicionário Aurélio (2010), significa: "Honestidade e rigor na administração ou na função pública".

O significado das palavras probidade e probidade administrativa, traz como destaque a palavra moralidade. Muitos tratam moralidade administrativa e probidade administrativa como idênticas ou de mesmo significado, porém, mesmo estando relacionadas, não se pode confundí-las. Estudar a Lei de Improbidade Administrativa sem ter um conhecimento da distinção entre ambas as palavras, é ficar meio perdido, pois estão presentes na ética para uma

transparente Administração Pública e aplicação correta da Lei de Improbidade Administrativa.

Conforme pensamento de Di Pietro (2012, p. 881), a distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa, em consideração ao ato ilícito, é:

No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais. Na lei de improbidade administrativa, a lesão à moralidade administrativa é apenas uma das inúmeras hipóteses de atos de improbidade previstos em lei.

Quando se pensa no ato ilícito cometido pelo agente político, sujeito ativo desta pesquisa, deve-se interpretar a improbidade como algo mais geral, enquanto que a moralidade, deve ser interpretada como um princípio específico que está no interior da Lei de Improbidade. Essa distinção é fundamental para uma correta aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, sabendo relacionar o tipo de lesão e inserir a punição adequada.

### 2.3 FATORES HISTÓRICOS DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Os Crimes de Responsabilidade teve inicial regulamentação constitucional na Constituição Federal de 1891, que foi pioneira ao trazer em seus artigos as palavras “Crime de Responsabilidade”. Devido a forte influência do modelo norte-americano o Brasil tomou rumo semelhante quanto a esta matéria. As leis números 27 e 30 de 1892 eram as que regulavam os dispositivos constitucionais referentes aos Crimes de Responsabilidade na época (LENZA, 2014, p. 746).

Para melhor exposição dos artigos constitucionais que inicialmente adicionaram os crimes de responsabilidade, irei citar cada uma nas formas que foram expostas na Constituição Federal de 1891.

Art. 34 Compete privativamente ao Congresso Nacional:

28º) comutar e perdoar as penas impostas, por crimes de responsabilidade, aos funcionários federais;

Art. 52 Os Ministros de Estado não serão responsáveis perante o Congresso, ou perante os Tribunais, pelos conselhos dados ao Presidente da República.

§ 1º Respondem, porém, quanto aos seus atos, pelos crimes em lei.

§ 2º Nos crimes, comuns e de responsabilidade serão processados e julgados pelo Supremo Tribunal Federal, e, nos conexos com os do Presidente da República, pela autoridade competente para o julgamento deste.

Art. 53 O Presidente dos Estados Unidos do Brasil será submetido a processo e a julgamento, depois que a Câmara declarar procedente a acusação, perante o Supremo Tribunal Federal, nos crimes comuns, e nos de responsabilidade perante o Senado.

Parágrafo Único – Decretada a procedência da acusação, ficará o Presidente suspenso de suas funções.

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

1º) a existência política da União;

2º) a Constituição e a forma do Governo Federal;

3º) o livre exercício dos Poderes Políticos;

4º) o gozo, e exercício legal dos direitos políticos ou individuais;

5º) a segurança interna do País;

6º) a probidade da administração;

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

8º) as leis orçamentárias votadas pelo Congresso.

§ 1º Esses delitos serão definidos em lei especial.

§ 2º Outra lei regulará a acusação, o processo e o julgamento.

§ 3º Ambas essas leis serão feitas na primeira sessão do Primeiro Congresso.

Art. 57 Os Juizes federais são vitalícios e perderão o cargo unicamente por sentença judicial.

§ 1º Os seus vencimentos serão determinados por lei e não poderão ser diminuídos.

§ 2º O Senado julgará os membros do Supremo Tribunal Federal nos crimes de responsabilidade, e este os Juizes federais inferiores.

Art. 59 Ao Supremo Tribunal Federal compete:

I – Processar e julgar originária e privativamente:

b) os Ministros Diplomáticos, nos crimes comuns e nos de responsabilidade.

É de fácil percepção que a matéria era bem tratada e explicativa, mesmo sendo antiga. Muito o que tem na legislação atual foi baseado ainda neste modelo de 1891.

A Constituição de 1988 trouxe o artigo 85 que prescreve que os atos do Presidente da República que atentam contra a Constituição serão tidos como Crime de Responsabilidade. Traz exemplos de hipóteses de crime de responsabilidade os atos que atentem contra: a) existência da União; b) o livre-exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; c) o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; d) a segurança interna do País; e) a

probidade na administração; f) a lei orçamentária; g) o cumprimento das leis e das decisões judiciais (LENZA, 2014, p. 746 - 747).

Com o artigo 85 exemplificando as hipóteses de incidência dos crimes de responsabilidade, o seu parágrafo único salientou que o processo e julgamento de tais crimes serão feitos por lei especial, havendo assim a necessidade de tal lei.

Para legislar sobre a definição dos crimes de responsabilidade e estabelecer suas normas de processo e julgamento, apenas a União tem competência para tal, conforme Súmula 722 do STF, sendo assim, apenas a União pode tratar sobre os crimes de responsabilidade de forma privativa.

Levando em consideração as informações já expostas, a Lei n. 1079 de 1950, conhecida como a Lei do Impeachment, estabelecendo normas de processamento e julgamento dos Crimes de Responsabilidade, ampliou as infrações político-administrativas, principalmente relacionadas aos crimes contra a lei orçamentária (LENZA, 2014, p. 747).

Vale destacar que, além do Presidente da República, poderão ser responsabilizados politicamente e destituídos de seus cargos, através do impeachment, conforme Constituição Federal de 1988:

O Vice-Presidente da República (art. 52, I); os Ministros de Estado, nos crimes conexos com aqueles praticados pelo Presidente da República (art. 52, I); os Ministros do STF (art. 52, II); os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público (art. 52, II, nos termos da EC n. 45/2004); o Procurador-Geral da República (art. 52, II) e o Advogado-Geral da União (art. 52, II), bem como Governadores e Prefeitos.

Levando em consideração os fatores históricos explanados, percebe-se que o artigo 85 da Constituição Federal de 1988 foi e é o destaque para recepcionar os Crimes de Responsabilidade até os dias de hoje, tendo a necessidade de regulamentação para controlar normas de processo e julgamento a Lei Nº 1.079, que foi apelidada como a Lei do Impeachment, conhecida assim por utilizar de um método norte-americano para destituir os citados acima de seus cargos.

### **3 OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS PECULIARIDADES JURÍDICAS DAS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

A Administração Pública é fundamental para o desenvolvimento do Estado, trazer um estudo sobre os princípios sempre é essencial para mostrar a base da aplicabilidade das leis que se relacionam com a Administração Estatal e seus agentes públicos.

Como aplicadores e estudiosos das leis, os juristas devem sempre analisar cuidadosamente todas as questões jurídicas relacionadas com a aplicabilidade de cada lei, deve-se buscar sempre entender o contexto da aplicação, a questão social e analisar o motivo da aplicação, para enfim ter um pensamento bem elaborado e com fundamento jurídico seguro.

#### **3.1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A RELAÇÃO PRINCIPIOLÓGICA**

Os doutrinadores Charles & Baltar (2011, p. 53), destacam os princípios expressos na Constituição Federal:

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu expressamente que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além dos princípios que estão na Constituição Federal, os doutrinadores Charles & Baltar (2011, p. 61), trazem outros princípios nos quais a Administração Pública deve ter como base:

Além dos princípios indicados pela Constituição, a administração pública deve obediência a outros princípios, alguns deles positivados pelo legislador infraconstitucional, em várias normas. A Lei federal nº 9.784/99 (processo administrativo), por exemplo, estabeleceu a necessária obediência, dentre outros, ao princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência. A Lei federal nº 8.666/93 (Licitações e contratos), faz também alusão a vários princípios, dentre eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade

administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, além de princípios correlatos. Podemos citar, ainda, outros princípios, como o da autotutela, da presunção de legitimidade dos atos administrativos, do objetivo processo legal, entre tantos.

Diante de inúmeros princípios citados, irei dar prioridade e detalhar os expressos na Constituição, pois estes são os mais relevantes para a temática desta pesquisa.

### 3.1.1 Princípio da legalidade

Ao observar o princípio da legalidade, pensa-se imediatamente que cada ato deve ser baseado na lei, em detrimento do texto de lei. Charles & Baltar (2011, p. 54 - 55) traz uma divisão do conceito de princípio da legalidade administrativa em três fases:

Legalidade estrita. Essa concepção de legalidade administrativa nasceu com o pensamento inspirador do Estado Liberal, influenciado pela preocupação com as arbitrariedades do período absolutista, do que resultou a ideia de restringir a atuação administrativa à mera execução das regras dispostas pelos representantes do povo. Assim, a legalidade estrita surgiu como um instrumento de proteção, um princípio limitador à atuação do Poder Público, a qual seria possível, apenas, dentro dos limites determinados pelas normas aprovadas pelos representantes do Povo.

Legitimidade. O avanço democrático do modelo de Estado e o enfraquecimento do positivismo tornaram insuficiente o raciocínio de que bastaria que a conduta administrativa fosse legal. Assim, passou-se a permitir o controle do ato administrativo, mesmo quando a conduta fosse aparentemente compatível com a lei.

Juridicidade. A exigência de que a lei predetermine de forma completa e absoluta toda a atuação da Administração é incompatível com a realidade posta, sendo indispensável a existência de uma margem decisória importante de ponderação e concretização das normas constitucionais.

Os doutrinadores trazem uma divisão que define o princípio da legalidade de uma forma completa, quanto a legalidade estrita, a legitimidade e a juridicidade, apontando as diferentes definições com o desenvolvimento da aplicabilidade da lei.

### 3.1.2 Princípio da impessoalidade

Este princípio diz que o agente público deve sempre agir em detrimento do Poder Público, nunca em seu nome (CHARLES & BALTAR, 2011, p. 56).

Charles & Baltar (2011, p. 56 - 57) explanam o princípio da impessoalidade pautados em dois aspectos:

- 1) Atendimento do interesse público. A impessoalidade proíbe que o agente público utilize seu cargo para a satisfação de interesses pessoais ou mesquinhos. Assim, não pode o agente público utilizar seu cargo para se promover, para beneficiar pessoa querida ou prejudicar um desafeto, por conta de interesses pessoais.
- 2) Imputação do ato administrativo. A impessoalidade deve ter repercussão na relação jurídica do ato administrativo praticado. Quando realiza a atividade administrativa, o agente público age em nome do Poder público, de forma que os atos e provimentos administrativos não são imputáveis ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade da Administração Pública.

É importante fazer destaque a ideia de que o agente público, no uso de suas atribuições, deve substituir sua pessoa pelo Poder Público. O Poder Público é a prioridade e para um efetivo funcionamento é necessário a observação e cumprimento deste princípio.

### 3.1.3 Princípio da moralidade

A ética e a moral são duas palavras essenciais para o bom exercício da administração pública. O agente público deve sempre pautar suas decisões e pensamentos regrados no princípio da moralidade. Em casos que o agente tiver de agir entre a lei e a moral, sua decisão deve partir da ética e moral. Há casos em que os agentes públicos utilizam do seu poder discricionário, ou seja, a lei cita o texto mas deixa para o agente a discricionariedade da decisão de agir e da forma de agir, e esta deve ser sempre pautada nos princípios éticos e morais (CHARLES & BALTAR, 2011, p. 57-58).

Charles & Baltar (2011, p. 58) fazem um importante comentário acerca do princípio da moralidade, no qual:

Esse princípio se apresenta como um vetor fundamental das atividades do Poder Público, de forma que, verificada ofensa à moralidade, mesmo que uma conduta seja aparentemente compatível com a lei, deve ser invalidada. Tal compreensão está relacionada à mutação da noção clássica de legalidade para uma ideia de legitimidade, que, além do cumprimento das regras jurídicas, abarca também a moralidade e a finalidade pública.

É importante ter a ideia que a lei foi criada para ser cumprida nas suas exigências, mas diante do que foi citado pelos autores acima, deve-se ter em mente que a lei nem sempre está de acordo com os preceitos morais e éticos, e cabe aos aplicadores utilizar destes preceitos em suas ações.

#### 3.1.4 Princípio da publicidade

Os doutrinadores Charles & Baltar (2011, p. 59) trazem uma explicação bem simples e objetiva do que seja o princípio da publicidade:

A publicidade exige que a atuação do Poder Público seja transparente, com informações acessíveis à sociedade. Hodiernamente, a publicidade é compreendida de maneira mais ampla. Não basta a publicação dos atos administrativos, ela deve ser feita de forma clara, permitindo que os cidadãos possam exercer fiscalização social sobre os atos e negócios praticados pelos gestores públicos.

Como destaque aparece a palavra transparência, isto é o que realmente falta para uma eficiente administração pública. Com o grande número de casos de corrupção existentes, observa-se que o princípio da publicidade não é muito respeitado na aplicação dos atos dos agentes públicos.

Para combater a corrupção é necessária a transparência acima de tudo e a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade acontece, muitas vezes, diante do desrespeito a publicidade.

#### 3.1.5 Princípio da eficiência

Os doutrinadores Charles & Baltar (2011, p. 60) citam sobre o princípio:

Esse princípio foi inserido no texto constitucional pela EC nº 19/98, passando a expressamente vincular e nortear a administração pública. O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, sua aplicação orienta e serve de fundamento para a construção de uma concepção de Administração Pública Gerencial.

O princípio da eficiência é algo constante aplicado nas ações dos agentes políticos, estes devem pautar as suas funções políticas na eficiência, para que assim possam obter um bom rendimento funcional. A não observação do princípio da eficiência pode causar sérios prejuízos ao Estado, portanto é importante destacar esse princípio constitucional que é de grande consideração em toda a administração pública.

### 3.2 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Para trazer um estudo aprofundado sobre determinado tema, deve-se analisar, após os fatores históricos, a conceituação e definição jurídica na busca de entender o que o tema vem a tratar, ou o que ele tem como prioridade de abrangência.

Além da conceituação, destacar a natureza sancionatória e os tipos de atos que caracterizam a improbidade administrativa é importante para relacionar com a temática tratada.

#### 3.2.1 Elementos que caracterizam o ato de improbidade administrativa

Para que o ato de improbidade administrativa ocorra, deve-se analisar alguns elementos essenciais, a doutrinadora Di Pietro (2012, p. 889) traz estes elementos de forma bem explicada:

O ato de improbidade para acarretar a aplicação das medidas sancionatórias previstas no artigo 37, § 4ª, da Constituição, exige a presença de determinados elementos:

a) sujeito passivo: uma das entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429;

- b) sujeito ativo: o agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 1º e 3º);
- c) ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário ou atentado contra os princípios da Administração Pública; o enquadramento do ato pode dar-se isoladamente, em uma das três hipóteses, ou, cumulativamente, em duas ou nas três;
- d) elemento subjetivo: dolo ou culpa.

Com base na citação acima, para ter a formação do ato de improbidade administrativa, deve-se haver uma observação desses importantes pontos: sujeito passivo, sujeito ativo, o enquadramento do ato danoso em uma das três hipóteses citadas e o dolo ou a culpa, estes que devem ser sempre analisados com muito cuidado.

### 3.2.2 Sujeito passivo

É de grande relevância citar detalhadamente quem são os sujeitos passivos na Lei de improbidade administrativa.

Sabe-se que o artigo 1º da Lei nº 8.429 citam as entidades que podem ser vítimas da improbidade administrativa, porém deixar apenas na citação da lei é deixar de detalhar quem a lei quer proteger.

Di Pietro (2012, p. 890 - 891) traz uma apresentação de todos os sujeitos passivos que podem ser enquadrados no artigo 1º da Lei 8.429 em que:

Pelo dispositivo legal, verifica-se que o sujeito passivo abrange todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado; a administração direta e a indireta (esta última compreendendo as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista); as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público, porque a ele foram incorporadas; e também as empresas para cuja criação o erário público concorreu com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. É evidente que, neste último caso, trata-se de empresas que estão sob controle direto ou indireto do Poder Público, pois, de outro modo, não teria sentido o Estado contribuir com parcela tão significativa para a formação do patrimônio da entidade e deixar seu controle em mãos do particular, em um ato de liberalidade inadmissível quando se trata de dinheiro público. Neste último caso, a natureza jurídica da entidade não é tão relevante para fins de

proteção da lei como o fato de ela administrar parcela de patrimônio público.

Pela norma do parágrafo único, são ainda incluídas outras entidades que não compõem a Administração Pública, direta ou indireta, nem podem ser enquadradas como entidades públicas de qualquer natureza. São entidades privadas em relação às quais o Estado exerce a função de fomento, por meio de incentivos, subvenções, incentivos fiscais ou creditícios, ou mesmo contribuição para a criação ou custeio. Podem ser incluídas nessa modalidade as entidades do tipo dos serviços sociais autônomos (Sesi, Senai, Sesc e outras semelhantes), as chamadas organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público e qualquer outro tipo de entidade criada ou mantida com recursos públicos. Nesse caso, o dispositivo é claro ao limitar a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. O que ultrapassar o montante da contribuição dos cofres públicos, a entidade terá que pleitear por outra via que não a ação que trata a lei de improbidade administrativa.

Trazer o comentário da doutrinadora Di Pietro é importante pois ela detalha muito bem todo o artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa, não deixando margem para dúvidas de quem sofre dano e é caracterizado ato de improbidade administrativa.

### 3.2.3 Sujeito ativo

Quanto aos sujeitos ativos, os artigos 1º e 3º da Lei nº 8.429 citam:

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.

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.

Para entrar mais profundamente no objetivo desta pesquisa, irei citar comentários de Di Pietro (2012, p. 895) que fala acerca dos agentes políticos e a Lei de Improbidade Administrativa:

Quanto aos agentes políticos referidos no artigo 102, I, c, da Constituição (Ministros de Estado e Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, Membros dos Tribunais Superiores e do Tribunal de Contas da União e Chefes de missão diplomática), o Supremo Tribunal Federal, depois de fazer distinção entre os regimes de responsabilidade político-administrativa previstos na Constituição, quais sejam, o do artigo 37, § 4º, regulado pela Lei nº 8.429/92, e o regime de crime de responsabilidade fixado no artigo 102, I, C, disciplinado pela Lei nº 1.079/50, decidiu que tais agentes, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem por improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429, mas apenas por crime de responsabilidade em ação que somente pode ser proposta perante o Supremo Tribunal Federal (Reclamação 2138/ DF, rel. orig. Min. Nelson Jobim, rel. p/ o acórdão Min. Gilmar Mendes, 13-6-07, Boletim nº 471, de 20-6-07, do STF).

Percebe-se que os agentes políticos tem uma Lei própria, no caso a Lei dos Crimes de Responsabilidade, instituída pela Constituição Federal e que traz o “privilégio” de não serem igualmente julgados pela Lei de Improbidade Administrativa.

### 3.2.4 Conceito e atos de improbidade administrativa

Com um conceito mais geral da Improbidade Administrativa, destaco o doutrinador Calil Simão (2014), que analisa o ato de improbidade dentro da área administrativa, como todo o ato que está de acordo com a desonestidade e deslealdade.

Anteriormente, foi citado nesta pesquisa, a questão do significado da palavra “improbidade”, o doutrinador Calil Simão (2014), em sua definição do que seja improbidade administrativa, trouxe os principais elementos que foram destacados no significado desta palavra, a honestidade e a lealdade, percebe-se um pensamento uniforme entre o destaque de dois princípios que são formadores da boa Administração Pública.

Realizando uma análise doutrinária geral e sustentando um relevante pensamento, Neves & Oliveira (2014, p. 33 - 34), citam:

Diverge a doutrina a respeito da definição da (im)probidade administrativa. Alguns autores sustentam que a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa. Outros defendem que a moralidade é princípio constitucional e que a improbidade resulta da violação deste princípio.

Entendemos que, no Direito positivo, a improbidade administrativa não se confunde com a imoralidade administrativa. O conceito normativo de improbidade administrativa é mais amplo que aquele mencionado no léxico. A imoralidade acarreta improbidade, mas a recíproca não é verdadeira. Vale dizer: nem todo ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade.

A questão conceitual da (im)probidade administrativa, para muitos doutrinadores, está totalmente relacionada com a moralidade administrativa, daí a importância de todo o fator histórico constitucional, pois foi dela onde surgiu a palavra moralidade na qual deu surgimento à (im)probidade administrativa.

A Lei de Improbidade Administrativa divide os atos de improbidade administrativa em três tipos: atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito, atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

A Lei n.º 8.429 de 1992, em seu artigo 9º, caput, caracteriza o ato de improbidade que importa em enriquecimento ilícito:

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[...].

Além da caracterização do ato de improbidade que implica em enriquecimento ilícito, o referido artigo ainda cita, detalhadamente em seus incisos, os casos em que incidirão os atos caracterizadores de enriquecimento ilícito.

O artigo 10º, caput, da Lei n.º 8.429 de 1992, traz uma ideia do que caracteriza o ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbarateamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei[...].

Da mesma forma que o artigo 9º, o artigo 10º traz, em seus incisos, formas de lesão ao erário.

O artigo 11º, caput, da Lei 8.429 de 1992, explica ainda quando ocorre ato de improbidade que vão contra os princípios da Administração Pública:

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[...].

Seguindo a mesma estrutura dos artigos anteriores, este artigo cita, em seus incisos, os mais detalhados casos em que haverá violação aos princípios da administração pública.

Resumindo, a Lei de Improbidade Administrativa trouxe uma ideia geral no caput dos artigos 9, 10 e 11, e em seus incisos detalhou o que iria caracterizar enriquecimento ilícito, dano ao erário e violação aos princípios da administração pública.

Trazer os tipos de atos de improbidade administrativa juntamente com o conceito é algo bem interessante, pois dessa forma conseguimos ver a ligação entre a caracterização dos atos e o conceito geral da improbidade administrativa, além de extrair um pensamento que tudo está ligado ao sujeito que vai contra a ética administrativa.

### 3.2.5 Natureza sancionatória

Um importante ponto a ser estudado, na busca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade é a natureza sancionatória de suas penas, sobre o assunto, Alexandrino & Paulo (2011, p. 897) diz que:

Quanto às penalidades, a Lei 8.429/1992 estabelece sanções de natureza administrativa (perda da função pública, proibição de contratar com o Poder Público, proibição de receber do Poder Público benefícios fiscais ou creditícios), civil (ressarcimento ao erário, perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil) e política (suspensão dos direitos políticos).

Sinteticamente, as naturezas das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa são: administrativa, civil e política.

É importante fazer destaque para as palavras de Alexandrino & Paulo (2011, p. 898) ressaltando que a Lei 8.429/1992 não traz sanção na área penal:

A Lei 8.429/1992 não estabelece sanções penais pela prática de atos de improbidade administrativa. Deve-se notar, entretanto, como expressamente consta do texto legal, que as penalidades nela cominadas são aplicáveis independentemente de outras sanções, previstas em outras leis (art. 12).

A observância do artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa é essencial para sua aplicabilidade de maneira correta e coerente com a legalidade. O destaque feito da carência de sanção na área penal e a independência de outras sanções deve ser bem observado e estudado para ter um pensamento uniforme da aplicação das sanções da Lei 8.429/1992.

### 3.2.6 Natureza jurídica da ação de improbidade administrativa

Para estudar a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa, além da natureza sancionatória, é necessário saber a natureza jurídica de sua ação, para que se tenha um pensamento acerca da sua diferença com os Crimes de Responsabilidade.

Para uma análise da natureza jurídica da Ação de Improbidade Administrativa, cito palavras dos doutrinadores Neves & Oliveira (2014, p. 256 - 257), que posicionam-se da seguinte forma:

Não obstante a realidade legislativa descrita, a doutrina, de forma amplamente majoritária, entende que a ação de improbidade administrativa tem natureza civil. É no mesmo sentido o entendimento do Superior Tribunal de Justiça. Como lembra a melhor doutrina, o art. 37, § 4º, da CF, ao prever as sanções imputáveis ao ato de improbidade administrativa, expressa que sua aplicação em ação específica para tal fim não prejudica a ação penal, o que permite a conclusão de não ter a ação de improbidade administrativa natureza penal.

Nota-se que o doutrinador cita o entendimento do Superior Tribunal de Justiça defendendo e reafirmando o posicionamento da doutrina majoritária, que posicionam-se em favor da natureza civil da Ação de Improbidade Administrativa.

Além do posicionamento doutrinário, destaco decisão proferida pelo Desembargador Federal, Olindo Menezes, da Quarta Turma do Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. NATUREZA JURÍDICA DE AÇÃO CIVIL. ATOS DE INTIMAÇÃO REGIDOS PELA LEI PROCESSUAL CIVIL. 1. A ação de improbidade administrativa, de matriz constitucional (art. 37, § 4º), regida pela Lei 8.429/92, é de natureza civil. Embora tenha um rito diferenciado, rege-se pelas regras gerais do Código de Processo Civil, inclusive no procedimento ordinário (art. 17 - idem). Não se trata de ação penal, que cuida do cometimento de crimes e da imposição de penas de natureza penal, embora atuem (ambas) a partir da mesma base empírica. 2. Conquanto se afirme que tem natureza especialíssima, qualificada pela singularidade do seu objeto, que é o de aplicar penalidades a administradores ímprobos e a outras pessoas (físicas ou jurídicas) que com eles se acumpliciam para atuar contra a Administração ou que se beneficiam com o ato de improbidade (STJ, REsp 827445/SP, Relator Ministro LUIZ FUX, Relator para o Acórdão o Ministro Teori Albino Zavascki, 1ª Turma, in DJe 08/03/2010), isso não equivale a que a ação de improbidade administrativa tenha natureza jurídica de ação penal, para atrair as regras do processo penal em relação à intimação da sentença condenatória. 3. Agravo de instrumento desprovido.

Por meio desta decisão, faço destaque ao rito diferenciado que a Lei de Improbidade Administrativa está sujeita e a natureza civil de sua ação, da qual será regida pelas regras do Processo Civil. Reforço, por meio desta jurisprudência, que a Ação de Improbidade Administrativa não tem nada relacionado com um sujeito cometer um crime e receber uma penalidade de natureza penal.

### 3.3 CRIMES DE RESPONSABILIDADE

Os Crimes de Responsabilidade são julgados pelas regras da Lei nº 1.079 de 10 de Abril de 1950. É também conhecida como a Lei do Impeachment.

Entender a definição e quais os tipos de crimes de responsabilidade, além de saber como são julgados e o local de julgamento é essencial para formar uma ideia de comparação com a Lei de Improbidade Administrativa. É

importante também destacar as questões relacionadas com a natureza jurídica de suas penas, para discorrer sobre sua aplicabilidade.

### 3.3.1 Definição e atos que caracterizam os crimes de responsabilidade

O doutrinador Lenza (2014, p. 746) traz uma definição do que seja o crime de responsabilidade:

Os detentores de altos cargos públicos poderão praticar, além dos crimes comuns, os crimes de responsabilidade, vale dizer, infrações político-administrativas (crimes, portanto, de natureza política), submetendo-se ao processo de impeachment.

Também com um pensamento um pouco semelhante, porém destacando a questão Constitucional, o doutrinador Bulos (2014, p. 1254), cita que: “Crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas, atentatórias à Constituição, tipificadas na legislação federal”.

A doutrina não diverge quanto a questão conceitual do crime de responsabilidade, mantendo a ideia do que está previsto na Lei nº 1.079 de 1950 e na Constituição Federal em seu artigo 85., este o artigo responsável por recepcionar tal instituto na legislação brasileira, onde citam atos em que o Presidente da República pode ser punido e julgado por Crime de Responsabilidade.

Quanto aos atos que caracterizam os crimes de responsabilidade, trago o texto do artigo 85, incisos I a VII e parágrafo único, da Constituição Federal de 1988:

Art. 85 São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I- a existência da União; II- o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes constitucionais das unidades da Federação; III- o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais; IV- a segurança interna do País; V- a probidade na administração; VI- a lei orçamentária; VII- o cumprimento das leis e das decisões judiciais. Parágrafo único. Esses crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

### 3.3.2 Natureza sancionatória: constitucional ou político-administrativa

É bastante essencial tratar, anteriormente, da natureza sancionatória, como o objeto da pesquisa é entender a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade, a melhor forma é estudando a natureza jurídica e sancionatória de ambos os institutos legais.

O doutrinador Bulos (2014, p. 1255 - 1256) faz uma importante distinção entre o crime de responsabilidade o crime comum, apontando a natureza de suas sanções:

Crime de responsabilidade é terminologia equivocada, pois o crime comum também é de responsabilidade.

Registre-se, contudo, que da ótica científica, com lastro na linguagem descritiva do jurista, os crimes de responsabilidade podem ser vislumbrados em contraposição aos delitos comuns.

Os comuns, por exemplo, seriam aqueles em que o a gente do fato pode ser qualquer pessoa, não uma classe específica de autores, como sói acontecer nos delitos de responsabilidade.

De qualquer sorte, a locução crime de responsabilidade parece renegar a existência de outras castas de delitos, porque dilui seu objeto na ideia generica de responsabilidade.

As constituições, de modo geral, a adotam sem maior esmero técnico ou preocupação científica, sendo factível afirmar que a espécie, além de ambígua, constitui uma peculiaridade do Direito Positivo brasileiro, pois se refere a crimes políticos-administrativos não sancionados com penas de caráter criminal.

Para nós, a modalidade poderia ser rotulada de infrações constitucionais ou político-administrativas, porque não são figuras de que trata o Direito Penal, e sim o Direito Constitucional.

Ao elaborar a Constituição, o constituinte exemplifica os casos de incidência desses delitos, os quais decorrem da violação de um dever inerente ao cargo, em razão do ofício, cometidos por agentes administrativos.

Portanto, o pensamento do doutrinador é de que, por ser uma infração tratada na Constituição e trazer penas de caráter político e administrativo, pois estes atos que caracterizam o crime de responsabilidade, são atos praticados por um agente administrativo em suas funções.

O que não pode haver, de forma alguma, é uma distorção entre os crimes de responsabilidade e os crimes contra a Administração Pública, este regido pelo Código Penal, tendo isso em mente, deve-se sempre relacionar o crime de responsabilidade com a Constituição Federal e os Crimes contra a Administração Pública com o Código Penal Brasileiro (BULOS, 2014, p. 1256).

## **4 A APLICABILIDADE DAS LEIS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E DOS CRIMES DE RESPONSABILIDADE AOS AGENTES POLÍTICOS**

Para aprofundar na problemática existente no tema tratado, deve-se, inicialmente, discorrer sobre os agentes políticos e conhecer algumas características específicas desse tipo de agente público.

Após entender as peculiaridades aplicadas aos agentes políticos, deve-se entender quais os juízos competentes para serem julgados os casos de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e de Crimes de Responsabilidade.

É importante trazer como destaque o princípio do *bis in idem*, este bastante relevante para essa pesquisa, entendê-lo é de essencial importância já que o mesmo está inteiramente relacionado com toda a discussão atualmente existente.

Entende-se que a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa é uma forma geral, destinada a um grupo bem mais abrangente, enquanto que os Crimes de Responsabilidade abrange um grupo mais celetos, os Agentes Políticos, em cima disso decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça trazem grandes divergências, além destes tribunais superiores, a discussão é bem constante nas doutrinas mais famosas do país.

### **4.1 AGENTES POLÍTICOS**

Segundo Mello (2009, p. 246), os agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. De acordo com a definição dada por Celso Antônio Bandeira de Mello, tem-se a clara ideia de que os agentes políticos são os responsáveis pela vontade e a administração política do Estado.

Vale destacar o entendimento de Alexandrino & Paulo (2011, p. 126 - 127) acerca de quem são os agentes políticos:

Os agentes políticos são os integrantes dos mais altos escalões do Poder Público, aos quais incumbe a elaboração das diretrizes de atuação governamental, e as funções de direção, orientação e supervisão geral da Administração Pública.

As principais características dos agentes políticos são:

- a) sua competência é haurida da própria Constituição;
- b) não se sujeitam às regras comuns aplicáveis aos servidores públicos em geral;
- c) normalmente são investidos em seus cargos por meio de eleição, nomeação ou designação;
- d) não são hierarquizados (com exceção dos auxiliares imediatos dos Chefes dos Executivos), sujeitando-se, tão-somente, às regras constitucionais.

São relacionados como agentes políticos: o Chefe do poder executivo e auxiliares diretos (ministros e secretários estaduais e municipais); Membros do poder legislativo (senadores, deputados federais, estaduais e distritais e vereadores); Membros da magistratura e Ministério Público; Membros dos Tribunais de Contas (ministros e conselheiros); Diplomatas (CHARLES & BALTAR, 2011, p. 203).

Mostrar quem são os agentes políticos e suas características faz entender que estes são colocados em uma posição de ter que tomar decisões constantemente, alguns destes agentes políticos tomam decisões governamentais, nas quais uma decisão equivocada pode causar muitos problemas, porém, se estes agentes políticos fossem submetidos aos mesmos regimes de punibilidade dos demais agentes públicos, estes ficariam de mãos atadas em algumas decisões (ALEXANDRINO & PAULO, 2011, p.127).

Além do pensamento acima, vale salientar que os agentes políticos exercem função política, diferentemente de função administrativa, o que faz com que tais prerrogativas não sejam privilégios, mas sim necessidade de exercer corretamente a função (ALEXANDRINO & PAULO, 2011, p. 127).

Para reforçar o pensamento de função política, Di Pietro (p. 582, 2012) afirma que: “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).”

Saber distinguir função administrativa e função política, além de buscar entender as diferentes formas de atividades, é de grande relevância, pois a partir dessa linha de raciocínio consegue-se compreender o motivo de tais prerrogativas de alguns agentes políticos.

## 4.2 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E RECLAMAÇÃO 2138/DF

Todas as discussões e problemas atualmente existentes com relação a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade teve como marco a Reclamação 2138/DF que irei citá-la para melhor analisar:

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.

Conforme decisão acima, o Supremo Tribunal Federal sustenta que a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa cumulada com os Crimes de Responsabilidade caracterizam *bis in idem*. O Superior Tribunal de Justiça adota pensamento contrário e é pacífico ao entender que cabe sim a aplicação de ambas as sanções e o agente político pode ser punido duas vezes(improbidade administrativa e crime de responsabilidade) ou até três vezes(improbidade administrativa, crime de responsabilidade e crime comum) por apenas um ato.

O foro por prerrogativa de função também entra em questão, pelo qual o Superior Tribunal de Justiça defende o processamento e julgamento dos crimes de responsabilidade da mesma forma que na improbidade administrativa, portanto, seguindo a ordem de passar por juízo de primeiro grau, o que seria absurdo diante das funções políticas exercidas pelos agentes políticos e suas decisões.

Quanto ao foro por prerrogativa de função e a aplicação de várias penas por apenas um ato, o professor Floriano Azevedo Marques, do departamento de direito administrativo da USP, traz um importante posicionamento:

É uma multiplicação de remédios para o mesmo mal. O grande problema é que pode haver uma capilarização da responsabilidade do agente político. Em cidades do interior, por exemplo, é razoavelmente complicado colocar na mão de um juiz de comarca a competência para destituir ou afastar um prefeito eleito. (EMPRESA LIMPA, 2010, on line)

É importante pensar no lado do juiz em relação a uma decisão tão importante que é a de destituir ou afastar um prefeito de um cargo, principalmente em cidades de interior. Além da proteção a sociedade e o combate a corrupção, deve-se observar o lado do julgador e conservar sua integridade.

### 4.3 PRINCÍPIO DO *BIS IN IDEM*

O princípio do *non bis in idem* é mais conhecido na área penal, motivo pelo qual, cito palavras do famoso doutrinador Rogério Greco, (p. 567, 2012): “[...] *bis in idem*, quer dizer, que por um mesmo fato ou idêntica situação o agente seja punido duas vezes.” Percebe-se então, que o *bis in idem* é a situação pela qual uma pessoa comete um ato, que está tipificado como crime, e por esta ação, ele seja punido duas ou mais vezes.

A autora Macedo (2014, on line) traz uma explicação que o princípio do *bis in idem* não se resume apenas ao Direito Penal, mas também é aplicado na área cível:

O princípio do *non bis in idem*, geralmente tratado na esfera do direito penal, onde encontra ampla aceitação, especialmente pela positividade constitucional da garantia da dignidade da pessoa humana, priorizando um Direito Penal que se ocupa precipuamente do *fato* delituoso, e, via de consequência, afastando-se da tônica da perseguição, rotulação e segregação do indivíduo tido como “criminoso”, não é estranho ao Direito Processual Civil, especialmente quando corresponde ao princípio da utilidade, que, cediço, inspira o processo. Da idéia maior, *a parte (ou sujeito) não pode ser penalizada duplamente pelo mesmo suporte fático*, há que se ter, em sede de processo civil, que a parte, em cujo favor já teve reconhecida, em sentença de mérito, imputação indevida, não há de ser submetida ao trânsito de nova demanda, com a mesma causa de pedir e mesmo pedido, salvo, por óbvio, quando a lei assim excepcionar.

Da mesma forma que o Princípio do *non bis in idem* é utilizado em matérias penais, ele é utilizado na área cível e administrativa também, pois trata-se de um princípio constitucional.

Para demonstrar a questão do princípio do *bis in idem* relacionado com a Lei de Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade, citarei uma decisão proferida pela Corte Especial – CE, que teve como relatora a Ministra Andriahi (2009):

Processo civil. Questão de Ordem em Ação de improbidade administrativa. Agentes políticos e agentes administrativos. Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da impossibilidade de propositura da ação de improbidade, quanto aos agentes políticos, que se sujeitam à ação penal por crime de responsabilidade. Aplicabilidade no âmbito do STJ. Ação proposta contra membro do Tribunal de Contas de Estado da Federação. Peculiaridades, quanto à sua tipificação da conduta contida na ação

de improbidade, que afasta a orientação preconizada pelo STF. Possibilidade de sua responsabilização pelo regime de ação de improbidade. - No julgamento da Recl. 2.138/DF, o STF decidiu que o regime da ação de improbidade administrativa não se aplica aos agentes políticos, cujos atos estariam abrangidos pelos preceitos contidos da Lei dos Crimes de Responsabilidade, com o foro privativo estabelecido na Constituição Federal. Haveria, portanto, para os agentes políticos, 'bis in idem' entre os preceitos da Lei de Crimes de Responsabilidade e a Lei de Improbidade Administrativa. - Para Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, a conclusão não pode ser a mesma. A Lei dos Crimes de Responsabilidade separa, quanto às conseqüências, as condutas praticadas pelos diversos agentes políticos. Assim, o Presidente da República e pelos Ministros de Estado podem praticar condutas que são tipificadas como crimes contra a administração, nas quais se verificaria, na visão do STF, 'bis in idem' com as condutas previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Outros agentes políticos, porém, como os membros de Tribunais de Contas, não estão entre as autoridades a quem a lei reputa possível cometer tais crimes. Para eles, a Lei dos Crimes de Responsabilidade possibilita apenas a prática de Crimes contra a Lei Orçamentária, que não se identificam, necessariamente, com os atos reprimidos pela Lei de Improbidade Administrativa. - A peculiaridade das condutas tipificadas na Lei dos Crimes de Responsabilidade, quanto aos membros do Tribunal de Contas, indica que a eles não se estende a novel jurisprudência do STF, que exclui os agentes políticos do âmbito da Lei de Improbidade Administrativa. Portanto, a ação de improbidade, aqui, permanece cabível, não sendo todavia competente o STJ para dela conhecer. Questão de Ordem acolhida para remeter os autos ao Tribunal de Justiça da Bahia, para distribuição em primeiro grau da ação de improbidade administrativa.

Percebe-se que o Superior Tribunal de Justiça é contrário ao posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca do foro por prerrogativa de função destinada aos agentes políticos e com relação a não aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade de forma cumulativa defendido pelo Supremo Tribunal Federal.

Observa-se que a decisão foi fundamentada na posição do Supremo Tribunal Federal quanto a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade. Além dessa observação, é importante destacar que o princípio do *bis in idem* foi tratado mostrando que o agente político não pode ser punido duas vezes por apenas um ato.

É importante observar que o Supremo Tribunal Federal defende o *bis in idem*, porém ele destaca uma exceção, nem todos os agentes políticos devem ser tratados da mesma forma, na decisão acima, percebe-se que quanto aos Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, a aplicação do *bis in idem* não se enquadra.

É um assunto em que deve-se ser minucioso ao estudar, pois a preocupação principal é com relação as decisões governamentais que são

atribuições apenas de alguns tipos de agentes políticos e a aplicação de uma legislação comum, como é a Lei de Improbidade Administrativa aos agentes públicos, pode interferir. (ALEXANDRINO & PAULO, 2011, p. 127)

#### 4.4 JUÍZO COMPETENTE PARA PROCESSAR E JULGAR

Além da questão da aplicação de forma cumulativa de ambas as legislações aos agentes políticos, há o questionamento e a divergência quanto a questão do foro por prerrogativa de função.

Para tratar sobre tal questão, irei, primeiramente, trazer posicionamento doutrinário, posicionando-se em relação a quais sejam os juízos competentes para processamento e julgamento para a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade.

A ação de improbidade administrativa tem natureza cível, pensamento este que já foi defendido anteriormente nesta pesquisa, mais precisamente no capítulo anterior, demonstrando e comprovando a natureza jurídica desta ação, tendo como ponto de partida esse pensamento, não cabe pensar e analisar a possibilidade de ter a ação de improbidade administrativa foro especial. (ALEXANDRINO & PAULO, 2011, p. 905)

Qualquer agente público sujeito as regras da Lei de nº 8.429/1992 será processado e julgado em juízo ordinário de primeiro grau. (ALEXANDRINO & PAULO, 2011, p. 905)

Após analisar a frase acima, é importante destacar que os agentes políticos estão sujeitos as regras da Lei nº 1.079/1950, portanto à eles não se destinam o processamento e julgamento, em casos de crimes de responsabilidade, pelo juízo ordinário de primeiro grau.

Os doutrinadores Alexandrino & Paulo (2011, p. 905) fazem um importante comentário com relação a competência originária do Supremo Tribunal Federal:

Além disso, nossa Corte Suprema entende que a lista de suas competências originárias constitui rol exaustivo, constante do art. 102, I, da Carta Política, o qual não contempla a competência para o julgamento de ações de improbidade administrativa.

É essencial citar o artigo 102, inciso I, da Constituição Federal e trazer qual a competência de processamento e julgamento, originariamente, do Supremo Tribunal Federal:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I- processar e julgar, originariamente:

- a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;
- b) nas infrações penais comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os membros do Congresso Nacional, seus próprios Ministros e o Procurador-Geral da República;
- c) nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;
- d) o habeas corpus sendo paciente qualquer das pessoas referidas nas alíneas anteriores; o mandado de segurança e o habeas data contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, do Procurador-Geral da República e do próprio Supremo Tribunal Federal;
- e) o litígio entre Estado estrangeiro ou organismo internacional e a União, o Estado, o Distrito Federal ou o Território;
- f) as causas e os conflitos entre a União e os Estados, a União e o Distrito Federal, ou entre uns e outros, inclusive as respectivas entidades da administração indireta;
- g) a extradição solicitada por Estado estrangeiro;
- i) o habeas corpus, quando o coator for Tribunal Superior ou quando o coator ou o paciente for autoridade ou funcionário cujos atos estejam sujeitos diretamente à jurisdição do Supremo Tribunal Federal, ou se trate de crime sujeito à mesma jurisdição em uma única instância;
- j) a revisão criminal e a ação rescisória de seus julgados;
- l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;
- m) a execução de sentença nas causas de sua competência originária, facultada a delegação de atribuições para a prática de atos processuais;
- n) a ação em que todos os membros da magistratura sejam direta ou indiretamente interessados, e aquela em que mais da metade dos membros do tribunal de origem estejam impedidos ou sejam direta ou indiretamente interessados;
- o) os conflitos de competência entre o Superior Tribunal de Justiça e quais tribunais, entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal;
- p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade;
- q) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas Casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal;
- r) as ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público;

Observa-se que não há, realmente, inciso algum que fale sobre a competência originária ser do Supremo Tribunal Federal para os casos de Improbidade Administrativa.

Após considerar o local de processamento e julgamento da Ação de Improbidade Administrativa, deve-se buscar entender o local de processamento e de julgamento de cada agente político diante dos Crimes de Responsabilidade.

O doutrinador Bulos (2014, p. 1261 - 1264) traz uma relação, muito importante e com base na Constituição Federal, que cita os agentes políticos e mostram onde eles serão julgados pelas práticas dos crimes de responsabilidade e outros crimes:

É a Carta de 1988 que responde, ao estatuir as seguintes regras norteadoras da competência por prerrogativa de função:

Presidente e Vice-Presidente da República - pela prática de crime comum, o STF (art. 102, 1, b), e, nos crimes de responsabilidade, o Senado (art. 52, 1).

Ministros de Estado - crime comum ou de responsabilidade, o STF (art. 102, 1, c); crime de responsabilidade conexo com o praticado pelo Presidente da República, é o Senado (art. 52, I).

Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica - crime comum ou de responsabilidade, o STF (art. 102, 1, c); crime de responsabilidade conexo com o praticado pelo Presidente da República, é o Senado (art. 52, 1).

Advogado-Geral da União - crime comum, o STF (art. 102, 1, c); crime de responsabilidade, o Senado (art. 52, II).

Deputados federais e senadores - crime comum, o STF (art. 102, I, b); crime de responsabilidade, a Casa respectiva a que pertencer o parlamentar (art. 55, § 2).

Ministros do STF - crime comum, o próprio STF (art. 102, I, b); crime de responsabilidade, o Senado (art. 52, II).

Procurador-Geral da República - crime comum, o STF (art. 102, I, b); crime de responsabilidade, o Senado (art. 52, II).

Membros do CNJ e do CNMP - crime comum, o STF (art. 102, I, b); crime de responsabilidade, o Senado (art. 52, II).

Ministros dos Tribunais Superiores (STJ, TSE, STM, TST) - crimes comum e de responsabilidade, o STF (art. 102, I, c).

Chefes de missão diplomática de caráter permanente - crimes comum e de responsabilidade, o STF (art. 102, I, c).

Membros do Tribunal de Contas da União - crimes comum e de responsabilidade, o STF (art. 102, I, c).

Desembargadores; membros de Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; membros dos TRFs, dos TRTs, dos TREs; membros do Ministério Público da União que oficiem perante tribunais - crimes comum e de responsabilidade, o STJ (art. 105, I, a).

Juizes federais, da Justiça Militar e da Justiça do Trabalho; membros do Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar, do Distrito Federal e Territórios - crimes comum e de responsabilidade, o Tribunal Regional Federal da área de jurisdição (art. 108, I). Aqui há duas observações: se o membro do Ministério Público da União atuar em primeira instância, a competência será do TRF. Porém, atuando

perante tribunais, a competência por prerrogativa de função se deslocará para o Superior Tribunal de Justiça.

Governador de Estado ou do Distrito Federal - crime comum, o STJ (art. 105, I, a); crime de responsabilidade, conforme o que dispuser a Constituição do Estado ou do Distrito Federal. A Constituição de São Paulo, no art. 49, § I, preceitua que a competência para processar e julgar o governador pela prática de delito de responsabilidade pertence a um Tribunal Especial, composto por sete deputados estaduais, sete desembargadores e pelo Presidente do Tribunal de Justiça. Mas o preceito da Carta paulista afigura-se inconstitucional, pois, como reconheceu a Súmula 722 do STF, "são da competência legislativa da União a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento". Esse enunciado sumular foi fruto de longos e acalorados debates. Tem como pano de fundo a tese de que se deve aplicar a Lei federal n. 1.079/50, cujo art. 78, § 3, determina a criação de um Tribunal Especial para julgar delito de responsabilidade do governador, composto de cinco membros do Legislativo e cinco desembargadores, liderados pelo Presidente do Tribunal de Justiça.

Vice-governador de Estado ou Distrito Federal - tanto o crime comum como o de responsabilidade seguem o disposto na Constituição estadual ou distrital. Pelo art. 74, I, da Carta do Estado de São Paulo, a competência para julgar os crimes comuns é do Tribunal de Justiça, e os crimes de responsabilidade, do Tribunal Especial, já referido.

Procurador-Geral de Justiça - crime comum, Tribunal de Justiça (art. 96, III); crime de responsabilidade, a Assembleia Legislativa Estadual ou Distrital (art. 128, § 4º). O art. 49, § 2, da Constituição de São Paulo também confere ao Tribunal Especial o encargo de julgar os delitos de responsabilidade cometidos pelo Procurador-Geral de Justiça.

Juizes dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; membros do Ministério Público Estadual - crime comum e de responsabilidade, Tribunal de Justiça; delitos eleitorais, Tribunal Regional Eleitoral respectivo (art. 96, III).

Deputados estaduais e distritais - crime comum, segue o disposto na Constituição do Estado ou do Distrito Federal; Delito de responsabilidade, a Assembleia Legislativa Estadual ou Distrital (art. 27, § 3).

Prefeitos - infração penal comum e crime de responsabilidade próprio, Tribunal de Justiça (art. 29, X); infrações político-administrativas, Câmara de Vereadores (art. 31); crimes eleitorais, Tribunal Regional Eleitoral; crimes federais, Tribunal Regional Federal (art. 109, IV).

Vereadores - crimes comuns, Tribunal de Justiça, com base em previsão expressa nas constituições estaduais; crimes dolosos contra a vida, Tribunal do Júri (Súmula 721 do STF); infrações político-administrativas, Câmara Municipal.

É oportuno falar sobre o Princípio do acesso ao Poder Judiciário, que protege todos os cidadãos e diz que as relações entre pessoas devem ser reguladas e passadas pelos processos judiciais, o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, traz o pensamento que nenhuma lesão ou ameaça ao direito poderá ocorrer sem passar pelo Poder Judiciário (PADILHA, 2014, p. 263).

O doutrinador Padilha (2014, p. 263) além de falar sobre o princípio do acesso ao Poder Judiciário, afasta esse princípio dos agentes políticos sujeitos aos crimes de responsabilidade:

A Constituição elenca três exceções ao princípio do acesso ao Poder Judiciário:

a) Algumas autoridades, como Presidente da República, Procurador-Geral da República, Advogado-Geral da União, Ministro do STF, membro do CNJ e do CNMP, serão julgadas no Senado Federal por crime de responsabilidade (art. 52, I e II e parágrafo único, da CR); assim, mesmo que queiram se socorrer ao Judiciário, não poderão. Esta previsão não ofende o princípio do juiz natural, que determina que ninguém será processado senão pela autoridade competente.

Pode-se perceber, então, mais uma diferença de alguns agentes políticos com relação aos agente públicos, os Crimes de Responsabilidade são julgados no Supremo Tribunal Federal e no Senado Federal, em alguns casos, e não em Juízo ordinário de primeiro grau como são os casos de Improbidade Administrativa.

Para demonstrar como é o procedimento dos crimes de responsabilidade, apresentarei como exemplo o caso do Presidente da República, para que o Presidente seja julgado pelo crime de responsabilidade, antes do processamento e julgamento, deve-se haver um juízo de admissibilidade (MORAES, 2014, p. 505).

O juízo de admissibilidade é feito na Câmara dos Deputados, situação pela qual irão analisar a procedência ou improcedência da acusação prevista como crime de responsabilidade (MORAES, 2014, p. 505).

Caso seja declarada procedente a acusação, o caso é passado para o Senado Federal, este responsável pelo julgamento. Segundo a Constituição Federal de 1988, é necessário pelo menos dois terços da Câmara dos Deputados declarar procedente a acusação. A admissibilidade vincula o Senado Federal, autorizando a abertura do processo legal para a apuração de crime de responsabilidade (MORAES, 2014, p. 505)

Anteriormente, foi tratado a questão da diferença entre a função política e função administrativa, e esta diferença está totalmente ligada com as prerrogativas dos agentes políticos, estes devem ter julgamento especial pois são figuras que atuam diferentemente dos agente públicos, conforme já dito e agora reforçando, os agentes políticos não podem ser tratados da mesma forma dos agentes públicos.

A ideia de processamento e julgamento no Senado Federal e de juízo de admissibilidade feito pela Câmara dos Deputados, é de ter um pensamento de ver os representantes do povo e das Casas Legislativas, que criam as leis e que fiscalizam o Poder Executivo, julgarem os crimes cometidos por alguns agentes políticos, como no caso do Presidente da República, sujeitos ao regime da Lei nº 1.079/1950.

## 5. CONCLUSÃO

Ao iniciar a pesquisa procurou-se tratar da questão histórica das Leis de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade relacionando-as com a história da Constituição Federal e verificou-se que a Improbidade Administrativa surgiu do princípio da moralidade administrativa, adicionado no artigo 37 da Carta Magna. Mostrou-se que para ocorrer a correta aplicação da Lei nº 8.429/1992, é preciso compreender o que é improbidade administrativa e diferenciar de moralidade administrativa, concluindo que para que haja probidade administrativa é necessário haver moralidade administrativa, porém não devemos confundir ambas as palavras. Com relação ao Crime de Responsabilidade, percebeu-se que este é um modelo norte-americano de julgar os agentes políticos e na Constituição Federal 1988 o artigo 85 é o destaque para os Crimes de Responsabilidade, notou-se que este é um instituto bastante antigo existindo desde a Constituição Federal de 1891 por forte influência norte-americana na justiça brasileira.

Posteriormente, tratou-se da questão principiológica da Administração Pública, relacionando todos os princípios importantes e dando destaque para os princípios constitucionais, vale destacar que a principilogia sempre foi e sempre será um fator importante em qualquer pesquisa jurídica. Além da questão principiológica apresentou-se todas as peculiaridades e observações jurídicas importantes para a análise da Lei de Improbidade Administrativa e para os Crimes de Responsabilidade, sejam eles, conceitos, atos e naturezas jurídicas de ações e sanções. Compreendeu-se que ambos os institutos tem natureza sancionatória político-administrativas, ou seja, quem é condenado por improbidade administrativa ou por crime de responsabilidade será submetido às penas de mesma natureza sancionatória. Além da natureza sancionatória, percebeu-se que muitos operadores do direito confundem os crimes de responsabilidade com os crimes comuns, entendeu-se que o primeiro é regido pela Constituição Federal e o segundo é tratado pelo Código Penal Brasileiro.

Por fim, no último capítulo, buscou-se mostrar quem são os agentes políticos apontando diferenças entre os agentes públicos no geral. Obteve-se a análise que os agentes públicos exercem função administrativa, enquanto que os agentes políticos exercem função política. Por ter a função política como

exercício, alguns agentes políticos são responsáveis por decisões governamentais de grande relevância para o rumo que irá determinar o desenvolvimento do país. Apresentou-se jurisprudências do Supremo Tribunal Federal e do Supremo Tribunal de Justiça divergindo quanto a aplicabilidade das Leis nº 8.429/1992 e nº 1.079/1950 aos agentes políticos. Explanou-se sobre o princípio do *bis in idem* e concluiu-se que é um princípio constitucional mais conhecido em matéria penal mas que é aplicado em todos os demais campos do direito, sendo assim não cabe a aplicação de duas sanções de mesma natureza para um só ato. Outra questão importante foi o foro por prerrogativa de função, este destinado aos agentes políticos. Foi mostrado o processamento e julgamento de ambas as legislações e entendeu-se que é de essencial importância o foro por prerrogativa de função para àqueles que exercem função política.

Quanto a problemática que era analisar a divergência jurisprudencial entre os tribunais superiores, obteve-se um resultado neutro, não havendo posicionamento por nenhum dos lados, mas sim uma concepção própria com base no que ambos os tribunais defendem e através de um estudo complexo e jurídico de ambas as legislações e tendo como sujeito ativo os agentes políticos. Entende-se que não há a possibilidade da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e dos Crimes de Responsabilidade de forma cumulada, pois ambos aplicam sanções de natureza político-administrativas, ferindo assim o princípio constitucional do *bis in idem*.

Foi compreendido que o judiciário é o poder responsável por aplicar as leis e este está totalmente dependente do que o legislativo cria. Percebe-se que o Brasil vive um momento de muita desconfiança para com os agentes políticos e a busca por penas cada vez mais rigorosas faz com que o judiciário muitas vezes decida por infringir princípios e a própria lei. Conclui-se que para a solução da problemática, a maneira correta é criar uma nova categoria dentre os que formam os agentes políticos, baseando-se nas relevâncias de suas decisões governamentais e na complexidade de suas funções políticas, para que assim seja reformulada a Lei nº 1.079/1950, que é uma legislação bastante antiga, e sejam aplicadas sanções proporcionais às relevâncias dos cargos exercidos pelos agentes políticos. Vale salientar que o foro por prerrogativa de função é essencial para os agentes políticos e para o bom andamento do

judiciário, pensem bem o quanto seria difícil para um juiz de direito de uma cidade de interior ter que destituir ou afastar um Prefeito de seu cargo, diante da situação mostra-se que alguns agentes políticos não podem ser julgados por juízo de primeiro grau.

Enfim, a presente pesquisa mostrou-se bastante oportuna para o momento atual do Brasil e a solução apresentada para a problemática atende ao interesse público e a aplicação correta do direito. Entende-se que um aplicador do direito deve analisar a situação com base no que o ordenamento jurídico oferece e não com a emoção que o público e a mídia impõem.

## 6. BIBLIOGRAFIA

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito administrativo**, 25ª. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 18ª ed. revista, atualizada e ampliada, São Paulo: Saraiva, 2014.

BALTAR, Fernando; CHARLES, Ronny. **Direito Administrativo**. Editora Juspodivm, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Alexandre de Moraes. 29 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL, Lei nº 8.429, de 2 de Junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 1079, de 10 de Abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

NEVES, Daniel; OLIVEIRA, Rafael. **Manual de improbidade administrativa**. 2ª Edição, revisada, atualizada e ampliada, Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**, 19ª Edição, revisada e atualizada, Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**, 8ª edição, revisada e atualizada de acordo com a Emenda Constitucional n.76/2013, São Paulo: Saraiva 2014.

FERREIRA, Aurelio. **Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 5ª edição. Editora Positivo 2010.

MELLO, Celso. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. Revista e atualizada até a Emenda Constitucional 57, de 18.12.2008. Editora: Malheiros.

PADILHA, Rodrigo. **Direito Constitucional**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense. São Paulo: Método, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30ª ed. São Paulo: Atlas, 2014.

SIMÃO, Calil. **Improbidade Administrativa - Teoria e Prática**. Editora: J.H. Mizuno, 2014

(TRF-1 - AG: 47603 AM 0047603-21.2011.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, Data de Julgamento: 07/08/2012, QUARTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.48 de 20/08/2012)

MACEDO, Elaine Harzheim. **Sentenças coletivas**: Coisa julgada e o princípio do Non Bis In Idem. mar. 2014. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/artigos/261-artigos-mar-2014/6424-sentencas-coletivas-coisa-julgada-e-o-principio-do-non-bis-in-idem>>. Acesso em: 22 fev. 2015.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal I**. -14. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

(STJ - QO na AIA: 27 DF 2008/0188380-8, Relator: Ministra NANCY ANDRIGHI, Data de Julgamento: 27/11/2008, CE - CORTE ESPECIAL, Data de Publicação: DJe 09/02/2009)

(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)

Empresa Limpa, Instituto Ethos. Disponível em <<http://www.empresalimpa.org.br/index.php/noticias/oab-levara-caso-arruda-ao-stf-para-rever-aplicacao-de-lei-contra-politicos>>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2015.