

APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS*

GABRIEL, Júlia Lussezano Lopes

Faculdade Santa Lúcia
lussezano.adv@gmail.com

SEIXAS, Henrique Francisco

Faculdade Santa Lúcia
hfseixas@yahoo.com.br

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa (LIA) aos agentes políticos e a competência para julgamento de respectivas ações. Discorre sobre a Reclamação (Rcl) nº 2.138-6/DF, que tramitou perante o Supremo Tribunal Federal (STF), na qual se discutiu a possibilidade da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos sujeitos à Lei dos Crimes de Responsabilidade (1.079/50). Analisou-se a possibilidade de caracterização do duplo regime sancionatório, bem como a competência do juízo de primeiro grau para processar e julgar as ações cíveis de improbidade administrativa. A metodologia utilizada consiste na revisão de doutrina especializada, de diplomas normativos e jurisprudência sobre o tema. A partir do estudo elaborado foi possível verificar a fundamentação jurídica da aplicabilidade da LIA aos agentes políticos, independentemente de estarem sujeitos à Lei dos Crimes de Responsabilidade. Trata-se do duplo regime sancionatório, que permite que as penas sejam aplicadas de forma simultânea, não configurando dupla punição pelo mesmo fato, em virtude da independência das

*Este artigo é parte integrante de Trabalho de Conclusão de Curso defendido em dezembro de 2020 pelo discente Júlia Lussezano Lopes Gabriel, como pré-requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade Santa Lúcia, sob orientação de prof. MSc. Henrique Francisco Seixas

instâncias civil, penal e político-administrativa, o que afasta o entendimento aplicado no julgamento da Rcl nº 2.138-6/DF.

PALAVRAS-CHAVE: *Improbidade Administrativa; Agentes políticos; Reclamação nº 2.138-6/DF.*

INTRODUÇÃO

O termo corrupção vem do latim *corruptus*, que significa quebrado em pedaços, decomposto, desmoralizado, degenerado, pobre. Do ponto de vista do Estado, a corrupção é a utilização dos poderes outorgados ao agente público pela lei para a obtenção de vantagem indevida, para si ou para terceiros, em afronta aos fins almejados pela norma (SILVA, 2017).

Pode-se afirmar que a corrupção manifestada nos altos escalões governamentais e a improbidade administrativa são os males mais perniciosos à democracia. Na expressão de Abraham Lincoln, a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo, de modo que o governo exercido pela vontade geral e no interesse da coletividade perece em ambiente de corrupção (SILVA, 2017).

Portanto, para o combate à corrupção e para se afastar a sensação de impunidade experimentada pelos cidadãos diante de prejuízos aos cofres públicos resultantes das ações de desonestidade, a Constituição Federal (CF) estabeleceu em seu artigo 37 os princípios a serem respeitados pela administração pública direta e indireta, como os da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988)

Como meio de controle e combate à desonestidade, à corrupção e à deslealdade com a coisa pública, a CF institui, no artigo 37, parágrafo 4, sanções aplicáveis aos agentes públicos que praticarem atos de improbidade administrativa, tal como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma da lei. O preceito foi regulamentado pela Lei 8.429/92 (LIA) para reprimir a prática de tais atos (BRASIL, 1988)

A LIA dispõe sobre as sanções cabíveis aos agentes públicos que praticarem atos de improbidade administrativa. Os atos são divididos em três espécies: a) que importam em enriquecimento ilícitos; b) que causem prejuízo ao erário público e; c) que atentam contra os princípios da Administração Pública, bem como estabelecem os sujeitos passivos e ativos que se submetem à Lei (BRASIL, 1992)

O presente artigo tem como objetivo analisar a aplicabilidade da LIA aos agentes políticos, no tocante da polêmica decisão da Rcl 2.138-6/DF, na qual se decidiu que determinados agentes políticos, por estarem sujeitos ao regime especial dos crimes de responsabilidade (Lei 1.079/50) não se submeteriam à Lei nº 8.429/92. O tema gera controvérsia entre os juristas e na jurisprudência dos Tribunais.

2. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA DA PUNIÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

2.1 Generalidades

Como destacam Neves e Oliveira (2018), a previsão normativa de instrumentos jurídicos aptos a combater a desonestidade, a corrupção e a deslealdade na administração pública é importante critério de verificação da seriedade de determinado Estado.

De acordo com Remédio (2018), as constituições brasileiras de 1824; 1934 e 1981 não trataram expressamente do combate à improbidade administrativa. Entretanto, a Constituição de 1934, em seu artigo 113, contemplou indiretamente a improbidade administrativa, ao dispor que qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a declaração de nulidade ou anulação de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados e dos Municípios.

A legislação passou a prever sanções aos atos de improbidade administrativa com o Decreto-lei nº 3.240, de 08 de maio de 1941. Previa o sequestro de bens de pessoas indiciadas por crimes de que resultassem em prejuízo para a Fazenda Pública, que poderia atingir bens em poder de terceiros, desde que adquiridos dolosamente ou com culpa grave (DI PIETRO, 2019).

Posteriormente, a Constituição de 1946, em seu artigo 141, parágrafo 31, estabeleceu que a lei disporia sobre o sequestro e o perdimento de bens no caso de enriquecimento ilícito por influência ou com abuso de cargo, função pública ou emprego em entidade autárquica. O artigo 141, parágrafo 31 da CF/46 foi regulamentado pela Lei 3.164/57, conhecida como “Lei Pitombo-Godói Ilha” (REMÉDIO, 2018, p. 646, grifo do autor).

Em seguida, foi instituída a Lei nº 3.502, de 21 de janeiro de 1958, para regular o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso de cargo ou função, sem revogar a Lei de Pitombo-Godói Ilha (DI PIETRO, 2019).

Além das normas indicadas anteriormente, outros atos normativos

anteriores da atual Lei 8.429/92 foram outorgados durante o regime militar, estabelecendo poderes ditatoriais ao Chefe do Executivo para a implementação de sanções por improbidade (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Di Pietro (2019) assevera que o princípio da moralidade foi introduzido no artigo 37, *caput*, da Constituição de 1988, com os demais princípios norteadores da Administração Pública direta e indireta.

O parágrafo 4, do artigo 37, da Constituição de 1988, estabeleceu as sanções cabíveis aos atos de improbidade administrativa, os quais importarão na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, na indisponibilidade dos bens, no ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (DI PIETRO, 2019).

Para a regulamentação do artigo 37, parágrafo 4, da Constituição de 1988, foi promulgada a Lei 8.429/92, que 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 (DI PIETRO, 2019).

Em suma, entende-se que os atos de improbidade definidos na Lei nº 8.429/92 são de amplitude maior que as hipóteses de enriquecimento ilícito previstas nas Constituições anteriores e disciplinadas pelas referidas leis. Seus artigos não são taxativos e sim exemplificativos, alcançando abrangência maior de atos (DI PIETRO, 2019).

2.2 Conceito de improbidade administrativa

Pazzaglini Filho (2018) ensina que o vocábulo latino *improbitate* tem o significado de desonestidade, e a expressão *improbus administrator* quer dizer administrador desonesto ou de má-fé. A improbidade administrativa constitui violação ao princípio constitucional da probidade administrativa, isto é, ao dever do agente público de agir com probidade (honestidade, decência e honradez) na gestão dos negócios públicos.

Como conceitua Remédio (2018, p. 650):

A improbidade administrativa é o ato ilegal, imoral ou contrário aos princípios básicos da Administração Pública ou à atuação administrativa, praticado por meio de conduta comissiva ou omissiva de agente público no exercício ou em decorrência da função pública, ou deste em concurso com qualquer pessoa que induza ou concorra para a prática do ato ou dele se beneficie de forma direta ou indireta, qualificada

a conduta pela desonestidade ou má-fé do agente público e do terceiro.

A improbidade pode ser relacionada com a expressão corrupção e definida como o fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa. Trata-se, de forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima. Para se combater a corrupção, depende-se de série de transformações culturais e institucionais. É preciso reforçar os instrumentos de controle da máquina administrativa, com incremento da transparência, da prestação de contas e do controle social (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Segundo Silva (2007), a probidade administrativa consiste no dever do funcionário de servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das funções sem aproveitar dos poderes ou das facilidades decorrentes, em proveito pessoal ou de outrem.

2.3 Sujeitos do ato de Improbidade Administrativa

O artigo 1º da LIA, nº 8.429/92 enumera os órgãos ou entidades que podem ser vítimas de improbidade administrativa praticada por agente públicos, servidores e empregados que integram seu quadro de pessoal (PAZZAGLINI FILHO, 2018):

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.
Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (BRASIL, 1992, s.p.).

A LIA, em seus artigos 2º e 3º, aponta como autor dos atos, os agentes públicos:

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

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 (BRASIL, 1992, s.p.).

Os sujeitos da improbidade administrativa são as pessoas físicas ou jurídicas envolvidas com a atuação ímproba e mencionadas na Lei nº 8.429/92. O sujeito passivo é a vítima do ato de improbidade e o sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade e que, portanto, será réu na respectiva ação judicial de improbidade administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

2.3.1 Sujeito Passivo

A LIA define em seus artigos iniciais quais são os sujeitos “capacitados” para a responsabilização pela prática de atos corruptos, imorais, inidôneos, os quais se resumem em atos de improbidade administrativa (SEIXAS, 2014, p. 113, grifo nosso).

Consideram-se sujeitos passivos da improbidade administrativa:

A Administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou de Territórios; empresa incorporada ao patrimônio público; entidade para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público; e entidades para cuja criação ou custeio o Erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial a repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (REMÉDIO, 2018, p. 670).

Di Pietro (2019) ensina que 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 criação ou custeio. Podem ser incluídas nessa modalidade o SESI¹, SENAI², SESC³ e qualquer outro tipo de entidade criada ou mantida com recursos públicos.

Em contrapartida, na visão de Neves e Oliveira (2018), há três considerações a serem feitas. A primeira é em relação às empresas incorporadas ao patrimônio, pois não as consideram como sujeitos passivos da improbidade. Em segundo, entendem que não se enquadram no conceito de sujeito passivo as entidades que recebem subvenções, benefícios ou incentivos genéricos. Por último, para as entidades que recebem auxílio do Estado para criação ou custeio, entendem que se o ato atingir recursos privados, o tema será tratado pelo Direito Privado, sem repercussão no campo da improbidade administrativa.

Pazzaglini Filho (2018) menciona ainda que a Lei atinge também os órgãos da Administração direta do Poder executivo dos entes federativos, Ministérios, Secretarias, Advocacia-Geral da União, Procuradorias Administrativas e Judiciais, bem como as entidades da Administração indireta como autarquias; autarquias universitárias como USP⁴, UNICAMP⁵, UNESP⁶; autarquias sob o regime especial como ANATEL⁷, ANP⁸, ANEEL⁹, ANA¹⁰, ANVISA¹¹, ANAC¹², fundações instituídas pelo Poder Público; corporações legislativas; Defensorias públicas; Tribunais de Contas; empresas privadas e entidades privadas.

Em suma, como bem decidiu o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Nos termos do artigo 1º da Lei Federal nº 8,429, de 1992,

-
- 1 SESI - Serviço Social da Indústria
 - 2 SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
 - 3 SESC - Serviço Social do Comércio
 - 4 USP- Universidade de São Paulo
 - 5 UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas
 - 6 UNESP - Universidade Estadual Paulista
 - 7 ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações
 - 8 ANP - Agência Nacional do Petróleo
 - 9 ANEEL - Agência Nacional de Energia Elétrica
 - 10 ANA - Agência Nacional de Águas
 - 11 ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária
 - 12 ANAC - Agência Nacional de Aviação Civil

onde houver um único centavo em dinheiro público envolvido, a lei terá incidência, independentemente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada (Agravo de Instrumento nº 98.387, STJ, LEX 220/167) (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 20).

Em resumo, sujeito passivo é a entidade que sofre as consequências do ato de improbidade administrativa e será sujeito ativo da ação de improbidade (MAZZA, 2018).

2.3.2 Sujeito ativo

O sujeito ativo da improbidade administrativa pode ser tanto pessoa física como pessoa jurídica que cometem atos de improbidade administrativa tipificado no ordenamento jurídico. O ímprobo, sujeito ativo na relação de direito material, será réu na ação de improbidade administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Consoante com a Lei nº 8.429/92, o sujeito ativo pode ser dividido em duas espécies: agentes públicos (artigo 1º) e terceiros que, mesmo não sendo agentes públicos, induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficiem sob qualquer forma direta ou indireta (artigo 3º) (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Segundo Di Pietro (2019), o legislador, ao definir o agente público, incluiu aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

O sujeito ativo será qualquer agente, público ou não. Algumas punições só se aplicam aos agentes públicos, como a perda da função, enquanto outras são aplicáveis ao particular, entre as quais a proibição de contratar com a Administração Pública (KNOPLOCK, 2013).

Em relação ao agente público Pazzaglini Filho (2018, p. 21) conceitua:

Todas as pessoas físicas que, de qualquer modo, com ou sem vínculo empregatício, definitiva ou transitoriamente, exerçam alguma função pública ou de interesse público, remunerada ou não, nos órgãos e entidades das administrações direta e indireta do Poder Executivo dos entes da Federação; nos Poderes Judiciários e Legislativos nas esferas de sua atuação; nos Ministérios Públicos Federais, Estaduais e Distritais; nos Tribunais de Contas da União, Estados e Municípios; nas empresas incorporadas ao patrimônio público; nas empresas

privadas dependentes de controle direto ou indireto do Poder Público; e nas entidades privadas de interesse público.

Complementa Di Pietro (2019), quanto aos servidores públicos, que todas as categorias estão incluídas, independentemente de ocuparem cargos efetivos, em comissão ou vitalícios, funções ou empregos públicos, no regime estatutário ou contratual, na função permanente ou transitória, seja qual for a forma de provimento.

Diante deste conceito, cabe classificar os agentes públicos em quatro categorias: agentes políticos; agentes autônomos; servidores públicos e particulares em colaboração com o Poder Público (PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Para Mello (2012), a noção de agentes públicos abarca tanto o Chefe do Poder Executivo, como senadores, deputados e vereadores, ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, servidores das autarquias e das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedade de economia mista, cessionários e permissionários de serviço público, delegados de função ou ofício público, requisitados, contratados sob locação civil de serviços e gestores de negócios públicos.

Quando a improbidade é praticada por agente público, é improbidade própria e se é imputada à particular não agente, tem-se improbidade imprópria. Em quatro hipóteses os particulares podem ser punidos por improbidade: induzir o agente à prática do ato; concorrer para o ato; figurar como beneficiário e suceder quem o praticou. Portanto, o sujeito ativo do ato de improbidade figurará no polo passivo da respectiva ação judicial (MAZZA, 2018).

3. LEI Nº 8.429/92 E SUAS MODALIDADES DE ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A LIA pode equiparar-se a um Código Geral de Conduta dos agentes públicos, no marco dos modelos centralizadores. É lei geral, de caráter nacional, seguindo o artigo 37, parágrafo 4º da CF e alcança todos os agentes do setor público e todas as instituições públicas brasileiras, do Presidente da Nação até o mais humilde dos servidores, porque não faz ressalvas. Nem mesmo a prerrogativa de foro alteraria esse quadro institucional, pois não teria força para eliminar o caráter geral do Código (OSÓRIO, 2013).

A CF dispõe em seu artigo 37, parágrafo 4º que:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer

dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988, s.p.).

O artigo supracitado prevê que lei estabelecerá a forma e a gradação das medidas nele previstas. Foi instituída a Lei nº 8.429/92 para dispor sobre os sujeitos e atos de improbidade administrativa, as respectivas sanções, as normas processuais, entre outras questões relacionadas ao tema (DI PIETRO, 2019).

A LIA é importante sistema de combate à corrupção. Há a necessidade de cautela e seriedade ao aplicá-la aos agentes públicos, pois a inobservância poderá ocasionar prejuízos à Administração Pública (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

Segundo Osório (2013), a LIA regula as penas aplicáveis aos agentes públicos nos casos de má gestão pública com enriquecimento ilícito, lesão material ao erário ou formal às normas, no exercício de mandato, cargo, emprego ou ofício na Administração Pública, direta, indireta ou institucional e dispõe outras providências.

Vale mencionar o artigo 1º da LIA:

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 (BRASIL, 1992, s.p.).

A Lei nº 8429/92 dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de improbidade administrativa, disciplinando os atos em três categorias: a) que importam enriquecimento ilícito do agente público (artigo 9º), b) que causam prejuízo efetivo ao erário público (artigo 10º) e c) que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11), cominando-lhes sanções políticas, civis e administrativas (artigo 12)

(PAZZAGLINI FILHO, 2018).

Knoplock (2013) destaca que as normas são aplicadas em ordem de gravidade, sendo as penalidades impostas ao primeiro grupo mais graves que ao segundo e essas mais graves que ao terceiro. Quando a falta estiver abrangida por mais de uma dessas espécies de sanções, deverão ser aplicadas as penas mais graves.

O ato de improbidade administrativa pode corresponder a um ilícito penal, se puder ser enquadrado em crime tipificado no Código Penal ou em legislação complementar. É o que decorre do dispositivo constitucional que, após indicar as medidas sancionatórias cabíveis, acrescenta que a lei estabelecerá sua forma e gradação “sem prejuízo da ação penal cabível” (DI PIETRO, 2019, p. 905 grifo do autor).

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) decidiu que:

Apenas os atos de improbidade administrativa que causam dano ao erário (art. 10) podem ser sancionados a título de dolo ou culpa, sendo os demais atos de improbidade sancionados somente se comprovada à má-fé do agente, ou seja, a atuação dolosa, conforme julgado acima transcrito, isto porque, em interpretação sistemática do texto legal, a Corte entendeu que os atos culposos estão expressamente delimitados pela lei e, quando o texto legal silencia, só se admite a sanção a título de dolo (CARVALHO, 2017, p. 962).

A lei somente pode ser aplicada aos fatos praticados após a sua vigência (03 de junho de 1992), tendo em vista o princípio da irretroatividade. Porém, não significa que os atos de improbidade praticados antes da vigência da lei estejam imunes à repressão judicial. O controle da improbidade administrativa poderá ser realizado com base nos diplomas legais vigentes à época, como, por exemplo, as Leis 3.164/57 e 3.502/58, que tratavam da improbidade administrativa (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional indica que a improbidade, além das consequências nas esferas criminal e administrativa, pode caracterizar ilícito de naturezas civil e política, porque pode implicar na suspensão dos direitos políticos, na indisponibilidade dos bens e no dever de ressarcimento ao erário (DI PIETRO, 2019).

Conforme Martins Júnior (200), há tendência à adição de novas figuras de improbidade administrativa em leis específicas, que submetem sua violação à Lei nº 8.429/92 ou criam tipos de improbidade administrativa, esclarecendo ou não a qual espécie pertencerá:

[...] a lei eleitoral, perseguindo o mesmo intento moralizante de evitar o quanto possível o abuso de poder político (agravado com a admissibilidade da reeleição para a chefia do Poder Executivo), o art. 73 da lei nº 9.504/97 estabelece um rol de proibições iluminadas pelo art. 37 da Constituição Federal. O caput da disposição legal tem amplo conceito, interditando aos agentes públicos a prática de condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais, inclusive as relacionadas ao desvio de finalidade da publicidade oficial, aplicando-se as sanções de suspensão imediata da conduta e multa aos agentes públicos responsáveis, incluindo situações de cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado, agente público ou não (MARTINS JÚNIOR, 2009, p. 208/209).

Osório (2013) destaca que a lei de improbidade administrativa é Código Geral de conduta dos agentes públicos, pertençam aos Municípios, aos Estados ou à União. Abrange todos os servidores públicos brasileiros, democraticamente e no melhor estilo republicano.

3.1 Sanções cabíveis

Osório (2013, p. 192) afirma que a sanção administrativa é:

O conteúdo de um ato sancionador, jurisdicional ou administrativo, consistente no mal ou castigo imposto ao administrado ou jurisdicionado, em caráter geral e pro futuro, conforme com as regras e princípios do direito administrativo, como consequência da prática de um ilícito administrativo por omissão ou comissão, traduzindo-se como privação de direito ou imposição de deveres, excluída a liberdade de ir e vir, com a restrição das penas disciplinares militares, no interior do processo administrativo ou judicial, tendo por finalidade a repressão da conduta ilegal, como reação jurídica à ocorrência de um comportamento proibido.

O artigo 37, parágrafo 4, da CF, indica as sanções aplicáveis aos atos de improbidade: a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário público, na forma e na graduação previstas e lei, sem prejuízo da ação penal cabível (DI PIETRO, 2019).

As sanções previstas no artigo 12, são de perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (hipótese de enriquecimento ilícito), multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou de receber

benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. O artigo 5º estabelece que, ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiros, dar-se-á o integral ressarcimento do dano (DI PIETRO, 2019).

Fazzio Júnior (2012) ressalta que as sanções para os atos de improbidade estão dispostas em ordem de gravidade decrescente, em conjuntos que correspondem aos incisos I (atos que importam enriquecimento ilícito), II (atos que causam lesão ao erário) e III (atos que atentam contra os princípios da Administração).

Assim, as sanções típicas da lei de improbidade administrativa configuram reparações por danos materiais e morais, consubstanciadas em provimentos condenatórios (ressarcimento do dano, pagamento de multa civil, perda dos bens e valores ilicitamente acrescidos), desconstitutivos (perda da função pública) e restritivos de direitos (proibição de contratar com o Poder Público, de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios e suspensão dos direitos políticos) (MARTINS JÚNIOR, 2009).

Dessa forma, se o ato de improbidade importar em enriquecimento ilícito de agente público, as sanções a serem impostas são as previstas no artigo 12, inciso I da LIA. No caso, de caracterizar lesão ao erário, incidirá o artigo 12, inciso II, e, por fim, se configurar mero atentado aos princípios da Administração Pública, serão aplicadas as sanções dispostas no artigo 12, inciso III. É possível a cumulação dos fundamentos jurídicos da demanda, se presentes no mesmo fato os atos que importam improbidade administrativa de qualquer espécie dos artigos 9º a 11 da lei (MARTINS JÚNIOR, 2009).

A Lei nº 8.429/92 estabelece o rol de sanções no artigo 12:

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

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

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

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

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido [...] (BRASIL, 1992, s.p.).

Contudo, para Di Pietro (2019, p. 1825), nem todas as medidas acima têm natureza de sanção:

O caso da indisponibilidade dos bens, que tem nítido caráter preventivo, já que tem por objetivo acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, evitando a dilapidação, a transferência ou ocultação dos bens, que tornariam impossível o ressarcimento do dano. Quanto ao ressarcimento do dano, constitui uma forma de recompor o patrimônio lesado.

A violação do dever de probidade administrativa possibilita a persecução judicial para a imposição das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 aos seus responsáveis. O juiz proferirá sentença aplicando sanções civis (artigo 37, parágrafo 4, da CF, estabelece a jurisdição civil da probidade administrativa, sem prejuízo da tutela penal, determinando que as sanções previstas sejam aplicadas judicialmente), independentemente de outras sanções penais, civis e administrativas conforme artigo 12 da mesma lei (MARTINS JÚNIOR, 2009).

Fazzio Júnior (2012) acresce que os atos de improbidade administrativa podem acarretar, além das sanções previstas no artigo 12, medidas penais decorrentes de processo por delitos correlatos e de natureza administrativa, em consequência de processo administrativo disciplinar. Há a possibilidade de incidência concomitante do estatuto funcional, da lei penal e da lei de

improbidade administrativa. Cada processo, em cada instância, tem curso relativamente independente.

Di Pietro (2019) acrescenta que as sanções previstas na LIA poderão ocorrer com cumulação das sanções previstas em outras leis, como a de licitações, a de anticorrupção, a legislação dos Tribunais de Contas, entre outras.

4. APLICAÇÃO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AOS AGENTES POLÍTICOS

Para Meirelles (2016, p. 81), são considerados agentes políticos as seguintes autoridades, a saber:

Nesta Categoria encontram-se os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Municípios); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase judiciais, estranhas ao quadro do serviço público.

Aos políticos Magistrados, membros do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, aplicam-se todas as disposições previstas na Lei nº 8.429/92, podendo ocorrer a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos por meio de sentença condenatória em ação de improbidade administrativa (PINCA, 2013).

No que diz respeito aos Prefeitos, a jurisprudência do STJ tem aplicado simultaneamente a Lei nº 8.429/92 e o Decreto nº 201/67. Prevê os crimes de responsabilidade a que estão sujeitos os Chefes do Executivo Municipal, sem o denominado *bis in idem* (PINCA, 2013).

Segundo Pinca (2013), para se aplicar a sanção de perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos aos agentes políticos eleitos, por meio de eleições livres e diretas, no gozo de seus mandatos seria necessário encaminhar a sentença condenatória proferida em ação civil de improbidade administrativa, transitada em julgado para a respectiva Casa Legislativa a qual promoverá votação, confirmando ou não, sua aplicação.

Do mesmo modo, aplica-se aos parlamentares que a sanção de perda da função pública, por ato da Câmara dos Deputados ou do Senado, de

ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros ou de partido político representado no Congresso Nacional. Contudo, entre as hipóteses de sanções encontra-se a suspensão dos direitos políticos por meio de ação civil por improbidade administrativa (DI PIETRO, 2019). A medida aplica-se inclusive aos Prefeitos e Vereadores, os quais foram eleitos e receberam da população seus mandatos. Portanto, para que haja a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, deverá haver decisão da Casa Legislativa (PINCA, 2013).

Assim também se aplica ao Presidente da República:

[...] o Presidente da República, se autor de improbidade administrativa, não estará sujeito às sanções de perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, uma vez que, no caso, estas são regidas pela própria Constituição Federal ao disciplinar a cassação do Chefe do Executivo (arts. 85 e 86), diante dos crimes de responsabilidade definidos pela Lei Federal nº 1.079/50.

Os crimes contra a probidade na administração tratados na Lei Federal nº 1079/50, que ensejam a cassação presidencial, são de natureza político-administrativa, enquanto os atos de improbidade administrativa modelados na Lei Federal nº 8.429/92 não são delitos e não propiciam, por si só, o impeachment. Ainda que eventualmente adequados a um dos tipos daquele diploma, a cassação teria por fundamento o crime de responsabilidade e não o ato de improbidade administrativa catalogado nesta lei (PAZZAGLINI FILHO; ROSA; FAZZIO JÚNIOR, 1999, p. 125)

A mesma regra aplica-se aos Deputados estaduais, por força do disposto no artigo 27, parágrafo 1º, da Constituição que determina que a estes serão aplicadas todas as regras nela previstas sobre o sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença e impedimentos. No que se refere aos Vereadores não existe norma semelhante na Constituição, pelo que se pode aplicar a pena de perda da função pública (DI PIETRO, 2019).

Entretanto, mesmo nos cargos em que os agentes políticos gozam de garantia de vitaliciedade, como de Magistrados (artigo 95, I); de membros do Ministério Público (artigo 128, parágrafo 5, I, a) e de Ministros/Conselheiros dos Tribunais de Contas (artigo 73, parágrafo 3), os quais somente perdem seus cargos por decisão judicial transitada em julgado, os titulares submetem-se às sanções de improbidade, inclusive a decretação da perda do cargo (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

No que diz respeito a aplicação da LIA aos agentes políticos previstos

na Lei nº 1.079/50, a discussão gira em torno da submissão dos agentes políticos ao seu texto, decorrente da interpretação sistemática do texto constitucional, que distingue a improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade (NEVES; OLIVEIRA, 2018).

A Lei nº 1.079/50, de crimes de responsabilidade, prevê casos de infrações político-administrativas praticadas pelo Presidente da República, Ministros de Estado, Ministro do Supremo Tribunal Federal, Governador de Estado, Procurador Geral da República e Procuradores Gerais do Trabalho, Eleitoral e Militar, Procuradores Gerais dos Estados do Distrito Federal e membros do Ministério Público da União e dos Estados, da Advocacia Geral da União, das Procuradorias dos Estados e do Distrito Federal, quando na função de chefia das unidades regionais ou locais das respectivas instituições (PINCA, 2013).

O STF decidiu na Rcl 2.138-6/DF, por maioria dos votos, que os agentes políticos previstos na Lei nº 1.079/50, por estarem regidos por normas especiais de responsabilidade, não respondem pelo regime da LIA, mas apenas pelo regime da lei de crimes de responsabilidade, devido ao critério da especialidade (SCATOLINO; TRINDADE, 2016).

Remédio (2018) ensina que, no julgamento da Rcl 2.138-6/DF, o STF afastou a possibilidade de responsabilizar alguns agentes políticos por meio das sanções severas da lei de improbidade administrativa.

Di Pietro (2019) sustenta que essa não foi a melhor interpretação dos dispositivos constitucionais, pois contraria ao próprio artigo 37, parágrafo 4, da Constituição. Ao indicar as sanções cabíveis por ato de improbidade administrativa, deixa expresso que serão as previstas em lei sem prejuízo da ação penal cabível. Di Pietro (2019, p. 1816) ensina que a improbidade administrativa e o crime de responsabilidade são apurados em instâncias diversas e atendem a objetivos diversos:

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

Neves e Oliveira (2018) lecionam que, exceto a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República, cujo julgamento é feito em regime especial pelo Senado Federal, não há norma constitucional que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de

qualquer das sanções por prática de atos de improbidade previstas no artigo 37, parágrafo 4. Assim, seria incompatível com a CF eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza.

Sobre a matéria, podem encontrar-se três entendimentos:

Pelo primeiro, entendem os que o perfilham que a ação de improbidade prevista na Lei nº 8.429/92 é independente das ações que apuram crimes comuns e crimes de responsabilidade (ou infrações político-administrativas), estes regulados pela Lei nº 1.079/50, sendo, portanto, admissível a concomitância das ações.

Um segundo entendimento exclui a admissibilidade da ação de improbidade quando o sujeito passivo é agente político. Argumenta-se com o fato de que tais agentes se sujeitam a regime próprio de responsabilidade, diverso do que incide sobre os demais agentes públicos, além de haver sanções na lei de improbidade que já têm previsão no Código Penal e na lei reguladora dos crimes de responsabilidade. Por outro lado, tem-se reconhecido que as sanções de improbidade, a despeito de caracterizados como de natureza civil, são dotadas de “forte conteúdo penal”, como já declarou autorizada doutrina. Desse modo, a sentença condenatória na ação de improbidade seria dotada de efeitos que, em alguns aspectos, superam aqueles atribuídos à sentença penal condenatória, fato que poderá provocar efeitos mais gravosos para o equilíbrio jurídico-institucional do que eventual sentença condenatória de caráter penal (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1219).

O segundo entendimento expõe que estão excluídos da Lei nº 8.429/92 os agentes políticos aos quais a Constituição atribui expressamente a prática de crimes de responsabilidade. Aplica-se lhes apenas a Lei nº 1.079/50, não se admitindo a concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para agentes políticos. Para Carvalho Filho (2018, p. 1219):

Por fim, advoga-se o entendimento de que as Leis nº 1.079/50 e 8.429/92 convivem harmoniosamente no sistema, sendo independentes as vias respectivas, mas será incabível formular na ação de improbidade pedido de aplicação de sanções de natureza política (perda do cargo, suspensão de direitos políticos), já que elas emanam naturalmente da ação penal de apuração de crime de responsabilidade. Em compensação, subsistiriam outras sanções sem tal natureza (como, multa civil, reparação de danos, proibição de benefícios creditícios ou fiscais etc.) Tais sanções não decorreriam de crime de responsabilidade, regulado por lei especial, mas sim de conduta de improbidade sem caracterização delituosa. De fato,

examinando-se o elenco de sanções contemplado no art. 12 da lei nº 8.429/92, é possível vislumbrar a existência, lado a lado, de sanções político administrativa e exclusivamente administrativas. Daí a distinção feita por alguns intérpretes e que, em nosso entender, melhor se harmoniza com o sistema atualmente em vigor e com o princípio da moralidade administrativa.

Na opinião de Carvalho Filho (2018), o terceiro entendimento é o mais adequado, pois é juridicamente possível promover a ação, harmonizando-se os regimes. Se a pretensão envolver a perda do cargo, ter-se-á que observar o foro especial, razão pela qual outro órgão jurisdicional estaria destituído de competência para aplicar tal sanção. Se se postular a aplicação de sanções sem conteúdo político, nada impede que a ação seja ajuizada no primeiro grau.

O STJ passou a entender que os agentes políticos estão sujeitos à ação de improbidade administrativa, ainda que estejam relacionados entre os que podem praticar os crimes de responsabilidade. Exclui-se somente o Presidente da República, com o fundamento de que a Constituição não criou imunidade para tais agentes à luz do artigo 37, parágrafo 4, e não pode fazê-lo por qualquer ato infraconstitucional, inclusive por lei (CARVALHO FILHO, 2018).

De acordo com Osório (2013), nem todos os agentes políticos estariam descartados da lei de improbidade administrativa, porque há categorias que não se subordinam ao regime dos crimes de responsabilidade, como os Magistrados (à exceção dos Ministros do STF), membros do Ministério Público (à exceção do Procurador-Geral da República), membros dos Tribunais de Contas e Parlamentares, como os Deputados Federais.

Conforme Pinca (2013), com relação aos ministros de Estado, Ministros do STF, Procurador Geral da República e demais autoridades, mesmo havendo previsão na Lei nº 1.079/50, se a decisão condenatória em transitar em julgado na ação civil de improbidade administrativa, poderá ser decretada a perda da função pública.

Segundo Neves e Oliveira (2018), o agente político pode ser responsabilizado pelo mesmo fato com fundamento na legislação especial, na Lei nº 1.079/50 e na Lei nº 8.429/92, ressalvada a aplicação de sanções políticas, sem que configure *bis in idem*. No julgamento por crimes de responsabilidade serão aplicadas as sanções políticas (perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício), enquanto na ação judicial de improbidade administrativa o magistrado aplicará as demais sanções da Lei nº 8.429/92 (ressarcimento ao erário e multa civil).

Conforme Seixas (2014, p. 140), a improbidade prevista no artigo 37, parágrafo 4º não afronta a norma de responsabilidade disposta no artigo 85, inciso V, da Constituição:

A nosso ver, a improbidade prevista no art. 37, § 4º, não afronta e nem elimina a norma contemplada no art. 85, V, da Constituição Federal. A improbidade não se esgota nos chamados crimes de responsabilidade. As consequências dos mencionados dispositivos são diferentes, dada a peculiaridade dos ilícitos ali consignados.

O tratamento jurídico da improbidade disposto no artigo 85, inciso V, da Constituição e na Lei nº 1.079/50, direcionado aos fins políticos de apuração da responsabilização política, assumiria outra roupagem. O objetivo constitucional seria punir o agente político faltoso. A natureza política e os objetivos constitucionais pretendidos com esse instituto explicariam a razão da aplicação de duas punições: perda do cargo e inabilitação para o exercício (DI PIETRO, 2019).

Nesse ponto, Pazzaglini Filho (2018) assegura que a lei de improbidade aplica-se a todos os agentes políticos dos três Poderes, excluindo-se os atos legislativos e jurisdicionais próprios:

Com efeito, não há norma vigente que desqualifique o agente político da possibilidade de figurar no polo ativo de ações de improbidade administrativa. Primeiro, há plena compatibilidade entre o regime especial de responsabilização política estabelecido na Lei nº 1.079/50, que define os crimes de responsabilidade do presidente da república e de autoridades federais e estaduais nela enumeradas, que tem sanções exclusivamente de conteúdo político (perda do cargo e inabilitação, por oito anos, para o exercício de qualquer função pública), e o regime de improbidade administrativa previsto na LIA, que comina sanções de natureza política, administrativa e civil. Os agentes políticos municipais se submetem aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa – LIA, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no Decreto-lei nº 201/67 (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 22).

Sob o mesmo ponto de vista, Seixas (2014, p. 139) acredita que:

[...] quanto maior a atribuição do cargo público desempenhado pelo servidor, maior é sua responsabilidade. Por respeito ao princípio constitucional da igualdade material, todos os

agentes públicos são abrangidos pelas disposições da Lei nº 8.429/92, bem como em respeito à independência dos poderes, e ao fato que “todo poder emana do povo, que exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (artigo 1º, parágrafo único da CF); deveria responder o Presidente da República por improbidade administrativa, dado o advento da Constituição Federal de 1988, mormente em razão do disposto no artigo 37 da CF.

Seixas (2014, p. 141) justifica que a lei de improbidade traz suas peculiaridades e características distinguindo-se dos crimes de responsabilidade:

Enfim, a Lei de Improbidade Administrativa traz sua marca e elenca os casos em que os agentes públicos podem ser imputados e levados às sanções nela previstas. Tem suas características e fundamentos próprios, tanto éticos quanto normativo, seus mecanismos de ação e suas peculiaridades processuais civis próprias nela bem consignadas. O que se deve evitar, por conseguinte, são equiparações e analogias indevidas, tais como a pretendida em algumas searas, causando a confusão aqui delineada em relação aos chamados crimes de responsabilidade.

O ministro Joaquim Barbosa entende que, se o ordenamento jurídico admite, em matéria de responsabilização dos agentes políticos, a coexistência de regime político com regime puramente penal, por qual razão impediria a coabitação entre responsabilidade política e improbidade administrativa? Em síntese, se a Constituição permite o mais, como a cumulação da responsabilidade política com a responsabilidade penal, por que haveria de proibir o menos, a combinação de responsabilidade política com a responsabilidade por improbidade administrativa (Rcl 2138, Relator: Min. Nelson Jobim, julgado em 13/06/2007, publicação: 18/04/2008) (BRASIL, 2008).

Em Osório (2013, p. 217) encontra-se o seguinte esclarecimento sobre improbidade:

A improbidade não é uma expressão que contenha unívocos significados, é verdade. Não há uma forma unitária de abordar a improbidade, menos ainda uma instância única para julgá-la. Não deixa de ser possível usar a figura da improbidade até mesmo como elemento normativo de um tipo penal, como já se pretendeu em relação aos delitos contra a Administração Pública, numa das versões de um anteprojeto de Código penal esboçado sob a presidência de Fernando Henrique Cardoso. A inserção desse termo – “improbidade” - no seio de um

tipo penal, como já se pretendeu fazer, acaso significaria a derrogação da LIA para tutelar o mesmo fato ou agente político? A resposta é negativa. Alguém, ao praticar ato ímprobo, poderia, por essa circunstância, incorrer num tipo penal, mas nem por isso estaria livre das malhas da LIA.

A ideia de eximir os agentes políticos da ação de improbidade, além de gerar situação de perplexidade que violaria os princípios isonômicos e republicanos, seria um desastre para a Administração. O ministro Joaquim Barbosa conclui que afastar a incidência da aplicação da lei de improbidade é mais que um desastre, pois significaria enorme retrocesso institucional, com a morte prematura da lei de improbidade (Rcl 2138, Relator: Ministro Nelson Jobim, julgado em 13/06/2007, publicação: 18/04/2008) (BRASIL, 2008)

Na República não existem irresponsáveis, ao contrário do que se via nos regimes absolutistas (o rei não erra), pois os detentores do poder não estão imunes ao ordenamento jurídico, viver em regime republicano demanda responsabilidade (SILVA, 2017).

Portanto, se o exercício do poder acarreta responsabilidade, quanto maior o poder, maior a responsabilidade. Logo, a responsabilidade daqueles que ocupam os mais altos escalões dos Poderes da República, denominados agentes políticos, deve estar sujeita a maiores níveis, com ferramentas para coibir possíveis desvios (SILVA, 2017).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No cenário atual, de ocorrência de inúmeros escândalos na Administração Pública, como o esquema do mensalão, o caso da Petrobras, a operação Lava-jato e as diversas ações propostas em face de Prefeitos, Deputados, Governadores, Ministros de Estado, por violarem princípios éticos, agindo com desonestidade e improbidade, a sensação da sociedade é de impunidade.

Nesse quadro, a ausência de punição para os atos ímprobos tem como consequência o crescimento de desvios de numerários no âmbito da Administração Pública. Portanto, é fundamental estabelecer mecanismos eficientes de fiscalização e responsabilização dos agentes políticos, adequados à prevenção e à repressão de atos de improbidade.

Por essa razão, a Constituição de 1988 introduziu o princípio da moralidade no artigo 37, parágrafo 4º, como reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública, de modo a combater à corrupção e à impunidade no setor público:

Art. 37. A Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 4º. Os atos de improbidade administrativa importarão na suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (BRASIL, 1988, s.p.).

Como resultado, a LIA foi instituída para regulamentar o artigo 37, parágrafo 4º, da CF. A Lei nº 8.429/92 dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos pela prática de atos de improbidade administrativa, disciplinados em três espécies: a) que importam enriquecimento ilícito do agente público (artigo 9º), b) que causam prejuízo ao erário público (artigo 10º) e c) que atentam contra os princípios da Administração Pública (artigo 11), cominando-lhes sanções políticas, civis e administrativas (artigo 12).

A LIA é aplicável a todas as pessoas físicas incumbidas de forma definitiva ou transitoriamente do exercício de alguma função estatal, inclusive aos agentes políticos de primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais (MEIRELLES, 2016).

Contudo, a partir do julgamento da Rcl 2.138/DF pelo STF, foi decidido por maioria de votos, que os agentes políticos não estariam sujeitos a LIA, mas sim ao regime especial de responsabilidade disposto na Lei nº 1.079/50 porque a aplicação da Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos ensejaria dupla punição pelo mesmo fato, configurando *bis in idem*. Entendeu-se que a LIA aplica-se de forma genérica aos agentes públicos e que, por critério de especialidade, aos agentes políticos seria aplicável a lei dos crimes de responsabilidade.

Em resumo, a discussão foi quanto à constitucionalidade da concorrência entre dois regimes de responsabilidade para os agentes políticos, o que não foi admitido na Reclamação. Entretanto, tal entendimento foi alterado pelo próprio Plenário do STF em ações posteriores, conforme os julgados analisados nesta pesquisa.

A modificação no entendimento foi de que os agentes políticos sujeitam-se à LIA independentemente de estarem regidos pela Lei dos crimes de responsabilidade. É decorrência da autonomia das instâncias civil, penal e político-administrativa, não havendo qualquer impedimento constitucional à concorrência de esferas de responsabilidade. Logo, sujeitam-se os

agentes políticos a duplo regime sancionatório, em virtude de tais regimes de responsabilização possuírem objetos, naturezas e escopos diferentes, não configurando o denominado *bis in idem*.

Em relação à aplicação da Lei nº 8.429/92 ao Presidente da República, entende-se que poderá responder com base na LIA, e no caso, de condenação à perda da função e à suspensão de direitos políticos, a decisão transitada em julgado será encaminhada ao Congresso Nacional para votação quanto à aplicação.

Nesse contexto, conclui-se que aos agentes políticos, mesmo àqueles que se submetem ao regime especial da Lei nº 1.079/50 (Lei dos crimes de responsabilidade) aplica-se a Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), admitindo-se a aplicação dos dois regimes, por ostentarem responsabilização em esferas diversas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 05 de out. de 1988, Seção 1. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em julho de 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.429** de 02 de junho de 1992. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder executivo, Brasília, DF, 03 de jul. de 1992, p. 6993. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em julho de 2019.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Brasília. **Rcl 2138**. Relator: Min. Nelson Jobim, julgado em 13/07/2007, publicação: 18/04/2008. STF julga procedente reclamação e extingue ação de improbidade administrativa atribuída a ex-ministro. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22Rcl%202138%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true. Acesso em junho de 2020.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de Direito Administrativo**. 32ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.

CARVALHO, M. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª edição. Salvador: JusPodivm, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 32ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2012.

- GARCIA, E.; ALVES, R. P. **Improbidade Administrativa**. 7ª edição. São Paulo: Saraiva, 2013.
- KNOPLOCK, G. M. **Manual de Direito Administrativo**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- MARTINS JÚNIOR, W. P. **Probidade Administrativa**. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MAZZA, A. **Manual de Direito Administrativo**. 8ª edição. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª edição. São Paulo: Malheiros, 2016.
- MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 30ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.
- NEVES, D.; OLIVEIRA, R. **Manual de Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. 6ª edição. Rio de Janeiro: Método, 2018.
- OSÓRIO, F. M. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência**. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- PAZZAGLINI FILHO, M. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7ª edição. São Paulo: Atlas, 2018.
- PAZZAGLINI FILHO, M.; ROSA, M. F. E.; FAZZIO JÚNIOR, W. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 1999.
- PINCA, E. A. **Lei nº 8.429/92: O agente político como sujeito ativo do ato de improbidade administrativa**. 2013. 142 p. Dissertação (Mestrado de Direito), Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.
- REMÉDIO, J. A. **Direito Administrativo**. 2ª edição. São Paulo: Editora Verbatim, 2018.
- SCATOLINO, G.; TRINDADE, J. **Manual de Direito Administrativo**. 4ª edição. Salvador: JusPodivm, 2016.
- SEIXAS, H. F. **Improbidade Administrativa: Aspectos Controvertidos da Lei nº 8.429/92**. Orientador. 2014. 174 p. Dissertação (Mestrado de Direito), Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba.
- SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 28ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SILVA, P. V. **A Responsabilidade dos Agentes Políticos por Atos de Improbidade Administrativa: a sujeição ao regime especial dos crimes de responsabilidade e ao regime da lei de improbidade administrativa e a prerrogativa de foto nas ações de improbidade**. Rio de Janeiro, 2017, 104p.

