

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
CURSO DE DIREITO**

**CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: CONTORNOS
ACERCA DO TRATAMENTO DISPENSADO PELO
ESTADO AOS ATOS DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA**

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

Mariana Hess Coracini

Santa Maria, RS, BRASIL

2013

**CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: CONTORNOS ACERCA
DO TRATAMENTO DISPENSADO PELO ESTADO AOS ATOS
DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

por

Mariana Hess Coracini

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do grau de **Bacharel em Direito**.

Orientador: Prof. Dr. Rafael Santos de Oliveira
Coorientadora: Prof^ª. Ms. Carolina Salbego Lisowski

Santa Maria, RS, Brasil

2013

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Direito**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a Monografia de Graduação

**CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: CONTORNOS ACERCA DO
TRATAMENTO DISPENSADO PELO ESTADO AOS ATOS DE
IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

elaborada por
Mariana Hess Coracini

como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Direito

COMISSÃO EXAMINADORA:

Prof. Dr. Rafael Santos de Oliveira
(Presidente/Orientador)

Prof^ª. Ms. Carolina Salbego Lisowski
(Coorientadora)

Uda Roberta Doederlein Schwartz
(Juíza de Direito do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul)

Prof^ª Dr^ª Maria Beatriz Oliveira da Silva
(Universidade Federal de Santa Maria)

Santa Maria, 09 de dezembro de 2013.

“O maior estímulo para cometer faltas é a esperança
de impunidade”.
(Cícero)

RESUMO

Monografia de Graduação
Curso de Direito
Universidade Federal de Santa Maria

CONTROLE DA GESTÃO PÚBLICA: CONTORNOS ACERCA DO TRATAMENTO DISPENSADO PELO ESTADO AOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

AUTORA: MARIANA HESS CORACINI

ORIENTADOR: RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA

Data e Local da Defesa: Santa Maria, 12 de dezembro de 2012.

A Administração Pública tem o dever de zelar pelos interesses de toda uma coletividade, buscando o bem estar social. Para o exercício de tal tarefa, seus agentes devem respeitar, acima de tudo, os princípios administrativos. No entanto, não é isso o que se verifica no contexto brasileiro, tendo em vista que a corrupção, conforme é sabido, possui lugar fixo no cerne de suas instituições públicas. Ocorre que os agentes públicos, por serem pessoas com prestígio e, no caso daqueles políticos que alcançam seu cargo diante do voto popular, acabam por receber razoável credibilidade por parte da população. Tais agentes acabam sendo diferentemente tratados ao cometerem atos corruptos, visto que são pessoas de elevado *status* social. Nesse viés, as condutas corruptas que serão especificamente estudadas no presente trabalho serão as de improbidade administrativa, as quais são civilmente sancionadas através da Lei nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa (LIA) -. No âmbito penal será dispensada atenção às sanções utilizadas em face de tais condutas, presentes no Decreto-Lei nº 2.848/1940 - Código Penal -, bem como em leis penais esparsas. No entanto, o que de fato se verifica é uma atuação nada satisfatória do Poder Judiciário quanto à aplicação das medidas repressivas aos agentes de improbidade administrativa, de modo que não nos faltam questionamentos a fazer diante da demora e da impunidade apresentados. Nesse ponto, impende analisar a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, visto que o Supremo Tribunal Federal decidiu pela sua não aplicabilidade no julgamento da Reclamação Constitucional nº 2.138, pois caracterizaria *bis in idem*. Dessa forma, cumpre verificar a natureza jurídica de cada uma das leis e suas principais características, além de observar se, na realidade, o que se vislumbra diante da prerrogativa do Egrégio Tribunal não seria verdadeira imunidade a tais agentes, indo de encontro a supremacia do interesse público.

Palavras-chave: Administração pública Improbidade administrativa. Agentes políticos.

ABSTRACT

Graduation Monograph
Law School
Federal University of Santa Maria

CONTROL OF PUBLIC MANAGEMENT: CONTOURS ABOUT THE TREATMENT STATE TO ACTS ADMINISTRATIVE IMPROBITY

AUTHOR: MARIANA HESS CORACINI

ADVISER: RAFAEL SANTOS DE OLIVEIRA

Date and Place of the Defense: Santa Maria, December 12th, 2012.

Public administration has a duty to look after the interests of the whole community, looking for the social welfare. To that, its agents must respect, first of all, the administrative principles. However, this is not what occurs in the Brazilian context, place where the corruption has a fixed place in the heart of its public institutions. Public agents are important people, as the example of the politics, they reach their political position on the popular vote, consequently, they receive reasonable credibility among the population. Such agents, as they are individuals of a high social status, are different treated by committing corrupt acts. This way, in this work are going to be specifically studied the corrupt conducts of administrative improbity, which are civilly sanctioned by Law No. 8.429/1992 - Administrative Improbity Act (AIA) -. Talking about criminal law, attention will be given to the sanctions mentioned in the Decree - Law No. 2.848/1940 - Criminal Code - as well as in sparse criminal laws. However, what can be actually verified is an unsatisfactory performance of the judiciary as enforce the application of repressive measures to agents of administrative improbity, so that numerous are the questions face the delay and the impunity presented. Therefore, is appropriate to analyze the applicability of the Administrative Improbity Law to politics agents, since the Supreme Court decided by its inapplicability in the judgment of the Constitutional Complaint No. 2138, they understood that it would characterize a *bis in idem*. Thus, is important to verify the legal status of each of the mentioned laws and their principal characteristics. It is also important to observe if the decision of the Honorable Court wasn't an immunization about these agents, going against the supremacy of the public interest.

Keywords: Public administration; Administrative Improbity; Political agents.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1 A ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMÔNIO E DO INTERESSE PÚBLICO: A (I)LICITUDE NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PÚBLICA .	10
1.1 Administração Pública: preceitos do funcionamento do que é de todos	11
1.2 Corrupção e os chamados ‘crimes do colarinho branco’: suas características e evolução dos conceitos	18
2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: COMPREENSÃO E ALGUNS REFLEXOS DO ENFRENTAMENTO JURÍDICO DAS QUESTÕES	24
2.1 Condutas ímprobas: uma análise das condutas de improbidade administrativa e da legislação vigente	24
2.2 O Crime de Responsabilidade e a Lei de Improbidade Administrativa: a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.....	40
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS	57

INTRODUÇÃO

A Administração Pública, conjunto de órgãos e entidades que centralizam a consecução dos objetivos do governo, tem o dever de zelar, de forma honesta, pelos interesses de toda uma coletividade, buscando o bem estar social. Para tal, ao executar suas atividades, seus agentes devem nortear-se através dos princípios administrativos, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de princípios como o da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público.

De encontro a tais princípios, contudo, caminha o fenômeno social denominado corrupção, o qual, bem se sabe, infelizmente, possui lugar fixo no cerne das instituições públicas. A corrupção pode se dar de inúmeros modos, em condutas pelas quais, de modo geral, ocorre a violação do interesse comum e coletivo para que um interesse individual seja atendido.

No entanto, o que se percebe é que há uma maior dificuldade de evidenciar-se quem é o agente passivo, ou seja, o lesado diante de tais condutas. O que se tem em vista é que os efeitos da conduta acabam se dissolvendo em toda a sociedade, de modo que, apesar de o dano causado ser imenso, ele não é tão facilmente perceptível e, muitas vezes, faz com que práticas corruptas acabem se proliferando. Também se faz relevante analisar quem são os agentes ativos de tais condutas, visto que, na maioria das vezes, trata-se de pessoas com elevado *status* social e econômico, respeitadas pela população pela condição pública que assumiram, mas que, devido às condutas que apresentam acabam sendo chamados de ‘criminosos do colarinho branco’.

Nesse viés, em que pese exista uma gama de condutas contrárias ao interesse público que são relevantes aos estudos acadêmicos, as condutas corruptas, que serão especificamente estudadas no presente trabalho, serão as de improbidade administrativa, um dos maiores males que agridem a máquina administrativa do país e, ao fim, agridem os interesses da sociedade brasileira. O Estado vem editando regras para que seja possível o controle à fiscalização dos atos dos agentes públicos, visando punir os que mal gerenciam os recursos que pertencem à população em geral.

Atualmente, a norma mais utilizada para efetivar a punição dos agentes públicos ímprobos é a Lei nº 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que define as condutas de improbidade administrativa praticadas por agentes públicos e suas respectivas punições. Já no âmbito penal, as sanções que se apresentam diante dos atos de improbidade

administrativa são aquelas análogas às de improbidade, que se encontram presentes no Decreto-Lei nº 2.848/1940 (Código Penal), além de outras leis penais esparsas.

Nesse ponto, serão verificados os principais aspectos das referidas legislações, bem como o quão satisfatória é a atuação do Poder Judiciário quanto à aplicação das sanções necessárias aos agentes de improbidade administrativa, de modo que não nos faltam questionamentos a fazer diante do contexto brasileiro apresentado.

Ademais, há que se comentar a jurisprudência apresentada pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da Reclamação Constitucional nº 2.138, segundo a qual, a Lei de Improbidade Administrativa não se aplica aos agentes políticos, pois caracterizaria um verdadeiro *bis in idem*. De fato, alguns atos ímprobos se encontram tipificados nas leis que regulam os crimes de responsabilidade dos agentes políticos. No entanto, há que se verificar a natureza jurídica de cada uma das leis e se, na realidade, o que se verifica diante da prerrogativa do Egrégio Tribunal não seria verdadeira imunidade a tais agentes.

Tendo em vista tais considerações, este estudo se propõe a analisar o tratamento dispensado pelo Estado, através das manifestações do Poder Judiciário e do Poder Legislativo, às condutas de improbidade administrativa, bem como refletir acerca da (in) eficácia e alguns dos reflexos desse tratamento. Especificamente, também se propôs a realizar, a cunho exemplificativo, a fim de ilustrar as questões teóricas postas, uma análise crítica de uma decisão específica, proferida pelo Supremo Tribunal Federal ao julgar a Reclamação Constitucional nº 2.138, que envolve agente político acusado de atos de improbidade.

Utilizando-se do método de abordagem dedutivo, através de uma pesquisa doutrinária, jurídica e crítica, o presente trabalho partiu de uma apreciação das premissas teóricas e gerais acerca da Administração Pública, realizando-se ainda uma análise da corrupção e dos ‘crimes do colarinho branco’, para, em um segundo momento, averiguar o tratamento dispensado pelo Estado, como Poder Judiciário e Poder Legislativo, às condutas de improbidade administrativa, além de analisar uma questão pontual: a aplicabilidade de Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.

Na elaboração da pesquisa foram adotados os métodos de procedimento monográfico e histórico, com o objetivo de pesquisar sobre as premissas da Administração Pública, analisando-se o seu descumprimento através das condutas corruptas, como os ‘crimes do colarinho branco’, para, posteriormente, utilizar-se o método histórico ao pesquisar as raízes da introdução do termo ‘Improbidade Administrativa’ na legislação pátria e, conseqüentemente a origem da Lei de Improbidade Administrativa. Com base nisso, realizou-

se uma análise das sanções por ela aplicadas, da pela legislação penal, e, a seguir, verificar a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos.

O trabalho se estrutura em dois tópicos centrais. Na primeira parte foram realizadas considerações teóricas acerca dos princípios que regem a Administração Pública e das espécies e classificações trazidas pela doutrina majoritária da área sobre agentes públicos. Ainda, na primeira parte, são propostas considerações acerca dessa noção geral de corrupção, especialmente tendo em vista aquela praticada por agente que se identifica como pessoa de elevado *status* social, como o agente público de alto escalão. No segundo capítulo, o objeto de estudo foi a Lei de Improbidade Administrativa e as sanções impostas aos agentes que praticam atos ímprobos, bem com a aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 àqueles.

1 A ADMINISTRAÇÃO DO PATRIMÔNIO E DO INTERESSE PÚBLICO: A (I)LICITUDE NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública diz respeito a todos os órgãos e entidades, as quais exercem, em união de esforços, as medidas necessárias ao harmônico desenvolvimento dos atos fins à organização estatal. Ela é responsável por gerir o patrimônio público, propondo-se sempre à busca do bem estar de toda a sociedade em detrimento de benefícios individuais.

Os atos a ela inerentes são praticados por meio dos agentes públicos, os quais podem ser classificados como públicos propriamente ditos ou políticos. A atuação desses deve se dar de forma a cumprir o fim proposto pela Administração, olhando pelo melhor para a sociedade enquanto operando de maneira honesta para atender aos interesses de toda a coletividade.

Nesse sentido, os agentes executores das atividades administrativas devem observar os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, próprios da Administração Pública. Ademais, cumpre nortear-se pelos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público.

Quando não agem de maneira consoante aos referidos princípios, os agentes públicos incorrem no que chama-se corrupção, fato social que pode se dar através de quaisquer condutas que, de um modo geral, desobedeça ao interesse coletivo para que um singular seja atendido.

É sabido que, em nosso país, a atuação corrupta insere-se no contexto das instituições públicas. Considerando o exposto, necessário elucidar a quem diz respeito à execução de tais condutas, ou seja, quem são seus agentes ativos. Trata-se, muitas vezes, daqueles agentes posicionados no mais alto escalão da sociedade, pessoas respeitadas principalmente pela condição pública que assumiram, bem como em virtude de seu elevado status econômico. São os chamados ‘criminosos do colarinho branco’.

Considerando o tratamento dispensado pela legislação Brasileira em relação à penalização, seja civil ou criminal, daqueles agentes públicos que agem em desacordo com o fim maior da Administração Pública, com enfoque nos denominados “crimes do colarinho branco”, nesse capítulo se verifica quais são os preceitos do funcionamento da Administração Pública, assim como se analisa a ilicitude no exercício das respectivas funções, levantando-se questões a respeito das características da corrupção e dos chamados ‘crimes do colarinho branco’.

1.1 A Administração Pública: preceitos do funcionamento do que é de todos

Chama-se Administração Pública o conjunto de órgãos e entidades que, em coesão de procedimentos, trabalham para a consecução dos objetivos do governo. Assim, todas as pessoas físicas que são incumbidas do exercício de alguma função estatal, são chamadas de agentes públicos, os quais, segundo Marcelo Araújo e Oscar Adolfo Sanchez, podem ser agentes administrativos ou políticos¹, estes últimos que, primordialmente, vão ao encontro do preceito de Democracia Representativa, insculpida como preceito fundante do Estado Democrático de Direito.

Antes de melhor conhecermos os agentes públicos, elementos centrais dentro do presente trabalho, acrescenta-se outro ponto crucial a ser destacado, sem a mínima intenção de esgotar o tema: os princípios da Administração Pública, uma vez que são eles, com a carga principiológica que possuem, que precisam embasar todos os atos públicos que se realizarem.

As atividades da Administração Pública são norteadas por princípios fundamentais, os quais se encontram explícita ou implicitamente na Constituição Federal de 1988. Dentre tais princípios, são cinco os explícitos, elencados no artigo 37 do aludido texto constitucional, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Brevemente, faz-se conveniente explicitar cada um dos princípios, através dos ensinamentos de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo², para que se possa, diante de tais conceitos, estabelecer reflexões acerca do fazer da administração, e mobilizando tais noções teóricas tão relevantes para que se pense acerca das práticas de gestão.

Segundo os autores, o princípio da legalidade é princípio base de todos os Estados de Direito, e, no caso do Direito Administrativo, traduz a ideia de que a Administração Pública deve obedecer estritamente ao estipulado na lei, atuando apenas quando houver norma que determine, ou que autorize. Por outro lado, no caso de não haver previsão legal acerca do ato a ser executado, deve-se observar os termos, as condições e os limites autorizados na lei para agir, ou não, atentando-se sempre, é claro, aos preceitos fundamentais que norteiam todo o ordenamento jurídico.

Nessa seara, Odete Maduar conclui impecavelmente:

¹ ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. São Paulo: Lua Nova, v. 65, 2005, p. 140.

² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20 ed. São Paulo: Método, 2012, p. 191-202.

O sentido do princípio da legalidade não se exaure com o significado de habilitação legal. Este deve ser combinado com o primeiro significado, com o sentido de ser vedado à Administração editar atos ou tomar medidas contrárias às normas do ordenamento. A Administração, no desempenho de suas atividades, tem o dever de respeitar todas as normas do ordenamento.³

Já o princípio da impessoalidade, nos ensinamentos dos autores, reflete o interesse público que deve ser levado em conta em toda atuação da Administração, sem que sejam realizadas condutas com vistas a prejudicar ou beneficiar cidadãos específicos. Nessa seara, cumpre transcrever o seguinte trecho:

A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência. Dessa forma, ele impede perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer ato praticado com objetivo diverso da satisfação do interesse público será nulo por desvio de finalidade. Exemplo marcante de ofensa ao princípio da impessoalidade (e também ao da moralidade, entre outros) é a prática do nepotismo – nomeação de parentes para cargos cujo provimento não exija concurso público -, infelizmente ainda corriqueira em nossos meios políticos.⁴

Eis que se fala também neste princípio, como sendo o princípio da finalidade, de forma que caracterizam uma ofensa a ele atos contrários ao interesse público e/ou contrários à finalidade específica da lei.

Por seu turno, ao lecionar o princípio da publicidade, os autores atentam para duas acepções: a primeira consiste na premissa de que há a exigência da publicação em órgão oficial dos atos administrativos que devam produzir efeitos externos ou que impliquem em ônus para o patrimônio público, para que tais atos possam produzir efeitos; em uma segunda acepção o entendimento é de que a atuação administrativa deve ser transparente, de forma que os próprios administrados possam controlar a administração pública.

Odete Medauar atenta, ainda, para uma terceira acepção, a qual se situa no direito de obter certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, garantido na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXXIV, alínea ‘b’⁵. Nas palavras da autora:

³ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 137.

⁴ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20 ed. São Paulo: Método, 2012, p. 194.

⁵ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 11 out. 2013.

O direito de obter certidões é dificultado, com frequência, pela Administração Brasileira, ou por exigências descabidas nas alegações do direito a ser defendido e da situação a que se quer esclarecer ou por grande demora na sua expedição. Melhor parece, tendo em vista o princípio da publicidade, conferir sentido amplo e flexível aos termos da citada alínea 'b', privilegiando o direito, não as condições, e adotar providências práticas para a rápida execução.

O princípio da eficiência, segundo as lições de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, privilegia a aferição de resultados, de forma que seja assegurado que os serviços públicos sejam adequadamente prestados, de acordo com as necessidades da sociedade que os custeia. Ressalta-se, ainda, que o administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o melhor aproveitamento dos recursos públicos, de acordo com a análise de custos e benefícios correspondentes.

No entanto, ao falar a respeito do princípio da eficiência, Maria Sylvia Zanella Di Pietro atenta para o fato de que a eficiência não pode ser isoladamente analisada, referindo que: “Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.”⁶

Por fim, os autores citam o princípio da moralidade, elemento chave ao se falar em corrupção, motivo pelo qual merece atenção especial. Ele torna jurídica a atuação ética dos agentes da Administração Pública, possibilitando a invalidação dos atos administrativos que forem praticados sem que a ele se observe, característica que difere a moral administrativa da moral comum.

Dessa forma, a moral administrativa relaciona-se diretamente com a probidade e com a boa-fé, de forma que, além de observar o que está disposto na própria legislação, o agente público deve realizar uma interligação de o que a lei prevê, e o que é ético, moral, prudente.

Ainda, brilhantemente leciona Odete Medauar acerca de tal princípio:

O princípio da moralidade é de difícil tradução verbal, talvez porque seja impossível enquadrar em um ou dois vocábulos a ampla gama de condutas e práticas desvirtuadoras das verdadeiras finalidades da Administração Pública. Em geral, a percepção da imoralidade administrativa ocorre no enfoque contextual, ou melhor, ao se considerar o contexto em que a decisão foi ou será tomada. A decisão, de regra, destoa do contexto, e do conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina geral norteadora da Administração. Exemplo: em momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num período de agravamento de problemas sociais, configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para “servir” autoridades, mesmo que tal aquisição se revista de legalidade.⁷

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19º ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 99.

⁷ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 139.

Hely Lopes Meirelles ressalta o fato de que o agente administrativo deve distinguir o bem do mal, o honesto do desonesto, atuando sem jamais desprezar o elemento ético de sua conduta. Dessa forma, a sua decisão não será apenas “entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto”.⁸

O Autor ainda transcreve importante decisão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no seguinte sentido: “o controle jurisdicional se restringe ao exame da legalidade do ato administrativo; mas por legalidade ou legitimidade se entende não só a conformação do ato com a lei, como também com a moral administrativa e com o interesse coletivo”⁹. Além de afirmar que, diante de tal julgado, a moralidade administrativa ficou consagrada como necessária para a validade da conduta dos agentes públicos.

Assim, o que se conclui é que o princípio da moralidade administrativa acaba sendo aplicado juntamente com todos os princípios, na medida em que, enquanto alguns princípios podem ser relativizados, conforme o exemplo utilizado acima por Odete Medauar, a não observância do princípio da moralidade administrativa implica na nulidade do ato praticado.

Outrossim, a parte dos princípios administrativos acima elencados, expressamente contidos no texto constitucional, existem os princípios que se encontram de forma implícita dentro do livro constitucional, os quais também são de extrema importância para todo aquele agente que exerce o poder público. No caso, fala-se, dentro do que no presente trabalho nos interessa, dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público.

De acordo com o princípio da supremacia do interesse público, afirma-se que toda a atuação do Estado e de sua Administração deverá ser baseada em um interesse geral. Nas palavras de Odete Medauar “A expressão interesse público pode ser associada a bem de toda a coletividade, à percepção geral das exigências da vida na sociedade.”¹⁰

Di Pietro, inclusive, salienta que “O direito deixou de ser apenas um instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo”¹¹. Tal princípio deve ser obrigatoriamente respeitado por qualquer agente da Administração Pública, diante da prerrogativa de que o Estado existe principalmente para que o interesse geral seja respeitado. Dessa forma, o

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2006, p. 89.

⁹ *Ibidem*, p. 89.

¹⁰ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 142.

¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p.83.

interesse geral e, conseqüentemente, público, deve sempre ser colocado antes de qualquer interesse privado.

De tal princípio, então, decorre o princípio da indisponibilidade do interesse público, segundo o qual “a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado [...]”¹².

No caso, a Administração é mera gestora dos bens e interesses do próprio povo, sendo seu dever gerir os bens de toda uma coletividade. Assim, são vedados ao administrador quaisquer atos que impliquem renúncia a direitos do Poder Público ou que injustificadamente onerem a sociedade.¹³ Nesse contexto complementa Di Pietro, ao citar Celso Antonio Bandeira de Melo:

Ligado a esse princípio de supremacia do interesse público – também chamado de princípio da finalidade pública – está o da indisponibilidade do interesse público que, segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (2004:69), “significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram a disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que também é um dever – na estrita conformidade do que dispuser a *intentio legis*”. Mais além, diz que “as pessoas administrativas não têm portanto disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda e realização. Esta disponibilidade está permanentemente retida nas mãos do Estado (e de outras pessoas políticas, cada qual na própria esfera) em sua manifestação legislativa. Por isso, a Administração e a pessoa administrativa, autarquia, tem caráter instrumental”.¹⁴

Ademais, o que se percebe, é que o termo interesse público é demasiadamente vago, tendo em vista a análise de o que, de fato, trata-se do interesse público, que por vezes pode ser até duvidoso. Nesse sentido Juarez Guimarães realiza importante análise:

O conceito de interesse público não deve ser banalizado já que não se encontra formulado de modo estável nas diferentes tradições da filosofia política e muito menos na cultura democrática contemporânea. No entanto, ele é central para a definição e análise do fenômeno da corrupção, já que esta, como dimensão derivada e negativa, precisa de um referente conceitual positivo. O conceito de corrupção variará segundo o que se define em cada corpo político como interesse público. Assim, a corrupção pode ser definida como ato de transgressão do interesse público, que implica uma apropriação privatista ilegítima de recursos, bens, patrimônios ou serviços públicos.¹⁵

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2006, p. 103.

¹³ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 20. ed. São Paulo: Método, 2012, p. 188

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 84.

¹⁵ GUIMARÃES, Juarez. Interesse público. In: STARLING, Heloisa Maria Murgel (coord.). **Corrupção: ensaios e crítica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008, p. 173.

Diante de todos os princípios explicitados acima, o que se infere é que, ao serem estes respeitados e seguidos da forma correta, associados ao seguimento da norma cogente, bem como dos demais fatores peculiares ao caso, vislumbrar-se-ia uma conduta adequada, um exemplo de probidade administrativa. Nesse sentido, cumpre transcrever o seguinte trecho:

A probidade, que há de caracterizar a conduta e os atos das autoridades e agentes públicos, aparecendo como dever, decorre do princípio da moralidade administrativa. Na linguagem comum, probidade equivale a honestidade, honradez, integridade de caráter, retidão¹⁶.

Dessa forma, o que se minimamente espera de um agente público, seja ele político, administrativo, ou qualquer outro, é uma conduta que atenda e respeite aos princípios da Administração Pública, demonstrando, assim, uma atuação de probidade administrativa. Eis que tais agentes estão incumbidos de atuar eticamente no setor público, em prol da satisfação dos interesses gerais da comunidade, de maneira eficiente e eficaz, devendo, ainda, ser diligentes, justos e imparciais¹⁷.

Conhecidos os principais princípios administrativos, cumpre referir as categorias de agentes públicos existentes. Apesar de muitos autores elencarem os agentes públicos apenas em duas categorias, agentes políticos e agentes públicos propriamente ditos, Hely Lopes Meirelles faz uma classificação um pouco diferenciada dos demais autores, pois divide os agentes públicos em cinco categorias diferenciadas, a saber: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados¹⁸.

Segundo o autor, agentes políticos são aqueles que compõem o Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, tendo plena liberdade funcional e desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, sendo autoridades supremas do Governo e da Administração.

Nesse ponto, cumpre repisar as lições de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Agentes políticos são os titulares de cargos estruturais à organização política do país, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o presidente da República, os governadores, prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos chefes do executivo, isto é, ministros e secretários das diversas pastas, bem como os senadores, deputados federais e estaduais e vereadores.

¹⁶ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 139.

¹⁷ NAÇÕES UNIDAS. **Código Nacional de Conduta para os Funcionários Públicos**. Resolução 51/59, 1996.

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2006, p. 75.

O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público [...]
 A relação jurídica que os vincula ao Estado é de natureza institucional, estatutária. Seus direitos e deveres não advêm de contrato travado com o Poder Público, mas descendem diretamente da Constituição das leis. Donde são por elas modificáveis, sem que caiba procedente oposição às alterações supervenientes, *sub color* de que vigoravam condições diversas ao tempo das respectivas investiduras.¹⁹

Por sua vez, os agentes administrativos são todos aqueles que se vinculam ao Estado ou às suas entidades autárquicas e funcionais por relações profissionais. São esses os servidores públicos, com maior ou menor hierarquia, encargos e responsabilidades profissionais dentro do órgão ou da entidade a que servem, conforme o cargo, emprego ou a função em que estejam investidos.²⁰

Conforme já referido, a maioria dos autores se limita a classificar os agentes públicos entre políticos e públicos propriamente ditos, entretanto Hely vai mais longe. Para ele, a terceira categoria é a dos agentes honoríficos, que são os cidadãos que são convocados, designados ou nomeados para prestar, temporariamente, determinados serviços ao Estado, como é o caso do mesário eleitoral ou das pessoas convocadas para compor o corpo de jurados do Tribunal do Júri.

Já a quarta categoria é a dos agentes delegados, os quais são particulares que recebem a incumbência de executar determinada atividade, e o fazem em nome próprio, sob a fiscalização de quem delegou a tarefa. É o caso dos concessionários e permissionários de obras e serviços públicos, dos leiloeiros, dos tradutores e intérpretes públicos, etc.

E, por fim, o autor ainda elenca os agentes credenciados, que são os que recebem a incumbência da Administração para representa-la em determinado ato ou praticar certa atividade específica, recebendo para tanto uma remuneração do poder Público que a credenciou.

Sendo assim, não há dúvidas de que os princípios da Administração Pública devem servir como principal parâmetro para a atuação de seus agentes, os quais têm o dever de agir, através de sua função pública, em prol do interesse de toda a sociedade, atuando sempre com probidade e, respeitando assim, toda a generalidade.

¹⁹ MELO, Antonio Bandeira de *apud* CUNHA, Ageu Florêncio. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: DOBROWLSKI (coord.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: ESMPU, 2011, p. 124.

²⁰ OLIVEIRA, Suzana Fairbanks Schnitzlein. A evolução patrimonial do agente público em desproporcionalidade os seus rendimentos: uma presunção de enriquecimento ilícito – exegese do inciso VII do art. 9º da Lei n. 8.429/1992. In: DOBROWLSKI (coord.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: ESMPU, 2011, p. 79.

Finalmente, conhecidos os princípios administrativos, bem como os agentes que devem respeitá-los, passar-se-á a uma análise das condutas que ferem tais princípios, tendo como foco principal os agentes políticos, acima elencados.

1.2 Corrupção e os chamados ‘crimes do colarinho branco’: suas características e evolução dos conceitos

Diante das definições acima expostas, faz-se pertinente discorrer a respeito da corrupção, fenômeno social que caminha de encontro aos princípios expostos, e que tem seu lugar fixo no cerne das instituições públicas. Deste modo, cumpre analisar o que deve ou não ser considerado corrupto, sendo tal conceituação, segundo Zani Andrade Brei, uma das maiores divergências entre os autores que se dedicaram ao estudo ora em destaque²¹.

De acordo com o autor, o fenômeno pode ser observado em uma gradação quase infinita, indo desde pequenos desvios de comportamento à total impunidade do crime organizado, por parte das várias áreas e níveis governamentais. Entretanto, quando se fala, como no presente trabalho, em supremacia do interesse público, a definição mais apropriada para o termo seria: uma ação deve ser considerada corrupta quando há a violação do interesse comum, para que seja atendido um interesse individual.

A noção jurídica de boa administração ou gestão pública, bem como de seu oposto, dentro do direito administrativo, segundo Fábio Medina Osório, tem origem teórica no século XX, nas lições de Maurice Hauriou²²:

[...]Disse que existia uma moralidade administrativa segundo a qual o administrador ficava vinculado a regras de conduta inerentes à disciplina interna da Administração Pública, o que significava a obediência necessária a pautas de boa administração, transcendendo as minúcias ou previsões expressas nas regras legais. A boa administração comportaria, por esse ângulo, um universo de condutas eticamente exigíveis dos administradores públicos, tivessem ou não previsão expressa no ordenamento jurídico passivo. Ser bom administrador não equivaleria, em suas origens, apenas ao mero cumprimento da lei, da mesma forma como o mau administrador poderia descumprir preceitos ligados à ética institucional, à moral administrativa.²³

²¹ BREI, Zani Andrade. **Corrupção**: dificuldades para definição e para um consenso. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 30, n. 1, 2013, p. 64-77.

²² Jurista francês que anunciou pioneiramente o já referido princípio da moralidade administrativa, descrevendo-o num contexto de boa gestão pública.

²³ HAURIUO, Maurice apud OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: Má gestão pública, corrupção e ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 43.

Desde aquela época já se sabia que a má gestão pública possui diferenciadas formas de ocorrência, sendo que, para cada uma delas, logicamente deve haver um tratamento distinto. O que se deve evitar é uma generalização das condutas, como muito se observa no discurso do senso comum o qual precisa ser considerado com cautela no espaço da pesquisa científica. Nesse contexto, destacam-se, especialmente, os discursos midiáticos os quais, muitas vezes, veiculam de forma totalmente parcial as notícias de corrupção, embasados por interesses particulares que movem o fio do discurso elaborado em cada redação. Esses discursos, que acabam por embasar a fala do senso comum, ora consideram a corrupção como fatos isolados e ora generalizam, conforme lhes for favorável, por isso o receio em tomar os conceitos lá definidos como base para uma discussão científica.

Araujo Marcelo Sanchez, em sua obra, acerca da conceituação da corrupção, esclarece o seguinte:

Nesse sentido, para delimitar historicamente o conceito, estaremos nos referindo a um certo tipo de relação social que acontece em um Estado que Robert Dahl (1997) definiu como Poliarquia. Isto implica a existência de um marco institucional definidor do que é público e do que é privado e do que é o uso ilegal da coisa pública. Um Estado de Direito com uma burocracia profissional instalada ou em processo de instalação.²⁴

Ainda, nas palavras de Zani Andrade Brei:

A corrupção administrativa pode ser definida como uma classe geral de abusos ou violações do interesse público. De modo estrito, ocorre quando um funcionário público, agindo conscientemente em sua capacidade oficial, é envolvido em uma transação que beneficia interesses impróprios, especialmente privados.²⁵

Diante de algumas definições visando prestar esclarecimentos a respeito do termo, cumpre refletir acerca de algumas questões que, mesmo não sendo a pergunta de pesquisa central desse trabalho, são fundamentais para a compreensão do fenômeno em análise: quem é a vítima nos crimes de corrupção? Quem foi efetivamente lesado e atingido? E como se pode encontrar uma vítima, na medida em que temos um corruptor e um corrupto geralmente se beneficiando do ato corrupto?

²⁴ ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. São Paulo: Lua Nova, v. 65, 2005, p. 139-140.

²⁵ BREI, Zani Andrade. **Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 30, n. 1, 2013, p. 64-77.

As vítimas são encontradas quando se recupera a dimensão do impacto do crime na sociedade²⁶. O que se vê é que, através da corrupção, toda uma coletividade acaba sendo prejudicada diante do favorecimento de um ou de poucos entes, os quais vislumbram chances de obter vantagem através de algum ato, prejudicando de alguma forma toda a coletividade.

Nesse ponto, cumpre transcrever as palavras de E. Oliveira:

O ato de corrupção, que pode atingir em cheio ao particular que dela é vítima, alcança no resto da sociedade um efeito por vezes diluído (...) daí que as sociedades suportem certa quantidade de corrupção sem grande prejuízo. Note-se bem: sob o aspecto ético, a corrupção é sempre grave e inaceitável, mas do ponto de vista das consequências práticas no todo social, ela pode dissolver-se de modo a ser absorvida sem grande dano.²⁷

O que se sabe é que a corrupção, independente da maneira com que se manifesta, representa um ônus insustentável para qualquer sociedade, e, ainda mais àquelas na quais se constata grandes desigualdades sociais.

Assim, não existem dúvidas de que a corrupção se trata de uma das mais perversas categorias criminosas, pois, em prol de algum interesse particular, mina a capacidade dos Estados em prover serviços essenciais para a população. Ela retarda a ruptura dos ciclos de pobreza, da mesma forma que compromete a consolidação e o avanço da democracia.²⁸

Desta feita, podemos atentar para alguns dados inseridos na realidade brasileira:

Estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas sobre o custo da corrupção revelou que a economia brasileira perde com sua prática nefasta de 3% a 5% do PIB, o que equivale a 72 bilhões de reais, representando - só para se ter uma idéia do volume - mais de sessenta vezes o valor que o Governo Federal investiu em todo o setor de transportes no ano de 2004. No mesmo estudo, é noticiado que a redução de apenas 10% no nível de corrupção aumentaria em 50% a renda per capita do brasileiro num período de 25 anos, bem como a de que os países que forem bem-sucedidos no combate à corrupção, podem aumentar seu produto interno bruto em até 400%, o último dado é segundo a ONU. O problema é tão grave que em um país corrupto, levando-se em conta o pagamento de propinas e as perdas de produtividade com a burocracia, um investimento acaba saindo, em média, 20% mais caro, conforme dados do Banco Mundial, que também informa que a cada ano, tanto países desenvolvidos como em desenvolvimento, mais de 1 trilhão de dólares são pagos em propina.²⁹

²⁶ SCHILLING, Flávia. **O estado do mal-estar: corrupção e violência**. São Paulo em Perspectiva, v. 13, n. 3, 1999, p. 47-55.

²⁷ OLIVEIRA, E. apud SCHILLING, Flávia. **O estado do mal-estar: corrupção e violência**. São Paulo em Perspectiva, v. 13, n. 3, 1999.

²⁸ ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado**. São Paulo: Lua Nova, v. 65, 2005, p. 138.

²⁹ CARNEIRO, Marcelo; LINHARES, Juliana. Temporada de caça aos ratos: os roedores do dinheiro público começam a ser apanhados, mas a pouca fiscalização e a lentidão da Justiça emperram a guerra do Brasil contra a corrupção. **Revista Veja**, São Paulo, 24 mai. 2005. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/250505/p_046.html>. Acesso em: 05 dez. 2013.

Diante dos dados apresentados, juntamente com o que se vê diariamente nos noticiários, tanto nacionais, quanto mundiais, sabendo-se que não são poucos os escândalos que envolvem o mau uso do dinheiro público por agentes públicos do país, o que se torna evidente é a realidade da má gestão pública no Brasil. Por seu turno, a própria sociedade possui inteiro conhecimento dos resultados insuficientes apresentados pelos gestores do dinheiro público e de que infinitas são as artimanhas usadas para que muito dinheiro seja desviado para o bolso dos detentores de cargos públicos.

Em se tratando de corrupção e desvio do dinheiro público pelos detentores de cargos eletivos, vêm à tona os ditos “*crimes do colarinho branco*”, os quais, na maioria das vezes, se enquadram dentro das condutas corruptas. A expressão “*crimes do colarinho branco*” teve sua origem na década de trinta, quando Edwin H. Sutherland, criminalista norte-americano, buscou derrubar a ideia de que a criminalidade deriva, em grande parte, das pessoas provenientes das classes sociais menos favorecidas, utilizando, para isso, a metáfora da ‘camisa branca’, vestimenta, tradicionalmente usada por grandes executivos e políticos.

Sutherland concluiu que “se define o delinquente do colarinho branco como uma pessoa com elevado *status* socioeconômico que viola as leis destinadas a regular suas atividades profissionais”³⁰ (*tradução livre*). Referiu, ainda, que se poderia diferenciar o delinquente do colarinho branco da pessoa com um *status* socioeconômico baixo, que viola, por exemplo, o Código Penal comum ou as normas específicas do comércio.

Com o decorrer dos anos, tal tese se proliferou e se tornou referência no âmbito da criminologia, passando a ser mencionada pela comunidade jurídica internacional. A partir de então, tal conceito foi sendo aprimorado e enriquecido de acordo com o contexto social de cada país.

De modo simplificado, conforme leciona Luciano Feldens ao falar em crimes do colarinho branco, opera-se com uma categoria de crimes que são praticados por uma camada de agentes que pertencem a uma categoria profissional específica – no caso, empresários, diretores de empresa, de bancos, etc. -. Entretanto, no universo do direito positivo de nosso país, tais infrações são basicamente relacionadas aos crimes contra a ordem financeira, tributária, em detrimento do sistema financeiro nacional e as infrações a eles correlatas. Desta forma, na compreensão brasileira – e isso muito interessa a este trabalho - aglutinam-se aos

³⁰ No original: “Se define al delincuente de cuello blanco como a una persona com elevado status socioeconómico que viola las leyes destinadas a regular sus actividades profesionales.” SUTHERLAND, Edwin H. **El delito del cuello blanco**. Madrid: La Piqueta, 1999, p. 330.

delitos do colarinho branco a corrupção, o tráfico de influência, o peculato, enfim, toda a gama, que no âmbito penal, relaciona-se com as questões de improbidade administrativa de agentes públicos, investidos de tal autoridade.³¹

Ocorre que a criminalidade sempre recebeu uma estreita ligação com as classes sociais mais baixas, de forma que, por muitas vezes, o que, de fato, aparenta é que os componentes das classes mais altas não cometem crimes. No entanto, não é isso que podemos perceber em nosso contexto social, visto que, apesar de muitas vezes camuflados e discretos, os crimes cometidos por pessoas que fazem parte das mais altas classes sociais, estão permanentemente presentes em nossa realidade.

Diante de um contexto que, na sua maioria das vezes, erroneamente imputa como criminosos os componentes das classes sociais mais desfavorecidas, Sutherland nos apresenta mais uma teoria, a qual se apresenta pelas seguintes três conclusões:

- a) Ao contrário do que podem demonstrar as estatísticas convencionais, pessoas de uma classe socioeconômica elevada envolvem-se largamente em comportamentos criminais;
- b) Esse comportamento criminal difere do comportamento criminal dos ocupantes das classes mais baixas, principalmente no que diz respeito aos procedimentos (administrative procedures) que são utilizados ao lidar-se com os acusados;
- c) As variações de procedimentos não podem ser tomadas como significantes do ponto de vista da causação do crime. Exemplificando, o autor reflete em torno de uma determinada doença, assentando que a utilização de um tratamento “a” ou “b” em nada modificariam a causa da moléstia.³²

Outrossim, ainda nos tempos de Sutherland (década de 30), surge uma discussão questionando se as condutas cometidas por tais agentes eram realmente crimes, visto que as transgressões por este consideradas não tiveram como alvo principal os crimes do colarinho branco violentos. Ocorre que, nas palavras de James William Coleman:

Nos parece bastante estranho argumentar que pessoas com poder político suficiente para impedir que o governo as processem não sejam criminosas, embora, naquela época, muitos foram convencidos por esse argumento.³³

Assim, especialmente no Brasil, faz-se imensamente pertinente o estudo de tal problemática, visto que são sabidos os recorrentes problemas que se enfrenta, na seara de

³¹ FELDENS, Luciano. **Tutela Penal de Interesses Difusos e Crimes do Colarinho Branco**: por uma relegitimação da atuação do Ministério Público; uma investigação à luz dos valores constitucionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002, p.117/118.

³² *Ibidem*, p. 127.

³³ COLEMAN, James William. **A elite do crime**: para entender o crime do colarinho branco. 5. ed. Barueri: Manole, 2005, p. 3.

aplicação dos recursos públicos e quão graves são os casos de mau investimento do dinheiro público por seus gestores, os quais se encontram no poder justamente para, através de sua função, realizar investimentos necessários e adequados para a evolução social de nosso país. Contudo, em que pese tal obrigação – moral e legal - os administradores públicos acabam fazendo exatamente o contrário, utilizando-se dessa posição privilegiada para favorecimentos pessoais irregulares, apropriando-se do que é, de direito, do povo.

O que se quer dizer é que tais condutas, como é o caso dos atos de improbidade administrativa que serão abordados no segundo capítulo deste trabalho, afetam toda uma coletividade, ferindo os princípios da administração pública, em especial o princípio da supremacia do interesse público. Dessa forma, o que se evidencia, é um completo desrespeito aos princípios que regem, ou ao menos deveriam reger a administração pública. Isso porque, o interesse público, bem como a sua indisponibilidade, acabam ficando em segundo plano, ao passo que os interesses individuais são colocados a frente de toda uma sociedade.

2 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: COMPREENSÃO E ALGUNS REFLEXOS DO ENFRENTAMENTO JURÍDICO DAS QUESTÕES

Apresentados os preceitos da administração pública, bem como a atuação corrupta de seus agentes, que vem de encontro de tais preceitos, cumpre analisar uma conduta em específico, no caso, a conduta de improbidade administrativa.

Vislumbra-se a importância da análise da atuação ímproba ao perceber-se que tais condutas geram efeitos em toda sociedade, ao passo que os agentes públicos, ao se responsabilizarem pelo patrimônio coletivo, deveriam, enquanto exercendo suas funções, desvincularem-se de seus interesses pessoais e visar o bem da coletividade.

No entanto, a atuação honesta do agente público acaba não sendo a realidade vislumbrada em nosso país. Dessa forma, necessária a criação de mecanismos para coibir a atuação ímproba e punir os infratores.

No presente capítulo serão apresentadas as legislações aplicadas, bem como as sanções aplicadas aos agentes que praticam condutas de improbidade administrativa e suas características, além de, em um segundo momento, ser analisada uma questão pontual acerca da aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa (umas das legislações em comento) aos agentes políticos.

2.1 Condutas ímprobas: uma análise das condutas de improbidade administrativa e da legislação vigente

Sequencialmente ao ponto anterior, buscando evitar a generalização de condutas, e, apesar de em uma perspectiva geral serem abrangidas as “*condutas do colarinho branco*” praticadas por servidores públicos, será no presente trabalho estudada, em especial, a conduta de improbidade administrativa e as suas sanções.

Assim, frente ao contexto acima evidenciado e partindo-se da premissa de que a população tem direito a uma administração honesta, que zelee pelo bem estar social, respeitando os princípios administrativos e o interesse público, o Estado brasileiro vem editando regras para que seja possível o controle e a fiscalização dos atos dos agentes

públicos, de forma a punir os que mal gerenciam os recursos que pertencem a toda a população.

Nesse viés, vem à tona a improbidade administrativa, um dos maiores males que agredem a máquina administrativa do país. Os atos de improbidade, que serão mais bem desvendados no decorrer do texto, consistem na violação dos princípios basilares da Administração Pública, realizados por agentes públicos, no exercício de sua função ou decorrente desta, em uma atuação na qual falta probidade, ou seja, falta honestidade, legalidade, imparcialidade, dentre outros.

Historicamente, a primeira menção constitucional do termo “Improbidade Administrativa” ocorreu com a Constituição Federal de 1988. No entanto, a Constituição Federal de 1934 já trazia alguma introdução ao assunto. Ela garantia o direito de qualquer cidadão pleitear a anulação de atos que lesassem o patrimônio público.

Em seguida, a Constituição Federal de 1946 prescreveu a criação de lei que dispusesse a respeito da punição aplicável em casos de enriquecimento ilícito.

Já no ano de 1950 sancionou-se Lei que falava em “crimes contra a probidade da administração”. Posteriormente, em 1957, foi sancionada a Lei Pitombo – Godói Ilha, Lei Federal nº 3.164/57, a qual sujeitava a sequestro os bens de servidor público, adquiridos por influência ou abuso de cargo ou função pública, ou de entidade autárquica – Improbidade Administrativa -, sem prejuízo da responsabilidade criminal em que aquele tenha ocorrido. Essa legislação foi um tanto quanto genérica para tratar de tão importante assunto.

O mesmo diploma ainda instituiu a obrigatoriedade do registro público dos valores e bens pertencentes ao patrimônio privado de quantos exerçam cargos ou funções públicas na União e nas entidades autárquicas, eletivas ou não.³⁴

No ano seguinte, promulgou-se a Lei Bilac Pinto, Lei Federal nº 3.502/58, a qual, complementando a legislação anterior, normatiza o sequestro e a perda de bens de servidor público da Administração Direta e Indireta em caso de enriquecimento ilícito, influência ou abuso de cargo ou função³⁵

Por seu turno, a Constituição Federal de 1967 também dispôs sobre o assunto, prevendo a existência de lei que dispusesse sobre o perdimento de bens por danos causados ao erário ou no caso de enriquecimento ilícito no exercício da função pública.³⁶

³⁴ AZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público**. São Paulo: Atlas, 1998, p. 31.

³⁵ HARADA, Kyoshi. **Improbidade Administrativa**. In BDA, artigo publicado em 19 de setembro de 2000. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058724.PDF>; Acesso em: 14 nov. 2013.

³⁶ *Ibidem*.

Era visível a sintonia entre a legislação vigente e as constituições da época. No entanto, abriu-se uma lacuna legal com o advento da Constituição Federal de 1988, denominada Cidadã, quando se deixou em falar em enriquecimento ilícito, ampliando-se o conceito existente com a introdução do conceito de improbidade administrativa e estipulando novas sanções, nos seguintes termos do artigo 37:

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

§4º Os atos de improbidade administrativa importarão à 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.³⁷

O referido artigo, apesar de se tratar de grande evolução dentro da Administração Pública, reclamava a necessidade de legislação que a regulamentasse, não possuindo eficácia plena³⁸, assim como ocorreu no caso da Constituição de 1946.

Dessa forma, até a promulgação da nova lei, no ano de 1992, as leis anteriormente referidas, que tratavam do enriquecimento ilícito, continuaram em vigor, o que fez com que os atos de improbidade administrativa, que não fossem casos de enriquecimento ilícito, apesar do dispositivo constitucional já existente, não pudessem receber sanção diferente da obrigação de ressarcir o dano causado.

Na mesma época, os demais atos de improbidade administrativa, quando não tipificados nas condutas elencada nas figuras dos crimes contra a Administração Pública, constantes no Código Penal, resultavam, por muitas vezes, sem qualquer penalidade.

Finalmente, em 1992, promulgou-se a Lei nº 8.429/92, conhecida com LIA (Lei da Improbidade Administrativa e, por seu turno, também é, por muitos, intitulada “Lei do Colarinho Branco), a qual “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”³⁹, colocando fim à lacuna legislativa até então existente.

³⁷ BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 nov 2013.

³⁸ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 34.

³⁹ BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em:

De acordo com Aluízio Bezerra Filho, a referida lei tem como principal objetivo “resguardar o patrimônio do povo brasileiro, os bens públicos e as riquezas nacionais, construídas, mantidas e financiadas com o esforço do trabalho das pessoas físicas e os serviços das empresas na formação do nosso produto interno bruto”.⁴⁰

Em seus artigos 9º, 10º e 11º, a Lei nº 8.429/92 define as condutas praticadas pelos agentes públicos que caracterizam os atos de improbidade administrativa, quais sejam: condutas relativas ao enriquecimento ilícito, lesão ao erário e atos que violam os princípios da administração pública. Diante das condutas elencadas na lei, foram previstas as sanções cíveis e administrativas respectivas.

A lei ainda definiu os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade, regulou os procedimentos investigatórios para tais atos, bem como estabeleceu a ação civil de Improbidade Administrativa. Além disso, dispôs em relação à declaração de bens, à prescrição e à infração penal.

Como se percebe, a LIA ampliou significativamente o alcance da legislação em relação aos atos que implicam em improbidade administrativa, demonstrando uma gritante evolução quando comparada com as leis anteriormente descritas, as quais apenas se limitavam a regular as condutas que evidenciavam o enriquecimento ilícito.

Ainda, merece ser citada a inovadora regra que dispensou a ocorrência de efetivo dano patrimonial como pressuposto de caracterização da improbidade, eis que, dessa forma, possibilitou-se o sancionamento da própria imoralidade administrativa, mesmo quando não ocorrer a lesividade.⁴¹

Segundo Fábio Medina Osório, a LIA pode ser equiparada a um Código Geral de conduta dos agentes públicos, no marco dos modelos centralizadores, sendo uma Lei Geral, de caráter nacional, que alcança todos os agentes do setor público, mesmo aqueles que não são diretamente enquadrados enquanto servidores, além de todas as instituições públicas brasileiras⁴². Nesse sentido, ainda conforme o referido autor, deve-se considerar desde “o Presidente da Nação até o mais humilde dos servidores”.

Márcia Noll Barboza salienta que, a partir da LIA, devemos entender a improbidade administrativa como uma conduta inadequada, seja por desonestidade, por descaso ou por

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 28 jun. 2013.

⁴⁰ BEZERRA FILHO, Aluízio. **Lei de Improbidade Administrativa: Aplicada e Comentada**. Curitiba: Juruá, 2005, p. 16.

⁴¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. São Paulo: Atlas, 1998, p. 38.

⁴² OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: Má gestão pública, corrupção e ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 197.

outro comportamento impróprio ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal.⁴³ Os atos de improbidade ofendem os princípios basilares da gestão pública, arrolados no art. 37 da Constituição Federal⁴⁴, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁴⁵.

Além disso, atos que configurem a improbidade administrativa violam o princípio constitucional da probidade administrativa, ou seja, o dever do agente público de realizar seus atos de gestão pública sempre com probidade, o que significa uma atuação honesta, decente, honrada.⁴⁶ Nesse sentido:

A improbidade significa a má qualidade de uma administração, pela prática de atos que implicam o enriquecimento ilícito do agente ou em prejuízo ao erário ou, ainda, em violação aos princípios que orientam a pública administração. Não há pois como restarem dúvidas. A moralidade é o postulado alicerce, do qual a probidade erige, trazendo para a prática a axiologia inserta no termo "moral", traduzindo aquele administrador que não se norteia pelas valorações éticas componentes da moralidade, como ímprobo, passível, de conseguinte, das sanções cabíveis a sua atuação condenável.⁴⁷

A improbidade, do latim *improbitate*, tem o significado de “desonestidade” e a expressão *improbus administrator* significa “administrador desonesto ou de má-fé”.⁴⁸ Dessa forma, importante ressaltar que para a caracterização da conduta de improbidade administrativa torna-se imprescindível caracterizar o dolo do agente, a má-fé.

Assim, apesar de não ser questão pacificada na jurisprudência, constata-se que em geral decide-se no sentido de que, para a caracterização da conduta de improbidade administrativa, é necessário que o ato praticado seja incompatível com os princípios da Administração Pública, além de ser manifestadamente doloso, culposo ou imoral, tendo o agente atuado com má-fé ou com imprudência. É o que se verifica em recente premissa em notícia veiculada pelo próprio Superior Tribunal de Justiça:

⁴³ BARBOZA, Márcia Noll. Definição de improbidade administrativa. In: BARBOZA, Márcia Noll (coord.). **Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa: Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992.** Brasília: ESMPU, 2008, p. 13.

⁴⁴ BRASIL. **Constituição Federal.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 28 jun. 2013.

⁴⁵ PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas.** 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2006, pg 30.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁷ CARLOS, Larissa Freitas. **Moralidade e probidade administrativa: parâmetros de definição e esferas de atuação.** Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 41, 2000. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/353>>. Acesso em: 21 out. 2013.

⁴⁸ BEZERRA FILHO, Aluizio. **Lei de Improbidade Administrativa: Aplicada e Comentada.** Curitiba: Juruá, 2005, p. 16.

O objetivo da lei é punir os maus gestores. Mas para configurar a conduta, o STJ **considerou que a má-fé é premissa básica do ato ilegal e ímprobo**. Em um julgamento em que se avaliava o enquadramento na lei pela doação de medicamentos e produtos farmacêuticos entre prefeitos, sem observância das normas legais, os ministros entenderam que não se deve tachar de ímprobos condutas meramente irregulares, suscetíveis de correção administrativa. [...] O STJ reafirmou o entendimento de que a ilegalidade só adquire status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da administração pública coadjuvados pela má-fé. No caso, não houve má-fé, e por isso não houve condenação.⁴⁹ (grifou-se)

Nesse sentido, cumpre transcrever importante decisão, também do Superior Tribunal de Justiça:

ACÇÃO CIVIL PÚBLICA - IMPROBIDADE - VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC NÃO CARACTERIZADA - AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E AUSÊNCIA DE MÁ-FÉ VERIFICADA PELA CORTE DE ORIGEM - SÚMULA 7/STJ - PENALIDADES PREVISTAS NA LEI N. 8.429/90 - ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA - IMPRESCINDIBILIDADE - SÚMULA 83/STJ. 1. À luz do contexto fático-probatório encartado nos autos, entendeu a Corte de origem que não foi comprovada má-fé do agente público, motivo pelo qual incabível a aplicabilidade de qualquer sanção; igualmente, não tendo havido lesão ao patrimônio público, não se há falar em ressarcimento. 2. É entendimento assente nesta Corte que para a configuração dos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11, Lei n. 8.429/92) necessária se faz a efetiva comprovação de dolo genérico. Agravo regimental improvido. (STJ - AgRg no Ag: 1307907 MG 2010/0084360-5, Relator: Ministro HUMBERTO MARTINS, Data de Julgamento: 02/09/2010, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 28/02/2011).⁵⁰

Outro ponto importante se encontra no artigo 14º da Lei de Improbidade Administrativa, o qual refere que “qualquer pessoa poderá representar á autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade”.⁵¹ Atendidos os requisitos de representação, a autoridade determinará a apuração dos fatos, dando-se conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a conduta ímproba.

⁴⁹ _____. **O equilíbrio necessário na Lei de Improbidade**. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=110246>. Acesso em 22 nov. 2013.

⁵⁰ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão de decisão que negou provimento ao agravo regimental em Ação Civil Pública de improbidade, em razão da não configuração do dolo na conduta praticada**. Agravo regimental no Ag 1307907 MG 2010/0084360-5. Relator: Ministro Humberto Martins. 02 Set. 2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19126811/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1307907-mg-2010-0084360-5-stj>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

⁵¹ BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispões 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 28 jun. 2013.

Dessa forma, resta configurado o direito constitucional de petição, garantido no artigo 5º da Constituição Federal, inciso XXXIV, alínea “a”, não podendo tal representação ser condicionada ao pagamento de qualquer taxa⁵².

Por conseguinte, torna-se indelével tratar acerca da natureza jurídica de tal dispositivo legal, eis que é a partir dessa construção teórica que se poderá concluir, mais precisamente, sobre a aplicabilidade das regras em tela. No pensamento de José Augusto Delgado, três correntes podem ser formadas a respeito: a primeira entende que os seus efeitos são de natureza administrativa e patrimonial, isto é, cível no sentido lato; a segunda defende que ela encerra, preponderantemente, conteúdo de direito penal, pelo que assim deve ser considerada; e a terceira adota posição eclética, de forma que firma compreensão no sentido de que, dependendo da autoridade que for chamada para integrar o polo passivo, ela terá a natureza de espelhar crimes políticos.⁵³

É coerente concluir que as sanções elencadas na Lei de Improbidade Administrativa tratam-se de sanções de caráter civil, visto que a Lei nº 8.429/92, apesar de descrever muitas condutas de natureza criminal definidas em outras leis (como o Código Penal), não se preocupou em tipificar delitos. Dessa forma, as sanções aplicadas através da Lei nº 8.429/92 são de natureza, civil ou administrativa, cominada na lei em comento. Inclusive, Hugo Mazzili leciona com autoridade: embora não raro as sanções descritas na Lei nº 8.429/1992 possam caracterizar, ao mesmo tempo, uma infração penal, civil e administrativa, o campo de incidência do art. 12 do referido diploma legal é o civil.⁵⁴

A aceitação de tal tese se fortalece com a determinação do artigo 8º da referida lei, segundo o qual “o sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer licitamente está sujeito às cominações desta Lei até o limite do valor da herança”⁵⁵. No caso,

⁵² BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 nov. 2013.

⁵³ DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa**: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. <<http://www.bdjur.gov.br/publicacaoseriada/index.php/informativo/article/view/218/214>> . Acesso em: 14 jul. 2013.

⁵⁴ MAZZILI, Hugo *apud* CUNHA, Ageu Florêncio. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: DOBROWLSKI (coord.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: ESMPU, 2011, p. 126.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispões 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 28 jun. 2013.

bem se sabe que nenhuma sanção penal passará da pessoa do condenado para outra, assertiva essa que se encontra, inclusive, referida na própria Carta Magna (art. 5º inciso XLV, da CF).⁵⁶

À época, ao analisar o diploma em questão, José Armando da Costa entendeu que a lei cuida de improbidade civil, tendo respaldo nas palavras de Flávio Medina Osório, que sabiamente conclui no seguinte sentido:

Erige-se, vale repetir, deliberação expressa do legislador na criação de figuras típicas penais. Não foi o que ocorreu com a Lei nº 8.429/192, tanto que suas descrições abrangem fatos tipificados como crimes comuns, quanto fatos previstos como crimes de responsabilidade. De um ou outro, de qualquer modo, o legislador buscou, através da Lei nº 8.429/192, extrair consequências extra-penais ou cíveis lato sensu, vale dizer, no âmbito do direito administrativo dando tratamento autônomo à matéria. Pensar de modo diverso, ou estender caráter criminal às figuras da lei de improbidade além daquilo que foi deliberado pelo legislador, equivaleria a desprezar o princípio da legalidade penal.⁵⁷

Entretanto, tal aspecto, de forma alguma, impede a aplicação de sanções do âmbito penal, quando neste as condutas se encontrarem tipificadas. Mas sim, caracteriza sanções que podem ser concomitantemente aplicadas, utilizando-se para isso o Código Penal em seu título X da Parte Especial (Dos Crimes Contra a Administração Pública), Capítulo I (Dos Crimes Cometidos Contra a Administração em Geral). Nesse sentido, apenas confirma a natureza civil da LIA, o seu próprio artigo 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 (...).⁵⁸

Assim, o agente deverá responder em todas as esferas de responsabilidade, ou seja, pelo ato de improbidade, regido pela Lei nº 8.429/1992, e pelo crime, quando a conduta estiver elencada no Código Penal ou em outras leis penais, sujeitando-se também às penas previstas.

⁵⁶ DELGADO, José Augusto. **Improbidade administrativa**: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de improbidade administrativa. Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva, p. 21-41, 2010.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispões 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 28 jun. 2013.

Conhecida a natureza da LIA, cabível referir as sanções a que ela submete os agentes que praticam as infrações elencadas, podendo ser aplicadas isolada ou cumulativamente de acordo com a gravidade do fato:

Pela prática de atos de improbidade administrativa que importarem em enriquecimento ilícito, elencados no artigo 9º da legislação, o agente estará sujeito a receber seis diferentes sanções, a saber:

1. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
2. Ressarcimento integral do dano;
3. Quando esta houver, perda da função pública;
4. Suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos;
5. Pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial;
6. 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.

Quando a conduta de improbidade administrativa praticada se enquadrar nas condutas citadas no artigo nº 10 da lei, tratando-se de ato que causou prejuízo ao erário, as sanções as quais poderá o agente ser submetido também serão seis, com a modificação de alguns pontos em relação às sanções anteriormente elencadas, veja-se:

1. Ressarcimento integral do dano;
2. Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;
3. Se concorrer esta circunstância, perda da função pública;
4. Suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos;
5. Pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano;
6. 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;

Por fim, em se tratando de conduta narrada no artigo 11 da lei, ou seja, atos de improbidade administrativa que atentem contra os princípios da Administração Pública, as sanções aplicadas poderão ser as seguintes cinco:

1. Ressarcimento integral do dano;
2. Se houver, perda da função pública;
3. Suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos;

4. Pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente;
5. 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.

Atenta-se para o fato de que, na fixação das penas previstas na Lei nº 8.429/92, de acordo com o parágrafo único do seu artigo 11, o juiz levará em conta a extensão do dano causado, bem como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Em que pese as legislações existentes a respeito do tema tratado (tanto as leis promulgadas, quanto a Constituição Federal) tenham sido um grande passo para uma possível regulação de tais condutas, o que se percebe, de fato, é uma falta de atuação, tanto do Poder Público, quanto do Poder Judiciário, diante das condutas ímprobas dos membros da elite do país. Tal afirmação pode ser confirmada através dos dados atualizados do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade, os quais registraram, no ano atual (2013), que, desde o início da vigência da Lei n. 8.429/1992, ocorreram apenas 6.578 condenações em ações nos Tribunais de Justiça e, menos ainda, apenas 1.253 nos Tribunais Regionais Federais.⁵⁹

Atenta-se ao fato de que a referida lei já existe há 21 anos, tratando-se de uma regulamentação razoavelmente antiga para apresentar tão poucos resultados. Ainda, afirmou o Conselheiro Nacional da Justiça (CNJ) Gilberto Valente Martins que: “É preciso acelerar a tramitação das ações de improbidade, que atualmente é muito lenta. Pesquisa do CNJ revela que apenas na primeira instância ela leva de seis a sete anos”. Ele também afirma que a maior dificuldade no julgamento de tais ações é a existência de vários réus, o que não justifica o prazo, claramente, exagerado.⁶⁰

Dessa forma, o que se verifica é uma atuação nada satisfatória do Poder Judiciário ao aplicar as sanções necessárias aos agentes de improbidade administrativa, de modo que não nos faltam questionamentos a fazer diante da demora e da impunidade apresentados. Nesse diapasão:

(...) convém esclarecer a necessidade de que os gestores da coisa pública, no país, enviem esforços no sentido de retirar a CF do plano programático. Também assim

⁵⁹ MOURA, Maísa. Condenações por improbidade chegam a quase 8 mil em todo o País. Portal do CNJ, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25739-condenacoes-por-improbidade-chegam-a-quase-8-mil-em-todo-o-pais>> Acesso em: 29 nov. 2013.

⁶⁰ *Ibidem*.

os legisladores, a quem não é permitido omitir-se na regulamentação das normas constitucionais que carecem de legislação para completa-las e aperfeiçoá-las a eficácia. Ao Poder Judiciário e ao Ministério Público, a tarefa mais difícil, isto é, a de retirar da clausura dos compêndios as normas sobre o controle da função administrativa, compreendendo-as a partir de seus fundamentos e objetivos, que são os do próprio estado brasileiro e aplicando-as de forma a compatibilizá-las com as mudanças estruturais pelas quais passa a sociedade (...).⁶¹

Ocorre que se vislumbra, quase que diariamente, através dos mais diversos meios de comunicação, um comportamento da Administração Pública do Brasil munido de uma lacuna ética e moral, a qual deveria ser preenchida como requisito para que tais agentes pudessem estar ocupando um cargo público. Assim, diante da inexistência de medidas efetivas para coibir os atos de improbidade administrativa, somada com a falta de uma estrutura condizente com a função de controle, os recursos públicos continuarão sendo dissipados sem que se atinja o seu verdadeiro objetivo: o bem-estar social.

Portanto, verifica-se que, apesar de as consequências diretas parecerem ser mais tímidas quando se fala nos crimes econômicos e nas condutas ímprobas, há que se levar em conta os reflexos que tais crimes causam em toda a sociedade e não apenas a uma pessoa em concreto.

Dessa forma, cumpre atentar que, não obstante a condenação cível dos agentes que praticam atos de improbidade administrativa, de acordo com Maria do Carmo Leão, o problema passa a se situar na própria esfera penal, uma vez que esse campo do direito deveria punir eficazmente todos os tipos de delinquência - tanto os pequenos furtos como os grandes crimes de ordem econômico-financeira.⁶²

Como exemplo, reflete ainda Maria do Carmo Leão, no sentido de que quando alguém comete um assalto à mão armada e acaba por retirar a vida de alguém, o impacto causado na sociedade é muito grande. Por outro lado, são cometidos, todos os dias, graves crimes contra a ordem econômica e a ordem do erário, o que, na maioria das vezes, causa a morte lenta de centenas de pessoas⁶³ – fato que, muitas vezes, não é percebido no que diz respeito à dimensão do dano.

Nesse contexto, uma só das condutas referidas na Lei nº 8.429/92 pode equivaler a milhares de roubos e de furtos cometidos pelas classes menos favorecidas, as quais dependem mais diretamente dos serviços públicos básicos, como saúde e educação. Nesse sentido, os

⁶¹ PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa**: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público. São Paulo: Atlas, 1998, p. 28/29.

⁶² LEÃO, Maria do Carmo. **Os crimes do colarinho branco**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez. 1998. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1043>>. Acesso em: 8 jul. 2013.

⁶³ *Ibidem*.

crimes do colarinho branco, assim como qualquer outro, interferem não apenas nas vítimas diretas, como também em toda a sociedade:

A vitimação é frequentemente difusa daí que as acusações sejam menos frequentes do que em outros tipos de crime e menor ainda a proporção de culpados, as penas são baixas e raramente os implicados são estigmatizados adquirindo uma identidade de “criminosos”. Na designação de crimes de colarinho branco incluem-se um número elevado de tipo de crimes associados à vida económica e das empresas.⁶⁴

Nesse ponto, cumpre aprestar alguns dados concretos para ilustrar a impunidade apresentada e a questão da dimensão do dano em comento. De acordo com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2012, 2.918 ações e procedimentos penais relativos à corrupção, à lavagem de dinheiro e à improbidade administrativa prescreveram por falta de julgamento. No mesmo período, das 1.637 ações de crimes desta natureza, apenas 205 resultaram na condenação definitiva dos réus.

Ainda, de acordo com o levantamento, o Poder Judiciário Brasileiro transformou em ação judicial 3.742 procedimentos relacionados à prática de improbidade administrativa e à quantidade de processos em tramitação sobre corrupção, lavagem de dinheiro e improbidade chegou a 25.799, no final do ano de 2012. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), por sua vez, transformou em ação penal, durante o mesmo ano, um total de apenas 17 denúncias relacionadas aos crimes de corrupção e de lavagem de dinheiro, não havendo qualquer julgamento dessa espécie de ação no referido ano.

A Justiça Federal, também de acordo com a pesquisa, recebeu, em 2012, um total de 851 procedimentos judiciais sobre improbidade administrativa, que geraram o ajuizamento de demandas. Os julgamentos realizados foram no número de 465, sendo que apenas vinte e cinco réus foram condenados definitivamente.

Na Justiça Estadual, a pesquisa aponta para a existência, em 2012, de 2.891 procedimentos judiciais de improbidade administrativa, todos convertidos em processos. Destes julgamentos, 609 réus foram acusados em processos de improbidade administrativa, e 180 condenados em definitivo.⁶⁵ O que se verifica é uma quantidade muito baixa de condenações perto do que seria plausível.

⁶⁴ LOURENÇO, Nelson. **O custo social e económico do crime**: Introdução à análise dos impactes do crime nas vítimas e na sociedade. 2010. Disponível em: <http://repositorio-cientifico.ualantica.pt/bitstream/10884/367/1/2010_Custo_Crime.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2013.

⁶⁵ _____. **Em 2012, quase 3 mil casos de corrupção e improbidade prescreveram por falta de julgamento**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/consocial/divulgacao/Noticias/2013/150413_2.asp>. Acesso em: 29 nov. 2013.

Mesmo diante de tais dados, relativos às condenações aplicadas e aos inquéritos abertos, ao se buscar, por exemplo, um valor, no mínimo aproximado, em relação ao dano causado, da quantidade de dinheiro, por exemplo, que circula ilicitamente nas mãos dos agentes praticantes de condutas de improbidade administrativa ou da proporção populacional que restou lesada diante do ato, estes não são constatados. É sabido que as condutas ímprobas são, por vezes, nebulosas, na medida em que não se sabe exatamente quem é o respectivo autor, além de ser visível a dificuldade de verificar-se a dimensão do dano causado. No entanto, resta a questão de porque não temos dados e pesquisas relativos a essa temática. Nesse sentido, inclusive, noticia-se que o Grupo de Ação Financeira Internacional avalia negativamente a realidade brasileira:

Os tribunais foram solicitados a apresentar os dados por meio de ofício-circular enviado pela Secretaria-Geral do CNJ em fevereiro deste ano. De acordo com o ofício, um dos objetivos da pesquisa é responder às indagações do GAFI (Grupo de Ação Financeira Internacional), que avaliou de forma desfavorável as ações do Brasil para o combate a esses crimes, especialmente em decorrência da falta de estatísticas processuais.⁶⁶

Visando efetivar uma punição adequada aos agentes de atos de improbidade administrativa, existem diversos projetos de lei em tramitação, tomando como dois exemplos o Projeto de Lei nº 5586/2005⁶⁷, no qual se apresentou proposta de tipificar o crime de enriquecimento ilícito quando o funcionário público possuir bens ou valores incompatíveis com sua renda ou quando deles faça uso de tal modo que permita atribuir-lhe a propriedade. Esse projeto restou, inclusive, apensado a outro já existente – o Projeto de Lei nº 5363/2005 -⁶⁸, que propõe a inclusão do tipo penal ‘enriquecimento ilícito’ no Código Penal Brasileiro.

Outro exemplo que merece ser mencionado é o Projeto de Lei nº 379/2007⁶⁹, o qual propõe o agravamento da pena para o agente que pratica crime de corrupção ativa e passiva, trazendo prejuízo a órgãos encarregados da saúde, da educação, da alimentação, de medicamentos, de saneamento básico, de abastecimento de água e de controle de resíduos

⁶⁶ _____. **Em 2012, quase 3 mil casos de corrupção e improbidade prescreveram por falta de julgamento.** Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/consocial/divulgacao/Noticias/2013/150413_2.asp>. Acesso em: 29 nov. 2013.

⁶⁷ BRASIL. **Projeto de Lei 5586/2005.** Portal da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=292771>>. Acesso em: 22 nov. 2013

⁶⁸ BRASIL. **Projeto de Lei 5363/2005.** Portal da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=288051>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

⁶⁹ BRASIL. **Projeto de Lei 379/2007.** Portal da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344428>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

sólidos. O projeto tipifica tais condutas corruptas como crimes hediondos e aumenta a penalidade para prática de atos de improbidade.

Tais projetos visam punir eficazmente os agentes públicos que praticam atos de improbidade administrativa. Dessa forma, verifica-se que existe sim uma tentativa de mudança no cenário atual, visando desfazer a sensação de impunidade tão latente hodiernamente. No entanto a demora é notória e, considerando que os projetos se encontram em tramitação desde 2005, quando não são anteriores a esse marco temporal.

Apesar de extremamente importantes, as referidas alterações e implementações legislativas, impróprio dizer que, no Direito Brasileiro, os crimes do colarinho branco não se encontram amplamente regulados. Utilizando alguns exemplos, podemos citar a Lei nº 8.884/94, que trata dos crimes contra a ordem econômica, a Lei nº 7.492/86, que cuida dos crimes contra a ordem financeira, a Lei nº 8.137/90 que trata dos crimes contra a ordem tributária, a Lei nº 1.079 (que será apresentada neste trabalho), que trata dos crimes de responsabilidade, dentre outras, não esquecendo dos inúmeros crimes definidos no Decreto-Lei nº 2.848/40, nosso Código Penal.⁷⁰

Nesse ponto, o que se percebe é que, mesmo que existam algumas lacunas na lei penal, a maioria das condutas praticadas por agentes corruptos detentores de uma posição de *status* social - “do colarinho branco”- estão fadadas à impunidade, principalmente, por outros motivos.

Ademais, na percepção de Sutherland, citado por Ana Luiza Almeida Ferro, três são os fatores que podem explicar a implementação diferencial da lei penal no tocante às grandes corporações e aos ocupantes de grandes cargos públicos, quais sejam: o *status* do homem de negócios, pessoa importante; a tendência a não utilização de métodos penais; e o ressentimento relativamente inorganizado do público contra crimes de colarinho branco.⁷¹

Sobre o terceiro fator, Sutherland ainda indicou três motivos para a natureza diversa da relação entre a lei e os costumes nesse domínio (no caso, o autor utilizou o termo “homem de negócio”, ao qual se pode fazer uma analogia ao agente público, pois, conforme já exposto, o conceito de crimes do colarinho branco acabou adaptando-se a realidade social de cada país):

a) as violações da lei por homens de negócios têm caráter complexo, não consistindo em ataque simples e direto de uma pessoa contra outra, como o são as lesões

⁷⁰ SIMON, Pedro. **A impunidade veste colarinho branco**. Brasília, 2010, p. 122.

⁷¹ FERRO, Ana Luiza Almeida. **Sutherland, a teoria da associação diferencial e o crime de colarinho branco**. Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2008. Disponível em: <https://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/102/Sutherland_Ferro.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 jun. 2013.

corporais, com efeitos difusos, que podem se espalhar por um longo período de tempo e atingir um elevadíssimo número de pessoas, sem que alguém, em particular, sofra muito, em um dado tempo, e exigindo, em muitos casos de crimes de colarinho branco, a apreciação por parte de expertos nos ramos profissionais da verificação do fato sob investigação; b) os meios de comunicação não exprimem os sentimentos morais organizados da comunidade quanto aos crimes de colarinho branco, parcialmente devido à complexidade destes e à dificuldade de apresentá-los como notícias, mas possivelmente muito mais em razão do fato de tais agências pertencerem a homens de negócios ou serem por eles controladas e de elas próprias se envolverem nas violações de muitas das leis sob comento; c) as normas regulando o mundo dos negócios e os crimes relacionados se encontram alocadas em uma parte relativamente nova e especializada das legislações, enquanto os delitos tradicionais permanecem inseridos no corpo dos códigos penais regulares, recebendo estes delitos a maior atenção dos professores de Direito penal, os quais têm negligenciado o conhecimento da maior parte do Direito penal do Estado moderno, sendo que, de modo semelhante, o público em geral comumente não possui consciência de muitas das disposições especializadas, daí resultando a falta de organização do ressentimento do público”.⁷²

Cláudia Cruz Santos também traz uma citação de Sutherland, na qual ele põe em evidência a desigualdade com que são tratadas as pessoas economicamente desfavorecidas diante das de classe socioeconômicas mais altas. Isso, visto que a maior condição econômica traz consigo uma condição vantajosa, especialmente do ponto de vista político, o que acaba por possibilitar que os sujeitos infratores possam escapar da detenção e até mesmo de uma condenação. Ainda, em face desses sujeitos, essa própria detenção, de alguma forma, dá-se de maneira diferenciada, sendo objeto de comissões administrativas, ou de tribunais civis.⁷³

Nessa análise, principalmente em relação às condutas de improbidade realizadas por agentes públicos de relativo *status* social, bem se encaixam as palavras de Sérgio Adorno:

A imagem flagrante do sistema de Justiça criminal é de um funil: largo na base – área na qual os crimes são oficialmente detectados – e estreito no gargalo, região onde se situam aqueles crimes cujos autores chegaram a ser processados e por fim acabaram sendo condenados.⁷⁴

Ainda, faz-se necessário pensar se está sendo punido, de fato, o próprio crime ou se está analisando-se tão somente o agente do crime e a sua condição econômica. Mesmo sem a pretensão de aprofundar o assunto, não poderemos deixar de referir o que é flagrante: a gritante

⁷² FERRO, Ana Luiza Almeida. **Sutherland, a teoria da associação diferencial e o crime de colarinho branco**. Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2008. Disponível em: <https://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/102/Sutherland_Ferro.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 jun. 2013.

⁷³ FRANCO, Rodrigo Strini. **Criminalidade do colarinho branco como fonte de desigualdade no controle penal**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4042>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

⁷⁴ ADORNO, Sérgio. **Crise no sistema de justiça criminal**. Ciência e Cultura, v. 54, n. 1, p. 50-51, 2002. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252002000100023&script=sci_arttext>. Acesso em: 03 jul. 2013.

seletividade dentro das cadeias do país. Eis que a maioria esmagadora dos presos no Brasil é pobre e/ou negra, ao passo que se tornou quase impossível vermos os criminosos que auferem boas condições sociais inseridos no contexto carcerário.

Dessa forma, infere-se a própria influência dos criminosos do colarinho branco dentro do Poder Judiciário. Sabe-se que estes convivem cotidianamente com as pessoas que ali atuam, frequentam os mesmos restaurantes, clubes, possuem as mesmas vivências. Seria ironia não verificar que, por óbvio, um juiz, por exemplo, ao julgar uma pessoa de tal nível social, irá analisar o caso com olhos diferentes do que o faria ao tratar de um réu pobre, desconhecido, com antecedentes criminais, de cor negra, etc.

Ocorre que, nos crimes de colarinho branco, a conduta criminosa é cometida por um agente qualificado, público, que se utiliza de sua posição social e da política privilegiada para trair a confiança nele depositada, lesando as camadas mais pobres da sociedade. Nesse sentido, a criminalidade do “White Collar”⁷⁵ acaba se mostrando normal, natural, diante do baixo grau de condenações apresentado.

Sábias são as palavras de Höffe, citado por Douglas Fischer:

[...]o dano esperado, isto é, o produto a partir da punição esperável e da probabilidade de ser punido, deve ser maior do que o lucro esperado, pois somente então quem cometer consciente e intencionalmente a violação do direito sabe que ela não compensa.⁷⁶

Assim, o que se presencia no contexto brasileiro é a impunidade, tanto cível quanto penal, escancarada para essa “classe” de agentes/criminosos enquanto, de outro lado, as classes menos favorecidas são condenadas a pagar montas que sequer possuem ao Poder Público, bem como lançadas em grande número para dentro das cadeias do país.

Algumas medidas ainda geram esperança à população que atenta para a impunidade vislumbrada, como é o caso da Meta Nacional do Poder Judiciário número 18, de 2013, formulada pelo Conselho Nacional de Justiça, a qual incumbe a Justiça Federal, a Justiça Estadual e ao Superior Tribunal de Justiça de identificar e de julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, distribuídas até 31/12/2011. Até a última atualização do relatório da referida meta, em 25 de julho de 2013, verificou-se que, em média, o percentual de cumprimento era de

⁷⁵ Tradução livre: “Colarinho branco”.

⁷⁶ FISCHER, Douglas. O custo social da criminalidade econômica. In: SOUZA, Artur de Brito Gueiros (coord.). **Inovações no Direito Penal Econômico: Contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011, p. 36.

39,77%. ⁷⁷Com efeito, espera-se que tal meta possa, de fato, atingir o percentual máximo de 100% de cumprimento até o final deste ano.

Nesse sentido, Luis Felipe Salomão afirma:

O Estado deve se municiar para atuar prontamente contra esses cooptados pelo dinheiro alheio, pelo que deve especializar as polícias e demais setores administrativos na detecção e investigação do crime do colarinho-branco, bem como é necessário que se tenha Ministério Público e Judiciário (estadual e federal) atuantes e eficientes (leia-se rápidos), para que esses criminosos tenham como endereço a cela de uma prisão, perdendo para o Estado todo o dinheiro obtido com seus desvios, além das multas penais de suas condenações. Assim, certamente diminuirão as notícias de falências fraudulentas, rombos no Erário e propinas milionárias, não porque esses fatos não serão descobertos, mas porque a probabilidade maior de punição passará a habitar a mente dos que se sentirem seduzidos pelas oportunidades. ⁷⁸

Por consideração final, uma percepção pertinente de Braithwhite: "se o crime dos poderosos se explica por alguns terem demasiado poder e riqueza e se os crimes comuns se explicam pelo facto de outros terem muito pouca riqueza e poder, uma redistribuição da riqueza e poder diminuirá o crime". ⁷⁹

Para tanto, é imperiosa a existência de um controle eficaz das condutas dos gestores públicos, bem como de uma punição compatível ao nível de dano causado.

2.2 O Crime de Responsabilidade e a Lei de Improbidade Administrativa: a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos

Após o conhecimento da Lei de Improbidade Administrativa, de seus aspectos e das respectivas sanções, bem como as consequências penais que são aplicadas aos seus agentes, através das condutas análogas que se encontram dispostas no Código Penal, há de se atentar ao fato de que alguns atos de improbidade administrativa também se encontram tipificados na Lei nº 1.079/50, como crime de responsabilidade, assim como no Decreto-Lei nº 201/67.

⁷⁷ **Metas Nacionais do Poder Judiciário – 2013**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

⁷⁸ SALOMÃO, Luis Felipe. **Os colarinhos estão sujos**. BDJur, Brasília, DF, 4 mar. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/20052>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

⁷⁹ VELLOSO, Renato Ribeiro. **O crime do colarinho branco**. Visão geral. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipv.pt/bitstream/10400.19/400/1/O_crime_do_colarinho_branco.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2013.

A própria Constituição Federal elenca, em seu artigo 85, os atos que configuram crimes de responsabilidade do Presidente da República, a saber: atos que atentem contra a própria Constituição, contra a existência da União, contra o livre exercício dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e dos Estados, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do país, contra a probidade administrativa, contra a lei orçamentária, e, finalmente, contra o cumprimento da lei e das decisões judiciais. Ademais, a própria Constituição também faz referência aos crimes de responsabilidade cometidos pelos demais agentes políticos, afirmando, ainda, que tais crimes serão definidos em lei especial.

No caso, as leis especiais formuladas para regular tal determinação constitucional foram a Lei nº 1.079/50, a qual regula os crimes de responsabilidade cometidos por Presidente da República, Ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, Governadores e Secretários de Estado, e o Decreto-Lei nº 201/67, o qual rege os crimes de responsabilidade cometidos por prefeitos e vereadores.⁸⁰

As condutas de improbidade administrativa que caracterizam crimes de responsabilidade encontram-se em várias partes da Lei nº 1.079/50, existindo inclusive um título denominado “Dos Crimes Contra a Probidade na Administração”, em seu capítulo V, artigo 9º. Dessa forma, diante da prática de tais condutas pelos agentes políticos que se enquadram na aplicação da Lei nº 1.079/50, e de sua condenação, impõe-se como sanção aos ilícitos praticados a destituição do cargo ocupado, bem como a inabilitação do agente, por prazo determinado, para o exercício de qualquer função pública.

Por sua vez, os atos de improbidade administrativa praticados por Prefeitos e Vereadores, que incorrem em crimes de responsabilidade regidos pelo Decreto-Lei nº 201/67, elencados nos seus artigos 4º e 7º, são sancionados pela cassação do mandato dos agentes políticos. Cumpre referir que é pacífico o entendimento de que as condutas referidas em seu artigo primeiro⁸¹ tratam de crimes comuns e não de responsabilidade, inclusive, conforme o seguinte trecho:

Nem se alegue que os denominados crimes de responsabilidade praticados por prefeitos municipais são aqueles previstos no art. 1º do Decreto-lei 201/1967, pois, na verdade, o que se tem no aludido artigo são crimes comuns, com previsão de sanção de pena privativa de liberdade, inclusive sujeito a julgamento pelo respectivo

⁸⁰ **Crime de responsabilidade.** Portal de notícias do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/crime-de-responsabilidade>>. Acesso em: 26 nov. 13.

⁸¹ _____. Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário oficial da União.** Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm>. Acesso em: 28 nov. 2013.

Tribunal de Justiça do Estado, sendo reconhecido pela jurisprudência e parte da doutrina⁸⁵ a impropriedade contida no referido artigo, já que, como destacado, os verdadeiros “crimes de responsabilidade” são os previstos no art. 4º do mesmo diploma legal.⁸²

Por conseguinte, ao realizar-se uma simples análise das penalidades aplicadas aos agentes que incorrerem no ato de improbidade administrativa, detentores de cargos políticos, sujeitos à condenação por crimes de responsabilidade, manifesta-se evidente que as penas são completamente diversas das penas atribuídas a tais condutas pela Lei de Improbidade Administrativa, anteriormente elencadas neste trabalho e, ainda, completamente diversas das sanções aplicadas pelo Código Penal ou por qualquer outra legislação criminal.

Assim, no caso da atuação ímproba de agentes políticos, tipificada nas leis que referem os crimes de responsabilidade, o tratamento dispensado será diferente dos demais agentes públicos. No entanto, o que se discute é se esse agente político, cometedor de ato de improbidade administrativa, sujeitar-se-á às sanções apresentadas na Lei nº 1.079/50 ou no Decreto-Lei nº 201/67 (dependendo do cargo ocupado) e, também às sanções apresentadas na LIA (Lei nº 8.429/91), ou se ele apenas se sujeitará às sanções impostas nas leis dos crimes de responsabilidade, isentando-se das punições aplicadas através da LIA.

Todavia, antes de ser realizada uma análise acerca da natureza jurídica dos crimes de responsabilidade, necessário referir e explicitar uma das principais causadoras da divergência apresentada acima. No caso, elegeu-se a realização de análise da Reclamação Constitucional nº 2.138 por se tratar de um caso julgado pelo Supremo Tribunal Federal, que envolve agente político acusado de atos de improbidade. A referida decisão constitui importante precedente judicial, dispendo de imensa força no mundo jurídico, sendo uma casuística amplamente discutida na doutrina pátria, e, conseqüentemente, na jurisprudência.

Trata-se da polêmica decisão da Reclamação Constitucional nº 2.138, proposta pela União em desfavor do Juiz Federal substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal, o qual, ao julgar ato de improbidade administrativa realizado pelo Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos⁸³, decretou a suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de oito anos, bem como a perda de sua função pública.

Inicialmente, a ação de improbidade administrativa foi proposta na justiça comum, no entanto, o réu ajuizou Reclamação no STF, sustentando que agente político (Ministro de

⁸² MIRANDA, Gustavo Senna. **Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como crimes de responsabilidade**. Revista dos Tribunais, ano, v. 96, p. 478-511, 2007.

⁸³ Constatou-se que o Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, Ronaldo Mota Sardemberg, utilizou avião da Força Aérea Brasileira para visitar o arquipélago de Fernando de Noronha, a lazer.

Estado) só responderia por crime de responsabilidade, e não por ato de improbidade administrativa.

Em julgamento no Supremo Tribunal Federal, a questão originou a seguinte ementa:

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 abrogante 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. (STF - Rcl: 2138 DF, Relator: NELSON JOBIM, Data de Julgamento: 12/06/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-070 DIVULG 17-04-2008 PUBLIC 18-04-2008 EMENT VOL-02315-01 PP-00094).⁸⁴

⁸⁴BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou procedente a Reclamação Constitucional ao decidir que os Ministros de Estado não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa.** Reclama constitucional nº 2.138. União e Juiz

Assim, como se pode perceber através da ementa da Reclamação, o ex-Ministro Nelson Jobim, que figurava como relator, concedeu medida liminar, suspendendo a eficácia da sentença de primeiro grau que decretou a suspensão dos direitos políticos do Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, pelo prazo de oito anos, bem como a perda de sua função pública. O fundamento utilizado para a decisão consiste no fato de que a Lei nº 8.429/1992 não é aplicada aos Ministros de Estado, visto que as condutas de improbidade referidas nesta lei correspondem aos crimes de responsabilidade que se encontram previstos na Lei nº 1.079/1950. Dessa forma, entendeu que a lei que deveria ser aplicada seria a dos crimes de responsabilidade, e, ainda, em ação proposta perante o Supremo Tribunal Federal, nos termos do art. 102, inciso I, alínea “c”, da Constituição Federal.⁸⁵

Nesse ponto, cumpre transcrever parte a seguinte argumentação, realizada pela reclamante e retirada do voto do Ministro relator:

Ministro de Estado não responde, por improbidade administrativa com base na Lei n. 8.429/1992, mas apenas por crime de responsabilidade – em ação que somente pode ser proposta perante o Supremo Tribunal Federal. Neste particular, uma interpretação sistemática da Constituição, somada à compreensão constitucionalmente adequada da natureza dos agentes políticos, conduz à conclusão de que esses agentes não podem ser perseguidos por meio da ação de improbidade administrativa e leva à necessidade de se firmar uma redução teleológica do teor da norma constante do art. 2º da Lei n. 8.429/1992.[...] O exercício das atribuições dos agentes políticos não se confunde com as funções exercidas pelos demais servidores públicos, subordinados a limitações hierárquicas, não dotados de autonomia funcional e sujeitos a um sistema comum de responsabilidade (...) em virtude da necessária liberdade funcional inerente ao desempenho de das funções que a Constituição entrega aos agentes políticos, eles não devem estar sujeitos ao sistema de supervisão e repressão comum dos demais agentes públicos. Eles não podem estar sujeitos aos critérios e procedimentos de apuração de responsabilidade próprios do servidor administrativo (...) a responsabilidade do agente político não deverá ser apurada pelo mesmo padrão e nem pelos mesmos meios com que se averigua a responsabilidade do agente administrativo.⁸⁶

Federal substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da ac nº 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª região. Relator: Min. NELSON JOBIM. 13 de jun. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28reclama%E7%E3o+constitucional+2138%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/17srmn8>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

⁸⁵ MIRANDA, Gustavo Senna; ZENKNER, Marcelo. **Da incidência da lei de improbidade administrativa sobre as condutas dos prefeitos municipais.** Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?q=improbidade+prefeitos+gustavo+marcelo&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5>. Acesso em: 27 nov. 2013.

⁸⁶ MIRANDA, Gustavo Senna; ZENKNER, Marcelo. **Da incidência da lei de improbidade administrativa sobre as condutas dos prefeitos municipais.** Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?q=improbidade+prefeitos+gustavo+marcelo&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5>. Acesso em: 27 nov. 2013.

Ao proferir seu voto relativo à questão apresentada, o relator, ex-Ministro Nelson Jobim, confirmou tal posição, julgando procedente a reclamação. Proferindo as seguintes palavras:

Entendo que, aos MINISTROS DE ESTADO, por estarem submetidos a um regime especial de responsabilidade, não se aplicam as regras comuns da lei de improbidade. Há que se afirmar a plena e exclusiva competência do STF para processar e julgar os delitos político-administrativos, na hipótese do art. 102, I, “c”, da Constituição. Não se cuida de assegurar ao MINISTRO DE ESTADO um regime de imunidade em face dos atos de improbidade. O MINISTRO DE ESTADO há de responder pelos delitos de responsabilidade perante os órgãos competentes para processá-lo e julgá-lo. [...] Por outro lado, em termos de economia processual, mais sentido faz o ajuizamento dessas ações perante corte de responsabilidade institucional. As demandas serão deslindadas impedindo a inevitável interposição de recursos sucessivos com sérios prejuízos para todo o sistema. Não impressiona, também, a consideração segunda a qual a ação de improbidade seria dotada de caráter reparatório e por inafastável submissão aos juízes de primeiro grau. O sistema brasileiro é rico em ações destinadas à defesa do patrimônio público. Para essa finalidade específica, existem as ações populares, as ações civis públicas, todos os procedimentos ordinários e cautelares. E elas poderão ser ajuizadas na sede própria, conforme a jurisprudência assente desta Corte. Até mesmo o TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO tem poderes de provocar o arresto na defesa do patrimônio público (L. 8.443, 16.07.1992, art. 61). O que não se pode admitir é, valendo-se da possibilidade de pedidos cumulativos, transformar uma nítida ação de natureza penal ou punitiva em ação de caráter reparatório. [...] Não tenho a menor dúvida de que o MINISTRO DE ESTADO não se submete ao regime da lei de improbidade. O entendimento contrário importa no completo esvaziamento da competência do STF para processar e julgar, por crime de responsabilidade, os MINISTROS DE ESTADO e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente (CF, art. 102, I, “c”). Desapareceria a competência constitucional da alínea c, do inciso I do art. 102.⁸⁷

Portanto, o entendimento é que não se admite concorrência entre dois regimes de responsabilidade político-administrativa para os agentes políticos, afirmando, no caso, que ambas as leis, tanto a Lei nº 8.429/1992, quanto a Lei nº 1.079/1950, impõem sanções de natureza política-administrativa às condutas de improbidade administrativa e que, por estarem regidas pelas já referidas normas especiais de responsabilidade, sendo detentores de foro por prerrogativa de função de acordo com o artigo 102, inciso I, alínea “c” da Constituição Federal, os Ministros de Estado não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa.

O julgamento do caso em análise foi concluído em 13 de junho de 2007, ocasião em que o Pleno do STF julgou, por seis votos a cinco, procedente a citada reclamação. Dessa

⁸⁷ MIRANDA, Gustavo Senna; ZENKNER, Marcelo. **Da incidência da lei de improbidade administrativa sobre as condutas dos prefeitos municipais.** Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?q=improbidade+prefeitos+gustavo+marcelo&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5>. Acesso em: 27 nov. 2013.

forma, diante do entendimento externado nesse julgamento, os agentes políticos não estariam sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, restando apenas a sua responsabilização por eventual crime contra a Administração Pública, elencado no Decreto-Lei nº 2.848/40 – Código Penal - ou, então, por “crimes de responsabilidade”.

Posta a discussão, torna-se imperioso analisar a natureza das leis que tipificam os crimes de responsabilidade, para, assim, verificar-se se, de fato, existiria o *bis in idem* ao submeter-se os agentes políticos à Lei de Improbidade Administrativa além das leis que tipificam os crimes de responsabilidade, ou se tal aplicação seria adequada.

Em uma apuração superficial, a impressão que se perfaz é de que tanto a Lei nº 1.079/1950, quanto o Decreto-Lei nº 201/67, ao disporem sobre os ‘crimes de responsabilidade’ dos agentes políticos, pelo o que os próprios preâmbulos das leis referem, seriam de natureza penal. Não obstante, não podemos nos deixar enganar pela mera denominação utilizada pelo legislador, pois é sabido que por diversas vezes este realiza equívocos ao formular os textos legislativos.

Importante aduzir que a responsabilidade criminal resulta do cometimento de conduta criminosa pelo agente público, enquanto no exercício de sua função ou em razão desta. Por sua vez, a responsabilidade administrativa se dá diante da violação de um dever funcional do agente, que atente contra a Administração Pública e seus respectivos fins. Ainda, a responsabilidade civil decorre de dano causado, o qual deverá ser reparado.

À vista disso, torna-se evidente que, apesar da denominação utilizada (crimes de responsabilidade), as condutas referidas na Lei nº 1.079/1950 não podem ser consideradas crimes, tendo em vista que as sanções nela previstas são a perda de função pública e a inabilitação para a função pública por tempo indeterminado, que em nada se relaciona com sanções de natureza criminal. Ao que se percebe, não há qualquer pena privativa de liberdade imposta aos agentes, o que conferiria uma natureza penal à referida lei, dessa forma, conclui-se que a Lei nº 1.079/1950, apesar de afirmar que define os crimes de responsabilidade, não sanciona seus agentes penalmente.

Portanto, infere-se que a natureza da lei não é criminal, o que não impede a imposição de sanção jurisdicional, no caso, através da Lei de Improbidade Administrativa, do agente. Nesse diapasão cumpre transcrever o seguinte trecho:

A esfera de responsabilidade político-administrativa do agente político é atingida toda vez que ele pratica crime de responsabilidade. Não obstante essa denominação, que induz à conclusão de que os atos descritos como tais constituem crimes, de crime, na realidade, não se trata. Realmente, sobre a natureza dos chamados crimes de responsabilidade e do processo respectivo, prevalece, na doutrina, o

entendimento manifestado por PAULO BROSSARD, no sentido de que se trata de infrações de natureza político-administrativa.⁸⁸

Visto isso, cumpre pensar em que espécie de julgamento seria esse, que impõe aos agentes sanções apenas consistentes na perda do cargo e na inabilitação para o exercício da função pública. Conforme já referido anteriormente, as sanções aplicadas pela Lei de Improbidade Administrativa se aplicam a todo e qualquer agente público, visto que implicam (apesar de existir a penalidade de exclusão dos agentes ímprobos de suas funções, após o regular processo judicial, esta com efeito meramente educativo), principalmente no ressarcimento do dano causado à Administração Pública.

Ora, sabe-se que os maiores montes de dinheiro público se encontram efetivamente nas mãos dos agentes políticos e que, por vezes, esses valores são indevidamente utilizados. Por certo, caso seja adotada a teoria da inaplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 a tais agentes, uma verdadeira imunidade se apresentará diante do seu não sacionamento pelas sanções da LIA.

Além disso, os atos de improbidade regidos pela LIA estão sujeitos a um processo e a um julgamento realizado pelo Poder Judiciário, ou seja, em esfera jurisdicional, trazendo como sanções para o agente ímprobo a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, de forma a não apresentar aspectos políticos, aspectos esses que se encontram evidentes nos crimes de responsabilidade, eis que, além das sanções apresentadas, claramente políticas-administrativas, alguns de seus agentes estão sujeitos ao julgamento realizado pelo Senado Federal, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais, nessa seara:

Em primeiro lugar, se pode afirmar que a aludida tese desconsidera a distinção ontológica existente entre crimes de responsabilidade e atos de improbidade administrativa. Com efeito, os atos de improbidade administrativa não se confundem com os impropriamente denominados crimes de responsabilidade, uma vez que os primeiros configuram ilícitos de natureza civil (extrapenal) – muito embora tenha consequências na esfera administrativa –, enquanto os segundos são infrações político-administrativas.⁸⁹

⁸⁸ GARCIA, Mônica Nicida. **Agente político, crime de responsabilidade e ato de improbidade**. Boletim dos Procuradores da República, p. 15-18.

⁸⁹ MIRANDA, Gustavo Senna. **Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como crimes de responsabilidade**. Revista dos Tribunais, ano, v. 96, p. 478-511, 2007.

Outrossim, a própria Constituição Federal atenta, em seu artigo 52, parágrafo único⁹⁰, que a punição por crimes de responsabilidade não prejudica a aplicação das demais sanções judiciais cabíveis. De tal parágrafo se pode constatar que a Carta Magna autoriza a responsabilização do agente político em outras esferas, podendo o agente responder penalmente ou também por ilícito civil, como é caso da utilização da Lei de Improbidade Administrativa.

Logo, verifica-se perfeitamente possível a condenação do agente político tanto pela Lei nº 8.429/91 quanto pela Lei nº 1.079/92 e pelo Decreto-Lei nº 201/67, visto que suas naturezas são distintas e o foco de suas sanções diferenciadas. Enquanto a Lei de Improbidade Administrativa, de caráter cível, busca o ressarcimento ao erário diante do dano causado à coisa pública, as condutas de improbidade administrativa, enquadradas nas Leis dos Crimes de Responsabilidade apresentadas, evidenciam penalidades meramente políticas, não se mostrando, mesmo que possível, efetivas a qualquer outro agente que não o político, e afetando apenas a o âmbito relativo ao cargo ocupado. Em outras palavras:

Por sua vez, a referência à exigência de probidade que a Constituição faz em relação aos agentes políticos, especialmente ao Chefe do Poder Executivo e aos Ministros de Estado (art. 85, V), a qual, no plano infraconstitucional, se completa com o art. 9º da Lei 1.079/1950, seria direcionada aos fins políticos, ou seja, de apuração da responsabilização política e, dessa forma, assumiria outra roupagem, porque o objetivo constitucional visado seria o de lançar no ostracismo político o agente político faltoso, cujas ações configurassem um risco para o estado de Direito. Assim, a natureza política e os objetivos constitucionais pretendidos com esse instituto explicariam a razão da aplicação de apenas duas punições ao agente político: perda do cargo e inabilitação para o exercício de funções públicas por 08 anos. Concluindo, não podemos negar que se trata de decisão a desserviço ao combate da impunidade, mal estar em nossa sociedade hodiernamente.⁹¹

Ademais, seria uma completa incongruência que todos os demais agentes públicos fossem condenados, por exemplo, a devolver as verbas desviadas ao Poder Público, enquanto o político, agente que representa, por escolha da população, os interesses públicos, para a gestão da coisa pública e que possui, ainda, maior independência funcional, respondesse apenas com a perda do cargo, bem como com a inabilitação para o exercício da função pública, não tendo, no entanto, a obrigação de ressarcir o erário. Escancarada seria a

⁹⁰ Art. 52. [...] Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, **sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.** (grifou-se)

⁹¹ SANTOS, Carlos Maia dos. **Comentários sobre a decisão proferida pelo STF na Reclamação Nº 2138.** Disponível em: <http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20081106150423795&mode=print>. Acesso em: 01 dez. 2013.

impunidade concedida a tais agentes e o princípio da isonomia restaria plenamente ferido. Nesse contexto, enfatiza a gravidade da situação o seguinte parágrafo:

[...] essa decisão, se vier, instituirá um sistema de castas na Administração Pública, onde uns poderão ser responsabilizados, enquanto que outros, por maiores que sejam os prejuízos causados ao erário, ficarão indenidos. O pequeno peculatório da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, continuará – como é certo, aliás – sendo processado e punido na forma preconizada pela Lei de improbidade Administrativa, já o ministro de Estado, por exemplo, que vier a se utilizar do cargo para defraudar as finanças do Estado, em milhões, estará livre de responder pela improbidade perpetrada – o que é errado -, pelo menos ex vi da Lei de Improbidade Administrativa.⁹²

Merece destaque parte do voto divergente do Ministro Carlos Velloso, na Reclamação Constitucional nº 2.138, em confirmação a visão de que os agentes políticos não devem ficar às margens da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, ressaltando o histórico conhecido do alto nível de corrupção apresentado por estes:

Isentar os agentes políticos da ação de improbidade administrativa seria um grande desastre para a Administração Pública. Infelizmente, o Brasil é um país onde há corrupção, apropriação de dinheiros públicos por administradores ímprobos. E isso vem de longe. No excelente livro de Patrick Wilcken – Império à Deriva – A Corte Portuguesa do Rio de Janeiro, 1808-1821, Objetiva, tradução de Vera Ribeiro, p. 121 – está consignado: A corrupção sempre fora uma característica da vida ao redor do império, mas assumiu uma forma concentrada no Rio. [...] Enquanto a vida era uma luta para muitos dos cortesãos mais periféricos, os ministros do governo logo passaram a ter um padrão de vida muito acima dos recursos que poderiam ter ganhado legitimamente. [...] Por trás das bengalas, mantos e perucas, e por trás das cerimônias formais e dos éditos proferidos em linguagem refinada, o roubo em nome da Coroa disseminou-se à larga.⁹³

Pode-se dizer que posicionamentos diversos a esses acarretam a institucionalização da impunidade de agentes políticos ímprobos, ao menos em se tratando de esfera civil. O que se verifica é um perigoso retrocesso em matéria de fiscalização das contas públicas e de respeito aos princípios da Administração Pública.⁹⁴

Desta feita, não se pode afirmar que as sanções aplicadas pelos crimes de reponsabilidade incorporam as impostas na Lei nº 8.429/91, pois, conforme já demonstrado, suas sanções e suas naturezas são completamente diferentes. Nesse sentido, inclusive,

⁹² Juarez de Oliveira em MIRANDA, Gustavo Senna. **Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como crimes de responsabilidade**. Revista dos Tribunais, ano, v. 96, p. 478-511, 2007.

⁹³ FLORÊNCIO, Ageu. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: DOBROWLSKI (coord.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: ESMPU, 2011, p. 130.

⁹⁴ *Ibidem*, p. 128.

sabiamente concluiu Fábio Medina Osório, antes mesmo da decisão da Reclamação Constitucional nº 2.138, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, e de toda a problemática ser tão discutida:

A ideia aqui sustentada, assim, é muito direta: a improbidade administrativa é uma patologia especificamente tratada no marco da Lei Geral. Essa é a razão, entre outras muitas, para que se reconheçam suas características gerais, seus fundamentos éticos-normativos, seus sintomas e remédios peculiares, rechaçando-se, outrossim, analogias e equiparações indevidas com figuras afins, como os crimes de responsabilidade.⁹⁵

Não é diversa a posição adotada por Argeu Florência da Cunha ao referir que os agentes políticos, como exercem o *múnus* público, são, portanto, responsáveis por inúmeras atividades administrativas na gestão de recursos públicos, possuindo o dever legal de agir ainda com mais probidade do que os demais agentes públicos em suas ações. Afirma que, dessa forma, “todo e qualquer agente político, sendo este uma espécie do gênero agente público, está incluído no regime da Lei n. 8.429/1992”.⁹⁶

Diferentemente da decisão em comento, apresentada pelo Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça admite que as ações de improbidade administrativas sejam ajuizadas em face de todos os agentes políticos que não o Presidente da República, entendendo que em razão da perfeita compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/92. Dessa forma, o referido tribunal admite como única hipótese de vedação ao duplo regime sancionatório dos agentes políticos o que se encontra no artigo 85, inciso V, da Constituição Federal, ao considerar crime de responsabilidade os atos praticados pelo Presidente da República contra a probidade na administração, dando ensejo a processo e ao julgamento perante o Senado Federal.⁹⁷

Dito isso, cumpre transcrever algumas das mais recentes decisões do Superior Tribunal de Justiça:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PERCEPÇÃO DE REMUNERAÇÃO SEM CONTRAPRESTAÇÃO. "FUNCIONÁRIO FANTASMA". APLICAÇÃO DA LEI 8.429/1992 AOS AGENTES POLÍTICOS. COMPATIBILIDADE

⁹⁵ OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa**: Má gestão pública, corrupção e ineficiência. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 247.

⁹⁶ FLORÊNCIO, Argeu. *op. cit.*, p. 127.

⁹⁷ COSTA, Aldo de Campos. **Entenda os regimes de responsabilidade para políticos**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mar-20/toda-prova-regimes-responsabilidade-agentes-politicos>>. Acesso em 01 dez. 2013.

COM O DECRETO-LEI 201/1967. ART. 10 DA LEI 8.429/1992. CONFIGURAÇÃO DE DOLO GENÉRICO. ELEMENTO SUBJETIVO. COMINAÇÃO DAS SANÇÕES. CUMULAÇÃO. POSSIBILIDADE. DOSIMETRIA. ART. 12 DA LIA. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. SÚMULA 7/STJ. 1. Não há qualquer antinomia entre o Decreto-Lei 201/1967 e a Lei 8.429/1992, pois a primeira impõe ao prefeito e vereadores um julgamento político, enquanto a segunda submete-os ao julgamento pela via judicial, pela prática do mesmo fato. Precedentes. 2. O posicionamento firmado pela Primeira Seção é que se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário). 3. Cada inciso do art. 12 da Lei 8.429/1992 traz uma pluralidade de sanções, que podem ser aplicadas cumulativamente ou não, ainda que o ato de improbidade tenha sido praticado em concurso de agentes. Precedentes do STJ. 4. Não havendo violação aos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, modificar o quantitativo da sanção aplicada pela instância de origem, no caso concreto, enseja reapreciação dos fatos e provas, obstado nesta instância especial (Súmula 7/STJ). 5. Recurso especial não provido. (STJ , Relator: Ministra ELIANA CALMON, Data de Julgamento: 12/11/2013, T2 - SEGUNDA TURMA).⁹⁸ (grifou-se)

Confirma-se, portanto, que, apesar de o Supremo Tribunal de Justiça ter se posicionado pela inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, o Superior Tribunal de Justiça não verifica qualquer contrariedade à aplicação da referida lei juntamente com a condenação do agente político por crime de responsabilidade.

Nesse sentido, inclusive, se posicionou a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, uniformizando o entendimento do referido tribunal:

ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **SUBMISSÃO DOS AGENTES POLÍTICOS À LEI 8.429/92. ENTENDIMENTO FIRMADO PELA CORTE ESPECIAL DO STJ** (RCL 2.790/SC, REL. MIN. TEORI ALBINO ZAVASCKI, DJE 04.03.2010). EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA REJEITADOS. **1. A Corte Especial do STJ, no julgamento da RCL 2.790/SC, pacificou o entendimento de que os agentes políticos se submetem à Lei de Improbidade Administrativa, devido à compatibilidade existente entre o regime especial de responsabilização política e o regime de improbidade administrativa previsto na Lei 8.429/92, cabendo, apenas, restrições em relação ao órgão competente para impor as sanções quando houver previsão de foro privilegiado *ratione personae* na Constituição Federal; ressalva do entendimento do Relator. 2. Embargos de Divergência rejeitados. (EREsp 1171335/AL, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 11/09/2013, DJe 23/09/2013).⁹⁹ (grifou-se)**

⁹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão de decisão que negou provimento ao recurso e julgou procedente a Reclamação Constitucional ao decidir que os Ministros de Estado não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa.** Reclama constitucional nº 2.138. União e Juiz Federal substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da ac nº 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª região. Relator: Min. NELSON JOBIM. 13 de jun. 2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28reclama%E7%E3o+constitucional+2138%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/17srnmn8>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

⁹⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial que aplicou o entendimento de submissão dos agentes políticos à Lei 8.429/92.** Embargos de Divergência nº EREsp

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul também tem apresentado posição contrária a da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação Constitucional nº 2.138, referindo que decide dessa forma tendo em vista que a decisão da Reclamação não vincula os demais tribunais:

AGRAVO EM AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PREFEITO MUNICIPAL. - **Aplicável aos agentes políticos a Lei nº 8.429/92, mostrando-se competente o Juízo de primeira instância para o processamento e julgamento da ação civil pública promovida contra Prefeito Municipal por improbidade administrativa.** Orientação da Câmara. - **O julgamento proferido pelo STF na Reclamação nº 2.138-6 não possui efeito vinculante, como se verifica em julgados do próprio Tribunal Superior.** AGRAVO DESPROVIDO. (Agravo Nº 70056869506, Vigésima Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marilene Bonzanini Bernardi, Julgado em 14/11/2013).¹⁰⁰ (grifou-se)

Ainda, outra decisão do Tribunal de Justiça ministra verdadeira aula em decisão proferida em sede de agravo de instrumento, ao confirmar a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, visto que se tratam de agentes públicos, agentes ativos das condutas de improbidade administrativa, não sendo cabível que recebam um tratamento diferenciado, auferindo verdadeira imunização como a que ocorreu na decisão da Reclamação Constitucional nº 2.138. Assim, veja-se:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. **IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGENTE POLÍTICO.** CONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 8.429/92. RECEBIMENTO DA PETIÇÃO INICIAL. INDÍCIOS DE JUSTA CAUSA. Preliminar de intempestividade recursal afastada. **APLICABILIDADE DA LEI Nº 8.429/92 AOS AGENTES POLÍTICOS.** Dispõe a LIA que "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." (artigo 1º, caput). E o seu artigo 2º não deixa

1171335/AL. Cícero Cavalcante De Araújo e Ministério Público Federal. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. 11 de set. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28reclama%E7%E3o+constitucional+2138%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/l7srnm8>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo em Agravo de Instrumento que considerou aplicável a Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos.** Agravo nº 70056869506. Acimar Antonio Da Silva e Ministério Público. Relator: Marilene Bonzanini Bernardi. 14 de nov. 2013. Disponível em: <http://google8.tjrs.jus.br/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70056869506%26num_processo%3D70056869506%26codEmenta%3D5551768+agente+pol%C3%ADtico+e+improbidade+administrativa&site=ementario&client=buscaTJ&access=p&ie=UTF-8&proxystylesheet=buscaTJ&output=xml_no_dtd&oe=UTF-8&numProc=70056869506&comarca=Comarca+de+Gravata%ED&dtJulg=14-11-2013&relator=Marilene+Bonzanini+Bernardi>. Acesso em: 06 dez. 2013.

dúvidas quanto à extensão do conceito de agente público, sendo **"todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior."** Incluem-se no conceito os agentes políticos. Precedentes do STJ e desta Corte. A Reclamação nº 2.138/DF não gera efeitos erga omnes, na esteira da jurisprudência do STF. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. [...] Há elementos suficientes nos autos demandando dilação probatória, sendo hipótese de processamento da ação em relação ao agravante. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (Agravado de Instrumento Nº 70055528806, Segunda Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Almir Porto da Rocha Filho, Julgado em 09/10/2013).¹⁰¹ (grifou-se)

Dessa forma, o que se verifica é que, apesar da polêmica decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, principalmente em face da inexistência de efeito vinculante, tampouco *erga omnes*, os demais tribunais, considerando os precedentes elencados neste trabalho (Superior Tribunal de Justiça e Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul), têm decidido pela compatibilidade na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa juntamente com as Leis dos Crimes de Responsabilidade, aos agentes políticos, vislumbrando que não se trata de *bis in idem*.

Cumprindo ainda referir que a decisão da Reclamação Constitucional nº 2.138, em comento no presente subcapítulo, originou inúmeras outras discussões, como, por exemplo, se a imunidade garantida ao agente político na referida decisão se estenderia aos Prefeitos Municipais. As decisões desde então se deram no sentido de que a decisão não possui efeito vinculante nem eficácia *erga omnes*, não se estendendo a quem não foi parte naquele processo, uma vez que não tem os mesmos efeitos das ações constitucionais de controle concentrado de constitucionalidade.

Dessa forma, as decisões no Supremo Tribunal Federal sujeitam Prefeitos Municipais à Lei de Improbidade Administrativa, bem como demais agentes políticos que não se encontram elencados no artigo 102, inciso I, alínea “c” da Constituição da República, além de estarem estes sujeitos à ação por crime de responsabilidade, na forma do Decreto-Lei nº 201/67, em decorrência do mesmo fato.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento que considerou aplicável a Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos.** Agravo de Instrumento nº 70055528806. Marcos Ernani Senger e Ministério Público. Relator: Almir Porto da Rocha Filho. 09 de out. 2013. Disponível em: <http://google8.tjrs.jus.br/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70055528806%26num_processo%3D70055528806%26codEmenta%3D5491854+agente+pol%C3%ADtico+e+improbidade+administrativa&site=ementario&client=buscaTJ&access=p&ie=UTF-8&proxystylesheet=buscaTJ&output=xml_no_dtd&oe=UTF-8&numProc=70055528806&comarca=Comarca+de+S%E3o+Pedro+do+Sul&dtJulg=09-10-2013&relator=Almir+Porto+da+Rocha+Filho> . Acesso em 06 dez. 2013.

No entanto, em face das inúmeras ações repetitivas questionando a aplicação da Lei de Improbidade aos Prefeitos Municipais, os feitos que trazem tal questionamento foram sobrestados, sendo reconhecido como tema de repercussão geral pelo Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal (STF). A análise será decidida durante a análise do Recurso Extraordinário com Agravo 683235.¹⁰²

Derradeiramente, diante do contexto apresentado, faz-se necessária ao menos uma menção a respeito do caso que se encontra amplamente em discussão no cenário brasileiro: trata-se do julgamento da Ação Penal 470, popularmente conhecida como o caso do “mensalão”. No caso em tela, o Ministério Público, ao oferecer a denúncia contra os envolvidos no esquema, limitou-se a citar os crimes previstos no Código Penal, assim os acusados passaram a responder (e ser condenados) por peculato, por lavagem de dinheiro, por corrupção ativa, por gestão fraudulenta, entre diversas formas de fraude, mas não por crime de responsabilidade

No entanto, muitos dos acusados sofreram ações de improbidade administrativa, sendo que essas foram recusadas ou por atipicidade das condutas atribuídas, ou porque já respondiam a outras ações que tratam da mesma conduta tipificada como ímproba, ou ainda por razões processuais, de forma que os agentes restaram livres de responder a uma ação civil pública por improbidade administrativa.¹⁰³

¹⁰² **STF decide sobre condenação de ex-prefeito por Improbidade Administrativa.** Agência CNM, 2013. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/index.php?view=article&catid=58%3Ajuridico&id=21559%3Astf-decide-sobre-condenacao-de-ex-prefeito-por-improbidade-administrativa&format=pdf&option=com_content&Itemid=168>. Acesso em: 01 dez. 2013.

¹⁰³ **Acusados no escândalo do mensalão ficam livres de ação por improbidade.** Portal do STJ, 2012. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=105858>. Acesso em: 01 dez. 2013.

CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida teve como foco verificar o tratamento dispensado pelo Estado às condutas corruptas, especificadamente a conduta de improbidade administrativa, partindo de uma análise das prerrogativas da Administração Pública, ressaltando-se os princípios administrativos, os quais deveriam ser respeitados, principalmente por seus agentes.

Todavia, na prática, o que se verifica, é uma completa violação a tais princípios, ao passo que os agentes públicos, por vezes, aproveitam-se do cargo que ocupam e da posição em que se encontram, para atuar de forma corrupta, buscando atender a seus interesses pessoais, em detrimento do interesse público. Os reflexos de tais condutas são aparentemente tímidos, motivo pelo qual os seus agentes acabam sendo diferentemente tratados pelo Estado, bem como, pela própria sociedade, apesar de ser essa afetada de forma direta pelas condutas corruptas praticadas pelos agentes públicos.

Portanto, verifica-se que, apesar de as consequências diretas parecerem mais modestas ao falar-se em corrupção, há que se considerar os reflexos que tais crimes causam em toda a sociedade e não apenas a uma pessoa em concreto.

Diante disso, após a análise da Lei de Improbidade Administrativa, constatou-se que ela demonstra-se uma importante ferramenta para punir os atos ímprobos cometidos por agentes públicos no contexto atual. No entanto, tal legislação possui natureza civil, ao passo que suas sanções implicam basicamente no ressarcimento do dano e em uma punição educativa.

Diante disso, necessário se faz a penalização de tais agentes também na esfera penal, o que ocorre através dos crimes tipificados no Código Penal ou em leis esparsas, não estando a conduta de improbidade administrativa especialmente tipificada no referido aparato legal. A dupla penalização do agente é perfeitamente cabível, visto que se trata de esferas diferenciadas de penalização.

No entanto, o que se vislumbra é que a proporção das penalidades aplicadas aos crimes relativos às condutas de improbidade administrativa não reflete a realidade, tendo em vista que as condutas são numerosas, enquanto os índices de condenação são baixos. No mesmo sentido, as condutas sancionadas pela Lei de Improbidade Administrativa também não

alcançam os índices de condenação esperados, inclusive, pelo excessivo tempo de tramitação dos processos, muitos acabam prescritos.

Salienta-se, ainda, que dentre os agentes públicos, encontram-se os agentes políticos, os quais deveriam, diante de condutas de improbidade administrativa por eles praticada, responder civilmente através da Lei nº 8.429. Apesar de muitas das condutas elencadas na referida lei enquadrarem-se, também, nas leis dos crimes de responsabilidade aplicadas aos políticos, o que se vislumbra é que as sanções impostas por tais leis são de caráter meramente político, ao passo que se trata de perda do cargo e inabilitação para o exercício da função pública. Facilmente verifica-se a diferença quanto à natureza das sanções, visto que, caso o agente político responda por suas condutas de improbidade administrativa através das leis dos crimes de responsabilidade, ele não irá, como os demais agentes públicos, ter a obrigação de, por exemplo, ressarcir o erário pelos danos causados, o que se demonstraria uma completa incongruência.

Nesse ponto, verificou-se no presente trabalho que, apesar da polêmica decisão exarada pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação Constitucional nº 2.138, na qual o entendimento foi de que não se aplica a Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, tanto o Superior Tribunal de Justiça quanto o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul não vêm acatando tal posição, que, frisa-se, não é vinculante. Os referidos tribunais entendem que é perfeitamente possível a aplicação da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos.

E é devido a isso que se faz necessário um controle mais eficaz por parte do Poder Judiciário das condutas praticadas pelos gestores públicos, para que se exija respeito à moralidade e a um maior comprometimento social dos responsáveis pela gestão dos recursos públicos, além de coerência e transparência na gestão do orçamento público, impondo-se maiores limites aos gastos realizados.

Assim, ante as funções que a Administração Pública se compromete a cumprir, quando verificado o descumprimento de tais preceitos e princípios através da prática de conduta ímproba, seja na figura de qualquer agente público, conclui-se que a Lei de Improbidade Administrativa deve ser indiscriminadamente aplicada, vez que é apenas por meio desta que se verificará a reparação do dano causado pelo agente que o realizou.

Portanto, o tema sob análise, como se pode perceber, é inesgotável, na medida em que pode ser visto e analisado sob diferentes olhares e pontos de vista. Em face disso, o trabalho não pretendeu esgotar o assunto, mas trazer a interpretação de como tais situações são encaradas pelo Poder Judiciário, para demonstrar um panorama geral de como tem se manifestado o Estado diante das condutas de improbidade administrativa..

REFERÊNCIAS

_____. **Em 2012, quase 3 mil casos de corrupção e improbidade prescreveram por falta de julgamento.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/consocial/divulgacao/Noticias/2013/150413_2.asp>. Acesso em: 29 nov. 2013.

_____. **O equilíbrio necessário na Lei de Improbidade.** Disponível em: <http://www.stj.jus.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=110246>. Acesso em 22 nov. 2013.

Acusados no escândalo do mensalão ficam livres de ação por improbidade. Portal do STJ, 2012. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=105858>. Acesso em: 01 dez. 2013.

ADORNO, Sérgio. **Crise no sistema de justiça criminal.** Ciência e Cultura, v. 54, n. 1, p. 50-51, 2002. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252002000100023&script=sci_arttext>. Acesso em: 03 jul. 2013.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado.** 20 ed. São Paulo: Método, 2012.

ARAÚJO, Marcelo; SANCHEZ, Oscar Adolfo. **A corrupção e os controles internos do estado.** São Paulo: Lua Nova, v. 65, 2005.

AZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias e FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: Aspectos Jurídicos na defesa do Patrimônio Público.** São Paulo: Atlas, 1998.

BARBOZA, Márcia Noll. Definição de improbidade administrativa. In: BARBOZA, Márcia Noll (coord.). **Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa: Incidência e aplicação da Lei n. 8.429/1992.** Brasília: ESMPU, 2008, p. 13.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Lei de Improbidade Administrativa: Aplicada e Comentada**. Curitiba: Juruá, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 11 out. 2013.

BRASIL. Decreto-lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. **Diário oficial da União**. Brasília, 27 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0201.htm>. Acesso em: 28 nov. 2013.

BRASIL. Lei nº 8.429 de 02 de junho de 1992. Dispões 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. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 02 jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 28 jun. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei 379/2007**. Portal da Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=344428>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei 5363/2005**. Portal da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=288051>>. Acesso em: 22 nov. 2013.

BRASIL. **Projeto de Lei 5586/2005**. Portal da Câmara dos Deputados, 2005. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=292771>>. Acesso em: 22 nov. 2013

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão de decisão que negou provimento ao agravo regimental em Ação Civil Pública de improbidade, em razão da não configuração do dolo na conduta praticada**. Agravo regimental no Ag 1307907 MG 2010/0084360-5. Relator: Ministro Humberto Martins. 02 Set. 2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19126811/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-1307907-mg-2010-0084360-5-stj>>. Acesso em: 01 dez. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Acórdão de decisão que negou provimento ao recurso e julgou procedente a Reclamação Constitucional ao decidir que os Ministros de Estado não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de**

Improbidade Administrativa. Reclama constitucional nº 2.138. União e Juiz Federal substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da ac nº 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª região. Relator: Min. NELSON JOBIM. 13 de jun. 2007. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28reclama%E7%E3o+constitucional+2138%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/17srmn8>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Embargos de Divergência em Recurso Especial que aplicou o entendimento de submissão dos agentes políticos à Lei 8.429/92.** Embargos de Divergência nº EREsp 1171335/AL. Cícero Cavalcante De Araújo e Ministério Público Federal. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. 11 de set. 2013. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28reclama%E7%E3o+constitucional+2138%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/17srmn8>>. Acesso em: 08 dez. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Acórdão de decisão que julgou procedente a Reclamação Constitucional ao decidir que os Ministros de Estado não se submetem ao modelo de competência previsto no regime comum da Lei de Improbidade Administrativa.** Reclama constitucional nº 2.138. União e Juiz Federal substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da ac nº 1999.34.00.016727-9 do Tribunal Regional Federal da 1ª região. Relator: Min. NELSON JOBIM. 13 de jun. 2007. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28reclama%E7%E3o+constitucional+2138%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/17srmn8>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo em Agravo de Instrumento que considerou aplicável a Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos.** Agravo nº 70056869506. Acimar Antonio Da Silva e Ministério Público. Relator: Marilene Bonzanini Bernardi. 14 de nov. 2013. Disponível em:

<http://google8.tjrs.jus.br/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70056869506%26num_processo%3D70056869506%26codEmenta%3D5551768+agente+pol%C3%A4tico+e+improbidade+administrativa&site=ementario&client=buscaTJ&access=p&ie=UTF-8&proxystylesheet=buscaTJ&output=xml_no_dtd&oe=UTF-8&numProc=70056869506&comarca=Comarca+de+Gravata%ED&dtJulg=14-11-2013&relator=Marilene+Bonzanini+Bernardi>. Acesso em: 06 dez. 2013.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8429.htm>. Acesso em: 28 jun. 2013.

<https://aplicacao.mp.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/102/Sutherland_Ferro.pdf?sequence=1>. Acesso em: 28 jun. 2013.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Agravo de Instrumento que considerou aplicável a Lei nº 8.429/92 aos agentes políticos.** Agravo de Instrumento nº 7005528806. Marcos Ernani Senger e Ministério Público. Relator: Almir Porto da Rocha

Filho. 09 de out. 2013. Disponível em:

<http://google8.tjrs.jus.br/search?q=cache:www1.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php%3Fnome_comarca%3DTribunal%2Bde%2BJusti%25E7a%26versao%3D%26versao_fonetica%3D1%26tipo%3D1%26id_comarca%3D700%26num_processo_mask%3D70055528806%26num_processo%3D70055528806%26codEmenta%3D5491854+agente+pol%C3%AAdtico+e+improbidade+administrativa&site=ementario&client=buscaTJ&access=p&ie=UTF-8&proxystylesheet=buscaTJ&output=xml_no_dtd&oe=UTF-8&numProc=70055528806&comarca=Comarca+de+S%E3o+Pedro+do+Sul&dtJulg=09-10-2013&relator=Almir+Porto+da+Rocha+Filho> . Acesso em 06 dez. 2013.

BREI, Zani Andrade. **Corrupção:** dificuldades para definição e para um consenso. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 30, n. 1, 2013.

CARLOS, Larissa Freitas. **Moralidade e probidade administrativa:** parâmetros de definição e esferas de atuação. Jus Navigandi, Teresina, ano 5, n. 41, 2000 . Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/353>>. Acesso em: 21 out. 2013.

CARNEIRO, Marcelo; LINHARES, Juliana. Temporada de caça aos ratos: os roedores do dinheiro público começam a ser apanhados, mas a pouca fiscalização e a lentidão da Justiça emperram a guerra do Brasil contra a corrupção. **Revista Veja**, São Paulo, 24 mai. 2005. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/250505/p_046.html>. Acesso em: 05 dez. 2013.

COLEMAN, James William. **A elite do crime:** para entender o crime do colarinho branco. 5. ed. Barueri: Manole, 2005.

COSTA, Aldo de Campos. **Entenda os regimes de responsabilidade para políticos.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-mar-20/toda-prova-regimes-responsabilidade-agentes-politicos>>. Acesso em 01 dez. 2013.

Crime de responsabilidade. Portal de notícias do Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/glossario-legislativo/crime-de-responsabilidade>>. Acesso em: 26 nov. 13.

DELGADO, José Augusto. **Improbidade Administrativa:** algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. <<http://www.bdjur.gov.br/publicacao seriada/index.php/informativo/article/view/218/214>> . Acesso em: 14 jul. 2013.

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

FELDENS, Luciano. **Tutela Penal de Interesses Difusos e Crimes do Colarinho Branco: por uma relegitimação da atuação do Ministério Público; uma investigação à luz dos valores constitucionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

FERRO, Ana Luiza Almeida. **Sutherland, a teoria da associação diferencial e o crime de colarinho branco.** Revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, 2008.

FISCHER, Douglas. O custo social da criminalidade econômica. In: SOUZA, Artur de Brito Gueiros (coord.). **Inovações no Direito Penal Econômico: Contribuições criminológicas, político-criminais e dogmáticas.** Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2011.

FLORÊNCIAO, Ageu. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: DOBROWLSKI (coord.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa.** Brasília: ESMPU, 2011.

FRANCO, Rodrigo Strini. **Criminalidade do colarinho branco como fonte de desigualdade no controle penal.** Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 65, 1 maio 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/4042>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

GARCIA, Mônica Nicida. **Agente político, crime de responsabilidade e ato de improbidade.** Boletim dos Procuradores da República.

GUIMARÃES, Juarez. Interesse público. In: STARLING, Heloisa Maria Murgel (coord.). **Corrupção: ensaios e crítica.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

HARADA, Kyoshi. **Improbidade Administrativa.** In BDA, artigo publicado em 19 de setembro de 2000. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2058724.PDF>> Acesso em: 14 nov. 2013.

HAURIOU, Maurice apud OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: Má gestão pública, corrupção e ineficiência.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OLIVEIRA, Juarez de *apud* MIRANDA, Gustavo Senna. **Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como crimes de responsabilidade.** Revista dos Tribunais, ano, v. 96, p. 478-511, 2007.

LEÃO, Maria do Carmo. **Os crimes do colarinho branco**. Jus Navigandi, Teresina, ano 3, n. 27, 23 dez. 1998. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/1043>>. Acesso em: 8 jul. 2013.

LOURENÇO, Nelson. **O custo social e económico do crime**: Introdução à análise dos impactes do crime nas vítimas e na sociedade. 2010. Disponível em: <http://repositorio-cientifico.uatlantica.pt/bitstream/10884/367/1/2010_Custo_Crime.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2013.

MAZZILI, Hugo *apud* CUNHA, Ageu Florêncio. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: DOBROWLSKI (coord.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: ESMPU, 2011.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 16. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2006.

MELO, Antonio Bandeira de *apud* CUNHA, Ageu Florêncio. A aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos. In: DOBROWLSKI (coord.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: ESMPU, 2011

Metas Nacionais do Poder Judiciário – 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas/metas-2013>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

MIRANDA, Gustavo Senna. **Da impossibilidade de considerar os atos de improbidade administrativa como crimes de responsabilidade**. Revista dos Tribunais, ano, v. 96, p. 478-511, 2007.

MIRANDA, Gustavo Senna; ZENKNER, Marcelo. **Da incidência da lei de improbidade administrativa sobre as condutas dos prefeitos municipais**. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/scholar?q=improbidade+prefeitos+gustavo+marcelo&btnG=&hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5>. Acesso em: 27 nov. 2013.

MOURA, Maísa. Condenações por improbidade chegam a quase 8 mil em todo o País. Portal do CNJ, 2013. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/25739-condenacoes-por-improbidade-chegam-a-quase-8-mil-em-todo-o-pais>> Acesso em: 29 nov. 2013.

NAÇÕES UNIDAS. **Código Nacional de Conduta para os Funcionários Públicos**. Resolução 51/59, 1996.

OLIVEIRA, E. apud SCHILLING, Flávia. **O estado do mal-estar: corrupção e violência**. São Paulo em Perspectiva, v. 13, n. 3, 1999.

OLIVEIRA, Suzana Fairbanks Schnitzlein. A evolução patrimonial do agente público em desproporcionalidade os seus rendimentos: uma presunção de enriquecimento ilícito – exegese do inciso VII do art. 9º da Lei n. 8.429/1992. In: DOBROWLSKI (coord.). **Questões práticas sobre improbidade administrativa**. Brasília: ESMPU, 2011.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: Má gestão pública, corrupção e ineficiência**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 3. Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público**. São Paulo: Atlas, 1998.

SALOMÃO, Luis Felipe. **Os colarinhos estão sujos**. BDJur, Brasília, DF, 4 mar. 2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/20052>>. Acesso em: 02 jul. 2013.

SANTOS, Carlos Maia dos. **Comentários sobre a decisão proferida pelo STF na Reclamação Nº 2138**. Disponível em: <http://ww3.lfg.com.br/public_html/article.php?story=20081106150423795&mode=print>. Acesso em: 01 dez. 2013.

SCHILLING, Flávia. **O estado do mal-estar: corrupção e violência**. São Paulo em Perspectiva, v. 13, n. 3, 1999, p. 47-55.

SIMON, Pedro. **A impunidade veste colarinho branco**. Brasília, 2010.

STF decide sobre condenação de ex-prefeito por Improbidade Administrativa. Agência CNM, 2013. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/index.php?view=article&catid=58%3Ajuridico&id=21559%3Astf-decide-sobre-condenacao-de-ex-prefeito-por-improbidade-administrativa&format=pdf&option=com_content&Itemid=168>. Acesso em: 01 dez. 2013.

SUTHERLAND, Edwin H. **El delito del cuello blanco**. Madrid: La Piqueta, 1999.

VELLOSO, Renato Ribeiro. **O crime do colarinho branco**. Visão geral. 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipv.pt/bitstream/10400.19/400/1/O_crime_do_colarinho_branco.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2013.