

ano 20 - n. 79 | janeiro/março – 2020
Belo Horizonte | p. 1-326 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v20i79
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15ª andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003-
	Trimestral ISSN: 1516-3210
	Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba
	1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum.
	CDD: 342 CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paranaense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da *A&C – Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de intersecção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

A responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa: uma resposta à cultura do “jeitinho brasileiro”

Accountability of political agents for acts of administrative improbity: a response to the “Brazilian way” culture

Osmar Veronese*

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (Brasil)
osmarveronese@gmail.com

Mariane Ribeiro Simch**

Faculdade Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo (Brasil)
marisimch@gmail.com

Recebido/Received: 16.02.2018/February 16th, 2018

Aprovado/Approved: 26.04.2020/April 26th, 2020

Como citar este artigo/*How to cite this article*: VERONESE, Osmar; SIMCH, Mariane Ribeiro. A responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa: uma resposta à cultura do “jeitinho brasileiro”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 207-232, jan./mar. 2020. DOI: 10.21056/aec.v20i79.924.

* Professor de Direito Constitucional da Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI (Santo Ângelo/RS, Brasil), e da Faculdade Cenecista de Ensino Superior de Santo Ângelo. Doutor em *Modernización de las Instituciones y Nuevas Perspectivas en Derechos Fundamentales*, pela Universidad de Valladolid (Espanha). Mestre em Sociedade e Estado em Perspectiva de Integração, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Procurador da República. *E-mail*: osmarveronese@gmail.com.

** Bacharel em Direito e Bacharel em Contabilidade pela Faculdade CNEC (Santo Ângelo/RS, Brasil). Advogada e Servidora Pública. Integrante do Grupo de Pesquisa Direitos de Minorias, Movimentos Sociais e Políticas Públicas, com registro no CNPQ, vinculado à linha de pesquisa Direito e Multiculturalismo, do Mestrado/Doutorado em Direito da URI/Santo Ângelo/RS. *E-mail*: marisimch@gmail.com.

Resumo: Este artigo versa sobre a possibilidade de responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa sem que isso configure ofensa ao princípio do *non bis in idem*. Há entendimento – não pacífico na doutrina e suscetível de mudança no Supremo Tribunal Federal – de que aqueles agentes que respondem por fatos tipificados na Lei nº 1.079/1950, em razão do comando existente no art. 102 da Constituição Federal, não poderiam responder também pelas condutas descritas na Lei nº 8.429/1992, sob pena de haver dupla penalização pelo mesmo fato, com base na alegação de naturezas jurídicas idênticas das duas legislações, o que aos poucos está sendo superado. O intuito é sustentar exatamente o inverso, ou seja, que tecnicamente é possível – e necessário – a aplicação de ambos os diplomas legais e que o esvaziamento da Lei de Improbidade em relação aos fatos e aos agentes que mais necessitam de reprimenda talvez encontre eco na cultura do “jeitinho brasileiro”, de raízes coloniais, com mistura dos espaços públicos e privados. Na realização do presente trabalho, foi utilizada a técnica de pesquisa bibliográfica em uma abordagem qualitativa, abrangendo leitura de doutrinas, teses, artigos e jurisprudência.

Palavras-chave: Improbidade administrativa. Agente político. Crimes de responsabilidade. Cultura. Supremo Tribunal Federal.

Abstract: This article approaches the possibility of political agents being held accountable for administrative improbity acts without constituting an offense to the non bis in idem principle. There is an understanding, non-peaceful in doctrine and susceptible to change in the Supreme Federal Court. The agents who respond for facts typified in the Law 1.079 / 1950, due to the command in the article 102 of the Federal Constitution, could not respond to the conduct described in the Law 8.429 / 1992 at the same time. This could make them be under penalty of double punishment for the same fact, based on the allegation of identical legal nature of the two laws, something that is gradually being overcome. The intention is to support exactly the opposite, in other words, it is technically possible (and necessary) the application of both legal diplomas. The emptying of the law of improbity in relation to facts and agents who most need reprimand may find in the “Brazilian way” culture, which has colonial roots, a mixture of public and private spaces. To carry out the current work, it was applied the bibliographical research technique in a qualitative approach, comprising the reading of doctrines, theses, articles and jurisprudence.

Keywords: Administrative improbity. Political agent. Crimes of responsibility. Culture. Supreme Federal Court.

Sumário: **1** Considerações Iniciais – **2** Aspectos gerais da (im)probidade administrativa a partir da Constituição Federal de 1988 – **3** A colonização do Brasil e seus reflexos na formação cultural – **4** O debate sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos e o princípio do *non bis in idem* – **5** Aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos como medida de isonomia e de combate à corrupção – **6** Considerações finais – Referências

1 Considerações iniciais

A Lei de Improbidade Administrativa nasceu em 1992, em cumprimento ao comando previsto na Constituição de 1988, que impunha o combate aos atos de improbidade ao tratar dos princípios da administração pública. Já a Lei nº 1.079/1950, que disciplina os crimes de responsabilidade, foi elaborada à luz da Constituição de 1946 e recepcionada pela atual Lei Fundamental, tanto que deu suporte a dois processos de *impeachment*.

A coexistência dos dois diplomas legais supracitados gerou discussão doutrinária e jurisprudencial a respeito da forma de responsabilização dos

agentes políticos por atos de improbidade administrativa, haja vista que, para alguns, é devida a dupla responsabilização, na esfera da Lei nº 8.429/92 e da Lei nº 1.079/50, enquanto, para outros, os agentes políticos estariam sujeitos apenas à Lei nº 1.079/50.

Esse debate acerca da forma de responsabilização dos agentes políticos chegou ao Supremo Tribunal Federal, o qual se manifestou nos autos da Reclamação nº 2138/DF pela não responsabilização de tais agentes pela Lei de Improbidade. Contudo, em que pese a posição adotada pela Corte Suprema, não se pode falar em jurisprudência consolidada sobre a matéria, pois o placar da votação foi de seis votos a cinco, e a composição do Supremo hoje é outra. Além disso, os movimentos de combate à corrupção no Brasil orientam para uma mudança de pensamento sobre a tutela da probidade administrativa.

A importância de estudar a responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa encontra supedâneo histórico e sociológico nas raízes do povo brasileiro, cujo processo de colonização experimentado semeou corrupção e “jeitinho”, misturando público e privado, eivas de que ainda não nos livramos.

Assim, com o fim de sustentar a possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos sem a violação do *non bis in idem*, o presente artigo, em um primeiro momento, analisa a tutela da probidade administrativa a partir da Constituição Federal de 1988, com especial enfoque nas disposições da Lei nº 8.429/1992. Após, o estudo aborda de que maneira a colonização do Brasil refletiu na formação social, cultural e política do país, no sentido de naturalizar a utilização de funções públicas para a consecução de fins privados. Em seguida, adentrando na problemática, a pesquisa situa o debate sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos e a suposta violação do *non bis in idem* e, por fim, em conformidade com as mudanças jurisprudenciais, defende a aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos como medida de isonomia e de combate à corrupção.

2 Aspectos gerais da (im)probidade administrativa a partir da Constituição Federal de 1988

Inicialmente, imperioso destacar o significado da expressão *improbidade administrativa*, o qual, *a contrario sensu*, pode ser aduzido a partir do adjetivo *probo*, que, segundo o dicionário Aurélio,¹ quer dizer “de caráter íntegro; honesto, honrado, reto, justo”. É da palavra *probo*, portanto, que se origina o substantivo

¹ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da Língua Portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004. p. 1.633.

feminino *probidade*, que, por conseguinte, é definido como “qualidade de probó; integridade; retidão de caráter; honradez”.

Foi essa ideia de honestidade, moralidade e ética nas relações entre os particulares que inspirou a concepção da probidade administrativa no âmbito estatal, entendida como um princípio que, nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello,² deve guiar a atuação tanto da administração pública como de seus agentes, cuja violação é tão grave que pode ensejar a nulidade dos atos praticados em razão de proteger a boa-fé objetiva de que gozam os atos da administração pública.

Di Pietro³ aduz que as expressões *moralidade administrativa* e *probidade administrativa* estão relacionadas ao conceito de honestidade na administração pública, ou seja, não basta a legalidade formal dos atos, é preciso ir além. Nesse sentido, a autora assevera que exigir probidade ou moralidade administrativa significa ir além da mera legalidade formal, sendo também indispensável a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na administração pública.⁴

Assim, a improbidade administrativa está atrelada à conduta desonesta dolosa do agente, por meio da qual, conforme Aristides Junqueira Alvarenga,⁵ “este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao erário”. Nessa perspectiva, deve-se considerar o princípio da moralidade ou probidade administrativa como um instituto de suma importância no combate e prevenção desse tipo de comportamento, sem se esquecer do seu papel primeiro, qual seja, o de nortear a atuação da administração pública, em uma visão macro, dando vida aos princípios regentes da atuação estatal.

A Constituição de 1988 é considerada um marco no que diz respeito à garantia da probidade e ao correto andamento da administração pública. A Carta Cidadã inovou ao dedicar um capítulo inteiro à administração pública, diferentemente das anteriores, que apenas traziam regras sobre a atuação dos servidores públicos. Sem se esquecer de dar suporte à responsabilidade civil, penal e administrativa dos servidores públicos federais, hoje prevista na Lei nº 8.112/90, o novo ordenamento constitucional trouxe a moralidade como um dos princípios basilares da administração pública, acompanhado da legalidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência – esta última incorporada mais tarde. Além disso, delegou ao legislador infraconstitucional o tratamento da improbidade, conforme se verifica no art. 37, §4º.

² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 232-233.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.731.

⁵ ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 92.

Convém assentar que, como a Constituição não deve ser interpretada em tiras, conforme observa Prado,⁶ além desse dispositivo, a atual Lei Maior trouxe outros que denotam o cuidado com a probidade administrativa, tais como o inciso LXXIII do art. 5º, que trata da ação popular, o §9º do art. 14, que outorga ao legislador a competência para definir os casos de inelegibilidade, e o art. 85, inc. V, prevendo crime de responsabilidade o ato do presidente que atentar contra a probidade administrativa. Em sintonia com esse grande programa de defesa da probidade é que deve ser pensado o tema em epígrafe.

Atendendo ao mandamento constitucional, em 1992 foi criada a Lei nº 8.429, a conhecida Lei de Improbidade Administrativa, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, resguardando a probidade e a moralidade administrativas.

Mister consignar que, de acordo com o previsto na própria Constituição Federal, os atos de improbidade previstos na Lei nº 8.429/1992 não possuem natureza criminal. Essa conclusão é possível da leitura do §4º do art. 37 da Constituição Federal, que, ao elencar os atos de improbidade administrativa, diz que serão disciplinados pelo legislador infraconstitucional “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Sobre o tema, Di Pietro⁷ afirma que “as sanções indicadas no art. 37, §4º, da Constituição não têm a natureza de sanções penais, porque, se tivessem, não se justificaria a ressalva contida na parte final do dispositivo”, da mesma forma que também podem configurar um ilícito administrativo quando forem praticadas por um servidor público. Assim, quando o ato configurar um ilícito civil, adentra-se no conteúdo e no alcance específico da Lei nº 8.429/1992.

Além do âmbito público, que abrange a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios, de território, a Lei de Improbidade também abarca 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.

O setor público protegido pela Lei nº 8.429/1992 é amplo, alcançando, inclusive, outras entidades que, embora não componham a administração pública, obtenham recursos públicos, conforme prevê o parágrafo único do artigo 1º quando estabelece que estão também sujeitos às penalidades dessa lei os atos de improbidade administrativa praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público, bem como

⁶ PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 13-17.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.803.

daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

As entidades que não fazem parte da administração direta ou indireta, mas que recebem recursos públicos, de acordo com Di Pietro,⁸ serão sancionadas apenas patrimonialmente na proporção daquilo que receberam do erário, e o que ultrapassar não será punido pela Lei de Improbidade. A amplitude do sujeito passivo da Lei Geral de Improbidade Administrativa (LGIA) é descrita por Osório,⁹ o qual aduz que, “onde houver dinheiros públicos, poderá incidir a LGIA. Onde houver a presença de organizações públicas *lato sensu*, haverá a perspectiva da LGIA”.

Estabelecido o que se entende por sujeito passivo da improbidade, importa examinar quem é o agente público, ou seja, o sujeito ativo das condutas elencadas na Lei nº 8.429/1992. Para Meirelles, agentes públicos são todas as pessoas físicas incumbidas, definitiva ou transitoriamente, do exercício de alguma função estatal. O autor classifica os agentes públicos em cinco espécies: agentes políticos, agentes administrativos, agentes honoríficos, agentes delegados e agentes credenciados.¹⁰

Os agentes políticos, categoria que importa ao presente estudo, são “os componentes do governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais”. É nessa categoria que Meirelles enquadra o presidente da República, governadores, prefeitos, ministros, secretários estaduais e municipais, senadores, deputados, vereadores, magistrados, promotores, procuradores da República e de justiça, conselheiros dos tribunais de contas e demais autoridades que, como estes, atuem com independência funcional.¹¹

Osório, por sua vez, leciona que agentes públicos são todas as pessoas que desempenham função pública em todos os seus níveis e hierarquias, de forma permanente ou transitória, por eleição popular, designação direta, por concurso ou por qualquer outro meio legal. Tal classificação também abarca magistrados, membros do Ministério Público, parlamentares, governantes e outros análogos, o que implica considerar nessa categoria também os chamados “agentes políticos”, sem dúvida alguma.¹²

Do até então exposto, é possível verificar a possibilidade da concomitância de instâncias (penal, civil e administrativa), sendo que a esfera administrativa apurará a prática conforme o Estatuto Funcional do Servidor, a civil aplicará a Lei

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.809-1.810.

⁹ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 166.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 77.

¹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 78.

¹² OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 171.

de Improbidade Administrativa, e a penal recorrerá às leis penais e processuais penais, bem como a possibilidade, de modo geral, de aplicação da lei em todos os âmbitos e a todas as autoridades que integram a administração pública.

Estabelecidos os sujeitos ativos e passivos, cabe destacar, brevemente, os atos que configuram improbidade administrativa, divididos em quatro modalidades pela Lei nº 8.429/1992, quais sejam: art. 9º, atos que importam enriquecimento ilícito; art. 10, atos que causam prejuízo ao erário; art. 10-A, atos que concedem, aplicam ou mantêm indevidamente benefício financeiro ou tributário; e art. 11, atos que atentam contra os princípios da administração pública. Além disso, cabe lembrar que existem atos de improbidade administrativa previstos em outras legislações, como, por exemplo, no Estatuto das Cidades e no Código Eleitoral.

Conforme Di Pietro,¹³ deve-se observar a intenção do agente, uma vez que essas condutas exigem dolo ou culpa para a sua configuração. A aferição do elemento subjetivo é primordial em razão da severidade das sanções previstas na lei – como, por exemplo, a perda da função pública –, assim como a aplicação das penalidades também exige razoabilidade e proporcionalidade.

Sobre culpa e dolo, em razão de expressa disposição legal, a modalidade culposa somente é possível nos atos que acarretem lesão ao erário, sendo que, nos atos que importem enriquecimento ilícito e violação aos princípios, se faz necessária a presença do dolo. Di Pietro¹⁴ destaca que nem sempre haverá dano econômico ao patrimônio público na improbidade administrativa, pois, muitas vezes, o que será abalado é o patrimônio moral; daí a disposição do art. 21, segundo o qual a aplicação da sanção independe da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, com exceção dos casos de pena de ressarcimento. Está-se diante de um dano econômico ou moral.

Ainda sobre os atos descritos acima, Di Pietro¹⁵ observa que “o mesmo ato pode enquadrar-se em uma, duas ou nas três hipóteses de improbidade prevista na lei”. Isso ocorre, por exemplo, quando um servidor recebe propina para retardar um ato e isso atinge o erário, ou seja, houve enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e lesão aos princípios da administração pública (art. 11).

A análise dos atos abarcados pela Lei nº 8.429/1992 conduz ao estudo das possíveis sanções. De acordo com a Constituição Federal, os atos de improbidade administrativa serão punidos com “a suspensão dos direitos políticos, a perda da

¹³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.821.

¹⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.822.

¹⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.827-1.828.

função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (art. 37, §4º).

Ao regulamentar os comandos constitucionais, a Lei nº 8.429/1992 traz as sanções no art. 12, resumidas por Di Pietro¹⁶ como “a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (para a hipótese de enriquecimento ilícito), a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios fiscais ou creditícios”, as quais são repetidas nos arts. 5º e 6º.

Contudo, há outros efeitos que advêm desses atos, como a cassação de aposentadoria e demissão de servidor, conforme previsão no Regime Jurídico dos Servidores da União, a instauração de processo por crime de responsabilidade quando se tratar do Poder Legislativo e a possibilidade de inelegibilidade, pela incidência do §9º do art. 14 da Constituição Federal, que autoriza Lei Complementar estabelecer outros casos de inelegibilidade com o fito de proteger a probidade e a moralidade administrativas.

As sanções do art. 12 são variáveis em razão da gravidade do ato cometido. Quanto à suspensão dos direitos políticos, a pena varia de 8 a 10 anos nos casos de enriquecimento ilícito, de 5 a 8 nos casos de prejuízo ao erário, e de 3 a 5 quando importarem atentado aos princípios da administração pública. A mesma metodologia é usada para a multa civil e a proibição de contratar com a administração.

De outro lado, também pode ocorrer de um ato não acarretar prejuízo ao erário e tampouco enriquecimento ilícito e, mesmo assim, configurar um atentado aos princípios da administração pública. Quando isso acontecer, a sanção a ser aplicada será a menos gravosa em termos gradativos.

Além da possibilidade de receber mais de uma sanção das previstas no art. 12, Ferraresi¹⁷ sustenta que o agente ainda poderá sofrer a aplicação dos dispositivos de outras esferas, sendo que eventual absolvição na esfera criminal não significa, necessariamente, ausência de ato de improbidade, valendo a regra do art. 66 do Código de Processo Penal, segundo o qual é possível a busca da responsabilidade civil se não foi reconhecida a inexistência do fato na seara.

No que tange à natureza da ação de improbidade, Ferraz¹⁸ entende que a Lei de Improbidade não traz um novo tipo de ação mais abrangente que as demais destinadas à defesa do patrimônio público, como a ação civil pública, por exemplo, ou seja, qualquer ação que se preste aos fins que se deseje será oportuna.

¹⁶ DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1826.

¹⁷ FERRARESI, Eurico. *Improbidade administrativa: Lei 8.429/1992 comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 150.

¹⁸ FERRAZ, Sérgio. Aspectos processuais na lei sobre improbidade administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 437.

Especificamente em relação à natureza da ação, Neves e Oliveira¹⁹ sublinham a divergência existente: enquanto alguns entendem que a ação de improbidade administrativa não configura espécie de ação civil pública, outros sustentam exatamente o oposto, havendo também quem defenda a semelhança com a ação popular. Di Pietro²⁰ sustenta que se aplicam as regras da Lei nº 7.347/1985 – ação civil pública – no que não contrariar a Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista que esta também traz regras procedimentais.

Dessa forma, conclui-se que a intenção do legislador quanto ao alcance da lei foi a mais ampla possível, pois, no art. 1º, utiliza a expressão “qualquer agente público, servidor ou não” e, conforme vimos, o conceito de agente público trazido pela doutrina é extremamente abrangente. Afora isso, embora haja alguma semelhança entre as sanções penais e as decorrentes de improbidade, convém gizar que se está diante de tipicidade civil, apurada por ação civil, que não obsta outros meios processuais de responsabilidade.

3 A colonização do Brasil e seus reflexos na formação cultural

A colonização do Brasil pelos portugueses, de acordo com Gilberto Freyre,²¹ foi eminentemente agrária e escravocrata, inicialmente por meio dos índios e, mais tarde, pelos negros, em razão da própria origem do povo português: europeia e africana. Essa mescla de colonização influenciou a vida sexual, a alimentação e a religião, “amolecendo nas instituições e nas formas de cultura as durezas germânicas; corrompendo a rigidez moral e doutrinária da Igreja medieval”.

A colonização portuguesa, segundo o autor, foi latifundiária e semifeudal, competindo às ordens religiosas o papel econômico e político. As influências árabes produziram a ascendência burguesa, por meio do comércio e da usura, e consequente declínio dos latifúndios da Igreja, propiciando que muitos proprietários dessas grandes extensões se casassem com moças hebreias e mouras, motivo pelo qual as classes sociais não eram fechadas, era uma sociedade, nas palavras de Freyre,²² “móvel e flutuante como nenhuma outra”.

Outra influência destacada por Freyre em relação aos árabes no caráter português e, por conseguinte, na nossa colonização é o gosto pelo legalismo e pelo

¹⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Manual de improbidade administrativa*. Livro digital. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 190.

²⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Versão digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.831.

²¹ FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013. p. 66.

²² FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013. p. 295.

bacharelismo, “o próprio anel no dedo, com rubi ou esmeralda, do bacharel ou do doutor brasileiro [...] a mania de sermos todos doutores em Portugal e, sobretudo, no Brasil”.²³ Assim, o bacharelismo é visto como um meio de a monarquia se libertar dos poderes do clero, ocasionando mobilidade social.

Segundo o autor,²⁴ o sangue mouro do português influenciou muito a personalidade do povo brasileiro, um povo de antagonismos vertidos da miscigenação africana e europeia, da mobilidade, da herança semita, a qual lhe permitiu dominar muitos espaços no mundo, mesmo contando com um povo numericamente reduzido, deficiência que se buscou superar com a procriação, “emprenhando mulheres e fazendo filhos, em uma atividade genésica que tanto tinha de violentamente instintiva da parte do indivíduo quanto de política, de calculada, de estimulada por evidentes razões econômicas e políticas”.

Mesmo com as adversidades aqui encontradas, o português modificou a forma de exploração no Brasil, que antes se dava apenas por meio da extração, passando então às colônias de plantação, embora o fizesse utilizando-se dos particulares e dos nativos. Assim começou a agricultura em latifúndios, as sesmarias, um desenvolvimento patriarcal e aristocrático.

Os portugueses foram os primeiros que se estabeleceram aqui, com liberdade para agir, sem a interferência do Estado de Portugal, sendo compostos por “soldados de fortuna, aventureiros, degredados, cristãos-novos fugidos à perseguição religiosa, náufragos, traficantes de escravos, de papagaios e de madeira”.²⁵

Quem eram, então, as pessoas que vieram para cá? Por que vieram? Freyre²⁶ explica que, dentre as punições do direito penal, havia a degredação para o Brasil, ou seja, para cá eram encaminhados desertores, criminosos, indivíduos tachados por supostos excessos na vida sexual, pelo uso de ditas “feitiçarias”, etc.

Freyre²⁷ destaca que a monocultura refletiu na inferioridade física do brasileiro, “terra de alimentação incerta e vida difícil é que foi o Brasil dos três séculos coloniais. A sombra da monocultura esterilizando tudo”. Assevera que as descrições históricas das farturas das fazendas do Nordeste, dos banquetes das casas grandes, eram, na verdade, esporádicas, apenas vistas em dias de festa, mas que, de regra, até mesmo os senhores de engenho eram mal nutridos.

²³ FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013. p. 307.

²⁴ FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013. p. 70.

²⁵ FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013. p. 81.

²⁶ FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013.

²⁷ FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013. p. 100.

O contato sexual entre os europeus e o brasileiro trouxe consequências muito além da sífilis: era um tipo de relacionamento sádico, que repercutiu no gosto pelo mando, pelo autoritarismo. Nas palavras de Freyre, “transforma-se o sadismo do menino e do adolescente no gosto de mandar dar surra, de mandar arrancar dente de negro ladrão de cana, de mandar brigar capoeira na sua presença”. Segundo observa o autor, no gosto de mando violento ou perverso que explodia “nele ou no filho bacharel quando no exercício da administração pública: ou no simples e puro gosto de mando, característico de todo o brasileiro nascido ou criado em casa-grande de engenho”.²⁸

Esse comportamento influenciou nossa formação social e política: formamos uma sociedade que reprime a mulher, que beneficia certos grupos em detrimento de outros, que encontra no sistema econômico a justificativa para o autoritarismo. No mesmo sentido, Sérgio Buarque de Holanda²⁹ aduz que nossa colonização foi orientada por uma ética de aventura, e não de trabalho. Para ele, isso repercute na nossa vida nacional e assim indaga: “E essa ânsia de prosperidade sem custo, de títulos honoríficos, de posições e riquezas fáceis, tão notoriamente característica da gente de nossa terra, não é bem uma das manifestações mais cruas do espírito de aventura?”.

Holanda categoricamente afirma o perfil dos colonizadores portugueses como meros exploradores e aproveitadores. Segundo ele, “o que o português vinha buscar era, sem dúvida, a riqueza, mas a riqueza que custa ousadia, não riqueza que custa trabalho”.³⁰ Ainda, acrescenta “a ausência completa, entre eles, de qualquer orgulho de raça”,³¹ isso em razão da mestiçagem presente na sua formação. Essa aversão ao trabalho é em função da dificuldade de organização social, desaguando na falta de solidariedade entre o povo, sendo que essa solidariedade apenas se verifica nos círculos particulares, restritos, ou seja, onde há interesses.

Esse culto dos vínculos de amizade, de individualismo em contraponto ao coletivo, segundo Holanda, explica a intimidade entre patrão e empregado, cliente e comerciante, e nos chama a atenção para o comportamento entre espanhóis o fato de julgarem normal a aquisição de vantagens pessoais por intermédio de indivíduos com os quais mantinham relações de afeto e camaradagem, e não compreenderem que uma pessoa, por exercer determinada função pública, deva deixar de prestar a amigos e parentes favores advindos de tal função.³²

²⁸ FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013. p. 113-114.

²⁹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 53.

³⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 54.

³¹ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 61.

³² HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

Verifica-se a pessoalidade das relações, verdadeira confusão entre interesses públicos e privados, cuja consequência, segundo o autor,³³ é a impossibilidade de aplicação das leis igualmente entre todos, a falta de justiça, a fuga dos verdadeiros propósitos do Estado, pois não deve existir “entre o círculo familiar e o Estado uma gradação, mas antes uma descontinuidade e até uma oposição”.

Sobre a organização social pertinente ao trabalho, o autor³⁴ relata a cultura da época em relação à organização dos ofícios, os quais eram menosprezados pelos próprios trabalhadores, sendo que muitos “tratavam logo de abandonar seus ofícios para poderem desfrutar das regalias ordinariamente negadas a mecânicos” para servir a cargos públicos e se tornarem nobres.

A cordialidade do brasileiro, traço tão famoso de nossa personalidade, na verdade, de acordo com Holanda,³⁵ nada mais é do que uma forma de “defesa ante a sociedade”, ou seja, admitimos a cordialidade e reverência quando não conseguimos nos valer dos laços de amizade e intimidade, da mesma forma que nos utilizamos da cordialidade para adquirir essa intimidade. Holanda cita como exemplos disso a tendência à utilização do “inho”, forma diminutiva que traduz intimidade, e o tratamento pelo nome de batismo em vez do de família.

Holanda³⁶ aduz, ainda, que reina entre nós o individualismo, o qual não se coaduna com a disciplina. É por isso que “somos notoriamente avessos às atividades morosas e monótonas”, pois não nos dedicamos inteiramente e por muito tempo à mesma atividade. Por fim, em relação à intelectualidade do brasileiro, o autor destaca a supervalorização em detrimento do estudo, do talento espontâneo advindo de berço, uma vez que o estudo e o trabalho podem levar ao saber, mas estão impregnados de monotonia, repetição.

Sobre o tema, Roberto Da Matta³⁷ chama a atenção para o uso do “sabe com quem está falando?”, expressão que denota o jeitinho do povo brasileiro em ludibriar leis e situações. Segundo o autor, é um ritual que está implantado na cultura ao lado do jogo do bicho, do Carnaval, da malandragem, do futebol.

O uso do “sabe com quem está falando?” demonstra o quão avesso o brasileiro é ao conflito, a chamar para si a responsabilidade e encará-la, ou seja, prefere dar um “jeitinho”, transformando a hierarquia e o respeito em intimidade, legitimando relações de trabalho fundadas em laços pessoais, de amizade, favores. Assim, segundo Anthony Leeds *apud* Roberto Da Matta,³⁸ somos “a lógica de uma

³³ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 169.

³⁴ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 67.

³⁵ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 177.

³⁶ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014. p. 185.

³⁷ MATTA, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

³⁸ MATTA, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 225.

sociedade formada de ‘panelinhas’, de ‘cabides’ e de busca de projeção social”. Em suma, segundo o autor,³⁹ o uso do “sabe com quem está falando?” consiste “no estabelecimento de elos personalizados em atividades basicamente impessoais”.

Assim, é possível afirmar que o processo de colonização vivido no Brasil deixou marcas profundas na cultura, inclusive alguns vícios dos quais há dificuldade de superação. Somos fruto de uma colonização de espírito aventureiro, nas palavras de Sérgio Buarque de Holanda,⁴⁰ a qual não tinha um projeto para nossa terra. A forma agrária, escravocrata, aristocrática, centralizadora do poder ficou marcada no decorrer de nossa história e explica, na fase colonial, no Estado Absoluto, a relação dos cargos públicos com o patrimônio do rei. Nesse sentido, não se pode olvidar que a conjuntura da colonização brasileira muito influenciou na formação social, cultural e moral do país, concepções que, em certa medida, ainda influenciam o andamento da sociedade atual, especialmente no que diz respeito à construção de um discurso que coloca determinados grupos acima da própria lei e na busca do proveito particular a partir de funções públicas.

4 O debate sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos e o princípio do *non bis in idem*

O princípio do *non bis in idem*, também conhecido por *ne bis in idem* ou princípio da vedação da dupla punição pelo mesmo fato, preceitua que ninguém deve ser processado e/ou punido duas vezes pela prática da mesma infração. Tal princípio, que pode ser entendido como um direito fundamental, encontra respaldo no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos da ONU, bem como na Convenção Americana de Direitos Humanos, documentos de que o Brasil é signatário, estando assegurado de forma implícita na Constituição Federal de 1988.

Pelo espectro de proteção do *no bis in idem*, são vedados o cúmulo de ações penais contra a mesma pessoa pelos mesmos fatos, o cúmulo de qualificações jurídicas por uma só conduta e o cúmulo de sanções. Assim, numa perspectiva contemporânea, conforme Saboya, o princípio informa o sistema sancionador estatal, de maneira integrada, sob uma dúplice vertente, assegurando, de um lado, uma interdição de natureza processual, proibitiva da renovação de processos, procedimentos ou julgamentos pelos mesmos fatos e fundamentos, e, de outro, uma interdição de direito material ou de natureza substancial, segundo a qual ninguém

³⁹ MATTA, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997. p. 202.

⁴⁰ HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

deveria ser apenado mais de uma vez pela prática dos mesmos fatos com sanções que apresentem finalidades praticamente idênticas.⁴¹

Importante observar que o princípio do *non bis in idem* se consolidou no âmbito do direito penal e processual penal. Todavia, atualmente, sua aplicação ostenta contornos muito mais abrangentes. Assim, Di Pietro refere que o *non bis in idem* limita a cumulação de penalidades da mesma natureza pela prática do mesmo ilícito.⁴² Nesse sentido, a natureza das penalidades torna-se crucial para a ocorrência ou não de violação ao *non bis in idem*. Dessa forma, o princípio não veda que um mesmo fato possa ensejar mais de um tipo de sanção, desde que as naturezas jurídicas das penalidades sejam diversas.

É nesse sentido a teoria da autonomia ou independência das instâncias. Segundo Carvalho Filho, a responsabilidade se origina de uma conduta ilícita ou da ocorrência de determinada situação fática prevista em lei e se caracteriza pela natureza do campo jurídico em que se consuma. À vista disso, a responsabilidade pode ser civil, penal e administrativa. Ocorre que, em determinados casos, o fato que gera certo tipo de responsabilidade é simultaneamente gerador de outro tipo. Se isso ocorrer, segundo o autor, as responsabilidades serão conjugadas. Logo, uma mesma situação fática é idônea a criar, concomitantemente, as responsabilidades civil, penal e administrativa.⁴³

No recorte proposto, importa a discussão de que a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos violaria o basilar princípio do *non bis in idem*, pois essa categoria de agentes públicos estaria sujeita apenas aos crimes de responsabilidade. Nessa visão, qualquer ato de improbidade administrativa cometido por agente político seria um crime de responsabilidade, devendo ser punido na forma da Lei nº 1.079/50 ou do Decreto-Lei nº 201/1967. Logo, nesse raciocínio, aplicar a Lei de Improbidade aos agentes políticos violaria o princípio do *non bis in idem*.

O principal expoente dessa discussão é a Reclamação nº 2138/DF julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2007. O Ministério Público Federal havia proposto ação de improbidade administrativa em face de um ministro de Estado, imputando-lhe o cometimento de atos ímprobos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992. Manifestando-se no feito, a União alegou a incompetência absoluta da Justiça Federal de 1º grau, requerendo o declínio de competência ao Supremo

⁴¹ SABOYA, Keity. *Ne bis in idem* em tempos de multiplicidades de sanções e de agências de controle punitivo. *Jornal de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 71-92, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.jcc.org.br/ojs2/index.php/JCC/article/view/10/pdf>.

⁴² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 8.

⁴³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Livro digital. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 868.

Tribunal Federal com base na previsão constitucional do foro por prerrogativa de função na seara criminal, conforme art. 102, I, b, da Constituição Federal.

O juízo federal de primeira instância julgou procedente a ação, condenando o réu nas penalidades previstas na Lei de Improbidade Administrativa. Assim, a União propôs reclamação argumentando que o processamento de ministro de Estado com base na Lei nº 8.429/1992 nas instâncias ordinárias constituía usurpação de competência do STF, uma vez que tal agente político deveria ser julgado por crime de responsabilidade perante o STF. Consoante argumentos levantados pela União, não haveria dúvidas de que os delitos previstos na Lei de Improbidade Administrativa corresponderiam a crimes de responsabilidade quando cometidos por agentes políticos. Desse modo, conforme esboçado na inicial da reclamação, ministro de Estado não poderia responder por improbidade administrativa com base na Lei nº 8.429/1992, mas somente por crime de responsabilidade perante o STF.

No entendimento da União, “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 nº 8.429/92”.⁴⁴

Em decisão, concluída em 2007, o STF acolheu ao pleito da União por 6 votos a 5, definindo que não caberia à justiça comum processar e julgar o então ministro de Estado, conforme ementa abaixo:

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.

⁴⁴ STF, Reclamação nº 2.138/DF. Relator p/ acórdão Min. Gilmar Mendes. Data de julgamento: 13.06.2007. Data de publicação DJe: 18.04.2008.

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.

Apesar de o julgado ser essencialmente voltado ao específico agente político ministro de Estado, a tese passou a sustentar a não aplicação da Lei de Improbidade a todo e qualquer agente político. Assim, se o fato praticado é tipificado como crime de responsabilidade, não seria admissível a dupla punição pelo mesmo fato – *bis in idem*.

Como lembram Neves e Oliveira, existem três entendimentos acerca da responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa: o primeiro é o esposado na Reclamação nº 2.138 do STF; o segundo defende que os agentes políticos estão sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa e às sanções por crimes de responsabilidade, que podem ser aplicadas de forma cumulativa sem a configuração de *bis in idem*; e o terceiro entendimento, por fim, preceitua que é possível atribuir a essas pessoas as sanções previstas na Lei nº 8.429/1992, sendo que apenas não seria permitida a aplicação das penas de natureza política, as quais deveriam de ser aplicadas no procedimento dos crimes de responsabilidade, conforme as Leis nº 1.079/1950, nº 7.106/1983 e o Decreto-Lei nº 201/1967.⁴⁵

Apesar da tese fixada na Reclamação nº 2.138, firmada com apenas um voto de diferença, não há o que se falar em jurisprudência pacífica, pois é possível observar

⁴⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Manual de improbidade administrativa*. Livro digital. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 74-77.

uma gradativa superação do entendimento, no sentido de se admitir a aplicação da Lei de Improbidade aos agentes políticos sem a violação do *non bis in idem*.

Ainda em 2010, o STJ, no bojo da Reclamação nº 2.790/SC, reconheceu a possibilidade de responsabilização de ex-governador perante a Lei de Improbidade Administrativa por atos praticados durante o mandato de prefeito, decisão que reconhece a legitimidade do duplo regime sancionatório dos agentes políticos e “compatibilidade material das sanções de improbidade administrativa e dos crimes de responsabilidade”.⁴⁶

A fim de demonstrar a visível mudança de posicionamento, Neves e Oliveira citam o julgamento do ARE nº 806.293 ED/DF, de relatoria da ministra Cármen Lúcia, proferido pela Segunda Turma do STF em 2014, que decidiu “pela possibilidade de propositura de ação de improbidade em face de Deputado Federal, inexistindo, no caso, foro por prerrogativa de função”. Outro exemplo trazido pelos autores e que reforça a tese ora debatida é a decisão monocrática proferida pelo ministro Celso de Mello no AC nº 3.585 MC/RS, também em 2014, pela aplicabilidade da Lei de Improbidade a ex-governador por atos de improbidade praticados durante o mandato.

Nesse sentido, o STJ também decidiu pela possibilidade de sujeição de agente político municipal à Lei de Improbidade, reconhecendo “a plena compatibilidade entre os regimes de responsabilização pela prática de crime de responsabilidade e por ato de improbidade administrativa, tendo em vista que não há norma constitucional que imunize os agentes políticos municipais de qualquer das sanções previstas no art. 37, § 4º, da CF”.⁴⁷

Em decisão mais recente, confirmando a tendência de mudança de entendimento, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar Agravo Regimental na Petição nº 3.240/DF em 2018, por 9 votos a 1, admitiu a sujeição dos agentes políticos ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade e reafirmou a impossibilidade de extensão do foro por prerrogativa de função à ação de improbidade administrativa. Na ementa, ficou sedimentado que os agentes políticos, com exceção do presidente da República, se encontram sujeitos a um duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade.

Nesse entendimento da Suprema Corte brasileira, não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções

⁴⁶ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Manual de improbidade administrativa*. Livro digital. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 74.

⁴⁷ STJ, AgRg no REsp nº 1.294.456/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, Segunda Turma. Data de julgamento: 04.09.2014. Data de publicação: DJe 18.09.2014.

da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade seria os atos praticados pelo presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição.

Pelo exposto, é possível perceber que o entendimento da inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos vem sendo superado, reconhecendo-se a existência de um duplo regime sancionatório que não configura *bis in idem*.

5 Aplicabilidade da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos como medida de isonomia e de combate à corrupção

A responsabilização dos agentes públicos por condutas contrárias ao bom funcionamento da administração pública possui como finalidade precípua a tutela do patrimônio público, visto sob a ótica de garantidor da efetivação dos direitos fundamentais previstos no texto constitucional. Nesse sentido, Araújo refere que é imperioso reconhecer que a tutela da administração tem íntima ligação com o sistema de proteção dos direitos fundamentais, cuja concretização, em grande medida, depende de uma gestão pública orientada pela probidade, honestidade e eficiência.⁴⁸

Como poderão ser atendidos os direitos sociais assegurados na Carta Magna, como os direitos à saúde, à educação, à moradia, à segurança, à previdência social, à assistência social, entre outros, sem um adequado e íntegro gerenciamento dos recursos públicos? A resposta a esse questionamento não pode ser outra: somente teremos a efetivação desses e de outros direitos garantidos constitucionalmente se zelarmos pela incolumidade do patrimônio público. O contexto da corrupção sistêmica instalada no país, liderada por agentes do mais alto escalão, em grande parte dos casos por agentes políticos, demonstra a completa subversão dos princípios constitucionais que tutelam a *res publica*, bem como a necessidade de se debater a questão.

Evidente que a corrupção não é um fenômeno que assola apenas o Brasil; contudo, não podemos fechar os olhos para a magnitude que aqui alcança. Nos últimos anos, inúmeros escândalos de corrupção vieram à tona, dentre eles o Mensalão, esquema de compra de votos de parlamentares, e a Operação Lava Jato, uma das maiores atuações estatais contra a corrupção que o mundo conhece,

⁴⁸ ARAÚJO, Marília Oliveira. Improbidade administrativa – da aplicação da Lei n. 8.429/1992 ao atos praticados por agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, ano 10, n. 36, p. 223-284 – Edição Especial, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/7914>. Acesso em: 03 jun. 2017.

ainda em andamento, cenários que são exemplos eloquentes da necessidade de responsabilização dos agentes políticos também pela Lei nº 8.429/1992.

Segundo o Ministério Público Federal, a Lava Jato é a maior investigação já existente de lavagem e corrupção de dinheiro, com desvios apurados na casa dos bilhões. Trata-se de um esquema de mais de dez anos, envolvendo fraudes em contratos e licitações realizadas em conluio entre o público e o privado, com destaque para o estrago produzido na maior estatal do país, a Petrobras, embora essa investigação não seja a única em curso com o mesmo perfil.

Nessa conjuntura, admitir a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos seria conferir uma eficácia parcial à Lei nº 8.249/92, o que não parece ser a vontade legislativa, tampouco o ideal constitucional de preservação da probidade administrativa. Em primeiro lugar, forçoso observar que a Constituição Federal e a Lei de Improbidade não fazem qualquer ressalva no sentido de excluir a aplicação da LIA aos agentes políticos; pelo contrário, o que se verifica é um ideal de preservação da integridade da administração pública por completo, que responsabiliza todos os agentes que atentam contra o bom funcionamento do sistema.

No cerne da discussão, faz-se necessário observar a natureza jurídica das legislações e das respectivas punições. Os chamados crimes de responsabilidade, apesar da nomenclatura popularmente adotada, não se confundem com os crimes comuns, pois são infrações político-administrativas, ou seja, infrações de natureza política não sancionadas com penas de natureza criminal. Os atos de improbidade administrativa, por sua vez, como já referido, têm natureza civil, não se confundindo com a responsabilização político-administrativa da Lei nº 1.079/1950 ou do Decreto-Lei nº 201/1967.

Conforme observa Araújo,⁴⁹ os tipos previstos na Lei nº 1.079/1950 e na Lei nº 8.429/1992 são distintos, o que ocasionaria, caso não se conjugassem ambas as responsabilidades, uma espécie de imunidade dos agentes políticos. Desse modo, tendo por base a diferença entre as naturezas jurídicas, não há óbice, em uma análise geral, para que os agentes políticos também sejam responsabilizados à luz da Lei nº 8.429/92. Logo, não há o que se falar em inaplicação da Lei de Improbidade aos agentes políticos no atual estágio constitucional do país.

Garcia⁵⁰ também entende que é possível enquadrar o agente político tanto na esfera dos crimes de responsabilidade como na dos atos de improbidade administrativa, independentemente da natureza da sanção prevista, à luz da

⁴⁹ ARAÚJO, Marília Oliveira. Improbidade administrativa – da aplicação da Lei n. 8.429/1992 ao atos praticados por agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, ano 10, n. 36, p. 223-284 – Edição Especial, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/7914>. Acesso em: 03 jun. 2017.

⁵⁰ GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 304.

autorização do art. 52 da Carta Magna, que prevê que a condenação se dará sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.

Para a autora, em razão de os agentes políticos gozarem de autonomia administrativa, maior ainda se torna sua responsabilidade, em função de não se submeterem à hierarquia como os demais agentes públicos, não respondendo administrativamente, mas, sim, na esfera político-administrativa. Todavia, o fato de responderem nessa esfera não os exonera das demais, pois, se assim fosse, também não responderiam penalmente. Ademais, do disposto no art. 102, I, da Constituição Federal, atribuindo competência do STF para julgar determinados agentes políticos nas infrações penais comuns e nos crimes de responsabilidade, não se pode extrair que outras sanções não possam ser impostas, em esferas distintas, tampouco que a esfera político-administrativa seja a única habilitada a impor tais penalidades.⁵¹

Em correlato entendimento, no julgamento do Agravo Regimental na Petição nº 3.240/DF, Barroso afirma que os regimes de responsabilização por crimes de responsabilidade e por atos de improbidade administrativa têm objetos, naturezas e escopos distintos. Nas palavras do ministro, a previsão constitucional de sanções iguais (perda do cargo) ou semelhantes (suspensão dos direitos políticos e inabilitação para o exercício de função pública) para o ilícito civil de improbidade e para o crime de responsabilidade não basta para caracterizar a coincidência entre tais regimes sancionatórios.

Por assim ser, Barroso entende que não há como confundir o processo político-administrativo de *impeachment*, que versa sobre a prática de crimes de responsabilidade e tem por fim a destituição do agente político do cargo e sua inabilitação para o exercício da função pública, com o processo civil por improbidade, que tem a finalidade de proteger a moralidade administrativa mediante a aplicação de sanções ao agente político que praticar atos ímprobos, como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública e o ressarcimento ao erário.

Di Pietro igualmente afirma que a improbidade administrativa e o crime de responsabilidade são apurados em instâncias diversas e atendem a objetivos também diversos. Assim, todos os agentes públicos que praticam infrações estão sujeitos a responder nas esferas penal, civil, administrativa e político-administrativa. Para a autora, com razão, nenhuma razão existe para que os agentes políticos escapem à regra, até porque, pela posição que ocupam, têm maior compromisso com a probidade administrativa, sendo razoável que respondam com maior severidade pelas infrações praticadas no exercício de seus cargos.⁵²

⁵¹ GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 304.

⁵² DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.816.

Assentada a possibilidade de aplicação da Lei de Improbidade aos agentes políticos, surgem debates sobre possíveis limitações de tal aplicação. Por exemplo, na ótica de Di Pietro, a Lei nº 8.429/92 deve ser aplicada aos agentes políticos, mas de forma limitada, porque não pode resultar em aplicação da pena de perda do cargo em face de determinadas autoridades. Para ela, essa conclusão resulta muito clara do parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal, que limita a competência do Senado à aplicação da pena de perda do cargo com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, “sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”. Vale dizer: sem prejuízo de sanções outras, como as que decorrem da prática de crime comum ou de ilícitos civis, como ocorre com a improbidade administrativa.⁵³ Assim, para Di Pietro, os efeitos da ação de improbidade administrativa são limitados em relação aos agentes políticos que estão sujeitos a foro especial para perda de mandato, conforme o artigo 52, I e II, da Constituição.

No mesmo sentido, Neves e Oliveira entendem que o agente político pode ser responsabilizado, pelo mesmo fato, com fundamento na legislação especial que trata do crime de responsabilidade e na Lei nº 8.429/92, ressalvada a aplicação de sanções políticas, sem que isso configure *bis in idem*. Nessa posição de aplicação parcial da Lei de Improbidade, os autores entendem que, no processo e julgamento por crimes de responsabilidade, serão aplicadas as sanções políticas (perda do cargo e inabilitação temporária para o exercício de função pública), enquanto, na ação judicial de improbidade administrativa, o magistrado aplicará as demais sanções elencadas na Lei nº 8.429/1992 (ressarcimento ao erário, multa civil, etc.).⁵⁴

Na perspectiva, em relação à situação do presidente da República quando autor de improbidade administrativa, Pazzaglini Filho, Rosa e Fazio Júnior *apud* Gomes⁵⁵ afirmam que não haverá, nesse caso, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos, em razão da aplicação dos arts. 85 e 86 da Constituição Federal, que tratam dos crimes de responsabilidade; todavia, a máxima autoridade do país e o maior expoente quando se fala de agentes políticos estará sujeito às demais sanções do art. 12 da Lei de Improbidade.

A doutrina de Carvalho Filho advoga o entendimento de que as Leis nº 1.079/1950 e nº 8.429/1992 convivem harmoniosamente no sistema, sendo independentes as vias respectivas. Todavia, para o autor, será incabível formular na ação de improbidade pedido de aplicação de sanções de natureza política (perda do

⁵³ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. Livro digital. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 1.814.

⁵⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Manual de improbidade administrativa*. Livro digital. 6. ed. São Paulo: Método, 2018. p. 77.

⁵⁵ GOMES, José Jairo. Apontamentos sobre a improbidade administrativa. In: SAMPAIO, José Adércio Leite *et al.* (Coord.). *Improbidade administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

cargo, suspensão de direitos políticos), já que elas emanam naturalmente da ação penal de apuração de crime de responsabilidade. Em compensação, subsistiriam outras sanções sem tal natureza, como multa civil, reparação de danos, proibição de benefícios creditícios ou fiscais, etc. Tais sanções não decorreriam de crime de responsabilidade, regulado por lei especial, mas, sim, de conduta de improbidade sem caracterização delituosa.⁵⁶

De outro lado, Osório entende que a Lei de Improbidade Administrativa alcança todos os agentes do setor público e todas as instituições públicas brasileiras, do presidente da República até o mais humilde dos servidores, porque não há nenhuma ressalva legal. Na visão do autor, a única autoridade que ganhou uma referência autônoma foi o presidente da Nação, no art. 85, V, da Constituição, mas tal previsão não se mostra suficiente para afastar essa máxima autoridade pública dos ditames da Lei nº 8.429/1992.⁵⁷

Entretanto, faz-se necessário enfatizar a posição adotada pelo STF em 2018, no sentido de que somente o art. 85, V, da Constituição Federal define como crimes de responsabilidade os atos praticados pelo presidente da República contra a probidade na administração. Assim, apenas no caso específico do presidente da República seria possível cogitar a coincidência material entre os regimes de responsabilização por improbidade administrativa, nos termos do art. 37, §4º, e por crime de responsabilidade, consoante o disposto no art. 85, V, da Constituição. O entendimento se mostra razoável, pois, de fato, o art. 85 da CF parece definir como crimes de responsabilidade os atos de improbidade administrativa cometidos pelo presidente da República.

Ainda em seu voto no bojo do Agravo Regimental na Petição nº 3.240/DF, Barroso sustenta que inexistem, no art. 37, §4º, qualquer exceção à incidência das sanções por improbidade nele previstas em relação a quaisquer agentes públicos. Do mesmo modo, ressalvado o caso do presidente da República, previsto no art. 85, V, não há nenhum outro dispositivo que inclua no âmbito dos crimes de responsabilidade a prática de atos de improbidade.

Assim, em respeito aos postulados do Estado Democrático de Direito, para fins de responsabilização por atos de improbidade administrativa, deve-se considerar os agentes políticos como espécie de agentes públicos e como tais tratá-los, pois esta parece ser a tese mais adequada com a Constituição Federal de 1988. A única ressalva expressamente reconhecida pelo STF seriam os atos de improbidade administrativa cometidos pelo presidente da República. Todos

⁵⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. Livro digital. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 1.204-1.205.

⁵⁷ OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 3 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 164.

os demais agentes políticos, na concepção da corte, estão submetidos ao duplo regime de responsabilização, submetendo-se tanto à Lei de Improbidade (instância civil) quanto aos crimes de responsabilidade (instância política), sem que isso configure *bis in idem*.

Assim sendo, do mesmo modo que os atos de improbidade podem constituir crimes e/ou infrações administrativas funcionais, eles também podem constituir infrações político-administrativas, não havendo impedimento de instauração de processos na seara civil, criminal, administrativa e político-administrativa, como regra geral. No contexto, a esfera civil apurará a responsabilidade por atos de improbidade administrativa, na forma da Lei nº 8.429/92; a seara administrativa voltar-se-á ao regime jurídico funcional; a apuração criminal, por seu turno, verificará as repercussões penais do ato, incluindo as diversas legislações que definem tipos penais, bem como o Decreto-Lei nº 201 na parte que trata de disposições tipicamente penais julgadas pelo Poder Judiciário; e, por fim, a seara político-administrativa se ocupa dos crimes de responsabilidade propriamente ditos, num juízo substancialmente político.

Portanto, além da imprescindibilidade de se tutelar a probidade administrativa como resposta ao combate à corrupção e para a garantia dos direitos fundamentais sociais, há ainda que se considerar, segundo Araújo, que “a responsabilização dos agentes públicos é característica fundamental do sistema republicano (art. 1º, *caput*, da CF/88)” (2016), ou seja, diante do modelo de Estado em que vivemos, a responsabilização dos gestores públicos deve ser perseguida por todas as formas, não havendo justificativa para que se eximam desse dever.

Logo, na estrutura de um país republicano, não se pode autorizar um sistema de linhagens que imuniza certos agentes públicos sob a frágil justificativa de que os agentes políticos precisam ter liberdade de atuação. Vale dizer que qualquer conclusão que vise à retirada de responsabilidades dos agentes políticos manifesta-se como uma incongruência diante do momento social e constitucional em que vivemos e um retrocesso em relação às conquistas constitucionais de 1988. Urge uma mudança de perspectiva frente a esse cenário para que possamos desenraizar de nossa cultura o “jeitinho brasileiro”, presente nas vidas particular e pública, uma espécie de autorização velada para agir à margem da lei e/ou da moralidade e para utilizar critérios de amizade e intimidade para galgar espaços e privilégios.

6 Considerações finais

A Carta Cidadã de 1988 engendrou um importante sistema de proteção à probidade administrativa. Em vista disso, a alternativa de não responsabilizar agentes políticos por atos de improbidade administrativa não respeita o princípio da igualdade e não encontra respaldo no Estado de Direito erigido pela vigente Constituição Federal.

Além de melhor atender aos ditames constitucionais, a responsabilização dos agentes políticos pela Lei de Improbidade Administrativa também pode ser encarada como uma resposta à cultura de tolerância à improbidade, pois o processo de colonização, marcado pela ideia do malandro bem-sucedido, ainda encontra eco na sociedade atual. Ademais, não se pode perder de vista que a efetivação dos grandes programas constitucionais, especialmente a implementação dos direitos sociais, depende diretamente da proteção do patrimônio público, o que deve ser feito pelos diversos meios e ferramentas disponíveis.

Conforme demonstrado, o preexistente posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca da não incidência da Lei nº 8.429/1992 aos agentes políticos que respondem pela Lei nº 1.079/1950 está sendo superado, não mais se sustentando o argumento de que os regimes de responsabilização das duas leis ostentam a mesma natureza jurídica, caindo por terra a suposta ofensa ao princípio do *non bis in idem*.

A partir de diversas bases teóricas esboçadas no decorrer da pesquisa, pode-se afirmar que os atos de improbidade previstos na Lei nº 8.429/1992 têm natureza civil, não se confundindo com os dispostos na Lei nº 1.079/1950, cuja natureza é político-administrativa. Esse entendimento é corroborado pelo art. 52 da Constituição Federal, que trata do julgamento dos agentes políticos por crimes de responsabilidade perante o Senado Federal, o qual dispõe, na parte final, que a condenação se dará “sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis”, ou seja, a Constituição não fechou a porta para que os agentes políticos respondessem em outras esferas de responsabilidade.

Assim, é possível afirmar que o entendimento mais recente e mais compatível com a ordem constitucional vigente reconhece que os agentes políticos estão sujeitos a um duplo regime de responsabilização, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. Consoante posicionamento do STF no Agravo Regimental na Petição nº 3.240/DF, apenas o presidente da República não estaria sujeito ao duplo regime sancionatório em razão do art. 85, V, da Constituição Federal.

Com o devido respeito à restrição levantada pelo STF, observa-se que a sujeição do presidente da República às sanções da Lei de Improbidade parece encontrar suporte constitucional. Veja-se que, conforme o parágrafo único do art. 52, o Senado Federal, ao julgar o presidente da República por crime de responsabilidade, somente pode aplicar a sanção de perda do cargo, com inabilitação para o exercício de função pública por oito anos, o que não prejudica as demais sanções judiciais cabíveis. Assim sendo, tal disposição aparenta uma permissão para aplicação das demais sanções cabíveis à luz da Lei de Improbidade Administrativa também ao presidente da República.

Tal concepção vai de encontro com o sistema de proteção da probidade administrativa, garantindo uma aplicação uniforme da lei, pois aceitar que os agentes políticos não se sujeitem à Lei nº 8.429/92, quando outros agentes públicos respondem por esse diploma legal, é não respeitar o princípio da isonomia, tendo em vista a inexistência de qualquer disposição que restrinja a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa em face dos agentes políticos.

Noutro enfoque, o Estado Republicano é antagônico a qualquer discriminação no que diz respeito à responsabilização dos agentes políticos. Assim, a responsabilidade dos agentes políticos pela Lei nº 8.429/1992 e pela Lei nº 1.079/1950 é uma forma inexorável de dar uma resposta à cultura do “jeitinho brasileiro”, cujo ápice estamos vivenciando nos maiores escândalos de corrupção que permeiam nosso país e que furtam dos gestores honestos e da população não apenas a possibilidade de melhorias de infraestrutura e dos programas sociais, mas o sonho de uma sociedade ética.

Referências

ALVARENGA, Aristides Junqueira. Reflexões sobre improbidade administrativa no direito brasileiro. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.

ALVES, Rogério Pacheco; GARCIA, Emerson. *Improbidade administrativa*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

ARAÚJO, Marília Oliveira. Improbidade administrativa – da aplicação da Lei n. 8.429/1992 aos atos praticados por agentes políticos que respondem por crime de responsabilidade. *Boletim Científico ESMPU*, Brasília, ano 10, n. 36, p. 223-284 – Edição Especial, 2011. Disponível em: <http://www.http://bibliotecadigital.mpf.mp.br/bdmpf/handle/11549/7914>. Acesso em: 03 jun. 2017.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. *Lei 1.079, de 10 de abril de 1950*. Dispõe sobre os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1079.htm. Acesso em: 14 abr. 2017.

BRASIL. *Lei 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. HYPERLINK “http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htmHYPERLINK%20http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm%22” Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Rcl n. 2138*. Rel.: Min. Gilmar Mendes. Publicado no DJ de 18.04.2008. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=ACHYPERLINK%20http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>” &HYPERLINK “<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=521649>” docID=521649. Acesso em: 20 mar. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo; PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- FERRARESI, Eurico. *Improbidade administrativa: Lei 8.429/1992 comentada*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- FERRAZ, Sérgio. Aspectos processuais na lei sobre improbidade administrativa. In: BUENO, Cassio Scarpinella; PORTO FILHO, Pedro Paulo de Rezende (Coord.). *Improbidade administrativa: questões polêmicas e atuais*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário Aurélio da língua portuguesa*. 3. ed. Curitiba: Positivo, 2004.
- FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala: formação da família brasileira sob o regime patriarcal*. 52. ed. São Paulo: Global, 2013.
- GARCIA, Mônica Nicida. *Responsabilidade do agente público*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- GOMES, José Jairo. Apontamentos sobre a improbidade administrativa. In: SAMPAIO, José Adércio Leite et al. (Coord.). *Improbidade administrativa: comemoração pelos 10 anos da Lei 8.429/92*. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- HOLANDA, Sérgio Buarque de. *Raízes do Brasil*. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- MATTA, Roberto da. *Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 41. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Lava-Jato: entenda o caso*. Disponível em: <http://lavajato.mpf.mp.br/entenda-o-caso>. Acesso em: 30 out. 2017.
- NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de. *Manual de improbidade administrativa*. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção, ineficiência*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.
- PRADO, Francisco Octavio de Almeida. *Improbidade administrativa*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- SABOYA, Keity. *Ne bis in idem em tempos de multiplicidades de sanções e de agências de controle punitivo*. *Jornal de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 1, n. 1. p. 71-92, jul./dez. 2018. Disponível em: <http://www.jcc.org.br/ojs2/index.php/JCC/article/view/10/pdf>.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VERONESE, Osmar; SIMCH, Mariane Ribeiro. A responsabilização dos agentes políticos por atos de improbidade administrativa: uma resposta à cultura do “jeitinho brasileiro”. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 207-232, jan./mar. 2020.
