

A NATUREZA DAS SANÇÕES APLICADAS PELA LEI DE IMPROBIDADE

Fátima Gilda Ferreira Almeida de Sousa¹

RESUMO

O tema a ser abordado no presente trabalho está relacionado com a natureza das sanções aplicadas pela Lei de Improbidade. O presente artigo tem como objetivo verificar se existe coincidência entre as sanções aplicadas pela Lei de Improbidade e pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na Reclamação 2138/DF. A metodologia utilizada para a elaboração do estudo consistiu basicamente na pesquisa bibliográfica documental, observados os aspectos jurídicos abordados no julgamento da Reclamação 2138/DF. Ao final do trabalho, foi possível concluir que as sanções previstas na Lei de Improbidade e na Lei dos Crimes de Responsabilidade possuem naturezas diversas, sendo aplicadas em esferas distintas, jurisdicional e política respectivamente, logo, não há que se falar em *bis in idem*, vez que não se tratam de punições idênticas.

Palavras-chave: Natureza Jurídica, Sanções, Improbidade, Crime de Responsabilidade, Reclamação 2138/DF.

ABSTRACT

The topic to be addressed in this work is related to the nature of the penalties imposed by law for misconduct. This article aims to determine whether there is coincidence between the sanctions imposed by the Act Misconduct and the Law of Crimes Accountability, as understanding of the Supreme Court in 2138 in the Complaint / DF. The methodology used for the elaboration of the study consisted basically of documentary literature, observing the legal issues addressed in the

¹ Graduada em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura, mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco

judgment of the Complaint 2138 / DF. At the end of the work, it was concluded that the sanctions provided for in Act Misconduct and Crimes Accountability Act have different natures, being applied in distinct, jurisdictional and political spheres respectively, so there is no need to talk about bis in idem, since these are not identical punishments.

Keywords: Legal Nature, Sanctions, Misconduct, Crime Liability, Complaint 2138 / DF.

1 INTRODUÇÃO

O tema abordado no presente trabalho está relacionado com a natureza das sanções aplicadas pela Lei de Improbidade. O que instigou a pesquisa foi o fato de que o Brasil, como um país em desenvolvimento, com recursos estatais que deveriam ser empregados de maneira eficiente, vez que a maioria de sua população vive abaixo da linha de pobreza, dados sobre corrupção e desvios de verbas públicas, ainda se sobressaem em verdadeira afronta aos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade.

É preciso considerar que a defesa da probidade administrativa tem por escopo o alcance de uma Administração Pública correta, sensata e leal, exercida exclusivamente em função dos administrados.

Por outro lado, a medida que aumenta a corrupção, aumenta a impunidade, levando a população a desacreditar na ação política e nas instituições, enfraquecendo a democracia. Os mais pobres são os mais prejudicados com os desvios das verbas públicas.

Saliente-se que ultimamente os nossos Tribunais Superiores têm se deparado com certa frequência, com casos relacionados à aplicabilidade da Lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), haja vista que o entendimento recente, reflexo do julgamento da Reclamação 2138/DF, confere caráter político e penal ao ato de improbidade, confundido-o com os chamados crimes de responsabilidade previstos na Lei n. 1.079/50.

Com efeito, a natureza jurídica das sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa ainda não é pacífica, uns entendem que tem natureza

cível, outros estão aderindo à teoria da natureza penal das sanções previstas na Lei n. 8.429/92, como entendeu o STF.

O problema levantado no presente trabalho foi responder se o julgamento da Reclamação 2138-6/DF, teria tornado a Lei de Improbidade Administrativa uma letra morta no ordenamento jurídico brasileiro?

A presente monografia tem como objetivo verificar se existe coincidência entre as sanções aplicadas pela Lei de Improbidade e pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na Reclamação 2138/DF.

A metodologia utilizada para a elaboração do estudo consistiu basicamente na pesquisa bibliográfica documental, realizada através de um levantamento bibliográfico sobre o tema, por meio da doutrina, artigos científicos, artigos extraídos de sites confiáveis da internet e outros trabalhos com base no material já elaborado e sua leitura analítica. Em seguida realizou-se a análise e interpretação das informações encontradas. E finalmente a discussão dos resultados e conclusão.

2 CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Primeiramente, para definir o conceito de improbidade, é preciso trazer à baila o que seria probidade, para então chegarmos ao objeto do nosso estudo. Na lição de Garcia e Alves (2006, p. 109) probidade encontra sua origem mais remota no latim *probus*, que significa aquilo que brota bem (*pro + bho* – da raiz *bhu*, nascer, brotar), denotando o que é bom, o que tem boa qualidade.

Complementa ainda o mencionado autor (2006, p. 109), que “probidade, assim, significa retidão de conduta, honradez, lealdade, integridade, virtude e honestidade”. Dessa forma, será considerado agente ímprobo aquele que cometer ato de improbidade, durante o exercício de função pública ou decorrente desta, conforme o que estabelece a Lei Federal n. 8.429/92.

Com efeito, a Lei de Improbidade tem por finalidade regular e aplicar sanções a agentes públicos que incidam nas seguintes modalidades de ato de improbidade: enriquecimento ilícito, lesão material ao erário ou atentem contra os princípios da administração pública, no exercício do mandato, cargo, emprego ou função na administração pública.

3 DAS SANÇÕES APLICADAS PELA LEI DE IMPROBIDADE

No que diz respeito às sanções, o artigo 37, § 4º, da Constituição prevê que os atos de improbidade importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação prevista em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Na Lei n. 8.429/92, as sanções estão previstas especificamente inseridas no art. 12, delimitadas nos seus 03 (três) incisos e de acordo com o ato de improbidade praticado. Assim, o inciso I, delinea as penas atribuídas às hipóteses do art. 9º, a saber: a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio; ressarcimento integral do dano, quando houver; perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos; o pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar, pelo prazo de dez anos, 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.

As penas atribuídas às hipóteses do art. 10 estão previstas no inciso II, assim dispostas: o ressarcimento integral do dano; a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se ocorrer esta circunstância; perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos; o pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar, pelo prazo de cinco anos, 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.

No inciso III verificam-se as penas cominadas à hipótese do art. 11, quais sejam: o ressarcimento integral do dano, se houver; a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar, pelo prazo de três anos, 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.

A perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio encontra-se prevista no art. 12, incisos I e II, da Lei nº 8429/92, aplicável nas hipóteses de enriquecimento ilícito e dano ao erário, objetivando a devolução ao acervo patrimonial de tudo que foi retirado pelo agente ímprobo.

Em rigor técnico, a perda de bens ou valores não representará verdadeira sanção, pois buscará unicamente reconduzir o agente à situação anterior à prática do ilícito, mantendo imutável seu patrimônio legítimo. (GARCIA e ALVES, 2006)

O ressarcimento integral do dano refere-se a qualquer dano causado ao patrimônio público, independentemente de enriquecimento ilícito pelo agente.

Aquele que causar dano a outrem tem o dever de repará-lo, dever este que reside na necessidade de recompor o patrimônio do lesado, fazendo com que este, tanto quanto possível, retorne ao estado em que se encontrava por ocasião da prática do ato lesivo (GARCIA e ALVES, 2006).

O texto legal não tem o poder de alterar a essência ou a natureza dos institutos, *in casu*, observa-se que a reparação dos danos, em essência, não representa uma punição para o ímprobo, pois tão-somente visa repor o *status quo*. (GARCIA e ALVES, 2006, p. 444).

Como podemos notar, o ressarcimento do dano trata-se de sanção de natureza civil, visto que a mesma seria cabível, ainda que não prevista na Constituição, haja vista que a norma também se repete no art. 186 do Código Civil.

A perda da função pública deflui da incompatibilidade identificada entre a gestão da coisa pública e a conduta do agente, e, diversamente de outras sanções, não influi em sua esfera jurídica de cidadão, mas tão-somente na relação jurídica estabelecida com o Poder Público, culminando em dissolvê-la. (GARCIA e ALVES, 2006).

Quanto a aplicação da suspensão dos direitos políticos, ocorre a restrição da cidadania do ímprobo em suas acepções ativa e passiva, vale dizer, no direito de votar, cidadania ativa, e de ser votado, cidadania passiva, isto sem prejuízo de erigir-se como óbice ao exercício dos demais direitos que pressuponham a condição de cidadão. Nesse caso a privação ao exercício da cidadania é temporária. (GARCIA e ALVES, 2006).

Como visto, também são sanções de natureza civil a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. Relativamente a multa civil, esta tem natureza pecuniária e será exigida em qualquer ato de improbidade cometido pelo agente, independentemente de enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário, estando diretamente correlata à natureza do ato praticado pelo ímprobo.

Já a proibição de contratar com a Administração Pública ou receber os benefícios fiscais ou creditícios, importa em penalidade pecuniária de ordem indireta,

visto que o agente ímprobo não poderá receber qualquer benefício advindo de uma relação contratual com a Administração Pública, que variará em conformidade com a natureza do ato de improbidade.

A aplicação dessa sanção resulta da incompatibilidade verificada entre a conduta do ímprobo e o vínculo a ser mantido com a administração pública, o que torna desinfluyente qualquer especificidade em relação a esta, já que a sanção circunda a esfera subjetiva do ímprobo, a qual não é delimitada pelo ente que tenha sido lesado pelo ato de improbidade, tornando-se extensiva a todos os demais. (GARCIA e ALVES, 2006)

4 CRIMES DE RESPONSABILIDADE

4.1 Conceito

Os crimes de responsabilidade, na história do Direito Constitucional Brasileiro, estão vinculados a atos que os agentes políticos venham a cometer no exercício de suas funções e que, sob alguma ótica, arranhem a estabilidade geral do funcionamento dos órgãos estatais que representam (CHOINSKI, 2006).

Segundo Alexandre de Moraes (2007, p. 467-468):

crimes de responsabilidade são infrações político-administrativas definidas na legislação federal, cometidas no desempenho da função, que atentam contra a existência da União, o livre exercício dos Poderes do Estado, a segurança interna do país, a probidade da Administração, a lei orçamentária, o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais e o cumprimento das leis e das decisões judiciais.

Assim, os crimes de responsabilidade, conhecidos como *impeachment*, ocasionam para o sujeito ativo dois tipos de sanções autônomas e cumulativas aplicáveis, quais sejam: perda da função pública e inabilitação para o exercício do *munus*² público por oito anos.

A matéria que define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento está disciplinada pela Lei nº 1.079, de 10-04-50. Os agentes políticos que estão sujeitos as reprimendas do mencionado diploma são: o Presidente da República, os Ministros de Estado, os Ministros Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República, os Governadores e Secretários dos

² *Munus publicum*: Encargo público

Estados. No art. 9º, define os crimes contra a probidade na Administração. A penalidade cabível é a perda do cargo, com inabilitação, até 08 (oito) anos, para o exercício de qualquer função pública, imposta pelo Senado Federal (DI PIETRO, 2009)

Com relação aos Prefeitos Municipais, os crimes de responsabilidade estão disciplinados pelo Decreto-lei nº 201, de 27-2-67, cujo julgamento é realizado pela Câmara Municipal.

5 SÍNTESE DO JULGAMENTO DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL 2138/DF

Primeiramente esclareça-se que as informações aqui trazidas, foram retiradas do julgamento da Reclamação 2138-6/DF pelo STF. O Ministério Público Federal propôs ação de improbidade administrativa contra Ronaldo Mota Sardemberg, na época, Ministro-Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República no governo Fernando Henrique Cardoso, por ter utilizado aviões da Força Aérea Brasileira (FAB) para transporte particular seu e de terceiros, sem vinculação as suas atividades funcionais, e também, sobre a fruição de Hotel de Trânsito da Aeronáutica.

A União pronunciou-se requerendo a declinação de competência ao STF, com fundamento no art. 102, I, “b” da Constituição Federal. O Juiz Federal da 14ª Vara Federal do Distrito Federal julgou procedente a ação para condenar o réu nas penalidades previstas na lei de improbidade e art. 37, § 4º da Constituição Federal.

Tendo em vista a sentença proferida pelo Juiz Federal da 14ª Vara Federal do Distrito Federal, a União propôs Reclamação requerendo declaração de incompetência absoluta do juízo no caso em comento, vez que, conforme exposto no art. 102, I, “b” e “c” da Constituição Federal, estendendo-se a jurisdição do Supremo Tribunal Federal ao processamento e julgamento de condutas imputadas de improbidade que, segundo alegado, no que concerne aos agentes políticos, subsume-se a diplomas próprios de responsabilidade.

A União sustentou a natureza penal das sanções descritas na Lei n. 8.429/92 o que, sem maiores incursões, enseja a competência jurisdicional da Suprema Corte, que, com fundamento na Lei n. 1.079/50, deve, originariamente, processar e julgar agentes políticos pela prática de improbidade.

O Relator, acolhendo a tese suscitada de natureza penal das sanções da Lei n. 8.429/92 e, por conseguinte, sua incongruência com o disposto na Lei n. 1.079/50, determinou, em decisão liminar, a suspensão da eficácia do julgado reclamado, interpretando a Lei de Improbidade no sentido de a) afirmar sua natureza penal; b) reconhecimento, por conseqüência, do foro privilegiado para as ações de improbidade administrativa; e, c) a inaplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, que somente poderiam ser acionados por crime de responsabilidade, ficando reservada aquela apenas aos servidores públicos.

O Ministro Nelson Jobim, Relator da Reclamação 2138-6/DF em seu voto defende que:

Não há dúvida de que os delitos previstos da L. 1.079/1950, tais como os arrolados na L. 8.429/92, na linha da doutrina dominante, são delitos político-administrativos.

[...] se a competência para processar e julgar a ação de improbidade (CF, art. 37, § 4º) pudesse abranger também atos praticados pelos agentes políticos, submetidos a regime de responsabilidade especial, ter-se-ia uma interpretação ab-rogante do disposto no art. 102, “c”, da Constituição.

[...]

Somente o STF pode processar e julgar os Ministros nos casos de crimes comuns ou de responsabilidade – e, eventualmente, determinar a perda do cargo ou a suspensão de direitos (CF, art.; 102, I, “c”).

Por isso não poderia o sistema, por desvios inexplicáveis, convier com uma ação de improbidade, de nítidos efeitos penais e de responsabilidade política, ajuizada perante outra instância judicial. (grifo nosso).

Defendendo o caráter penal do ato de improbidade o Ministro Gilmar Mendes esclarece que muitos dos ilícitos descritos na Lei de Improbidade configuram, igualmente, ilícitos penais, que podem dar ensejo à perda do cargo ou da função pública, como efeito da condenação, como fica evidenciado pelo simples confronto entre o elenco de atos de improbidade, constante do art. 9º da Lei 8.429/92, com os delitos contra a Administração.

Seguiram o voto do relator os Ministros Gilmar Mendes, Ellen Gracie, Ilmar Galvão e Cezar Peluso. Votando pela improcedência da Reclamação em seu voto-vista o Ministro Carlos Velloso concluiu que os agentes políticos mencionados somente respondem pelos crimes de responsabilidade tipificados na lei especial, e caso não esteja tipificado como tal, não há que se falar em crime de responsabilidade, mas, se estiver definido como ato de improbidade, responderá o agente político na forma da lei própria, a Lei 8.429, de 1992, aplicável a qualquer agente público.

Importante trazer a baila o voto-vista do Ministro Joaquim Barbosa quando assevera que a Lei n. 8.429/92 e a Lei n. 1.079/50 tratam-se de disciplinas normativas diversas, embora visem à preservação do mesmo princípio constitucional.

O Ministro esclarece que a Lei n. 8.429/92 visa respeitados os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, coibir os atos de corrupção perpetrados pelos agentes públicos, trazendo em seu bojo a tipificação com penas específicas para cada tipo de conduta.

Já, no que diz respeito à Lei n. 1.079/50, complementa o Ministro, esta tem como finalidade a apuração da responsabilidade política, assumindo o tratamento jurídico da improbidade uma outra roupagem, visando um objetivo constitucional mais elevado, uma vez que procura equilibrar o exercício do Poder por meio do mecanismo *checks and balances* típicos dos Poderes Judiciário, Executivo e Legislativo no regime presidencialista.

Contrariamente aos argumentos já formados da maioria dos Ministros, afirma o Ministro Barbosa que não há impedimento à coexistência entre esses dois sistemas de responsabilização dos agentes públicos. Em seus votos os Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence acompanharam o voto do Ministro Carlos Velloso.

Como acima exposto, o julgamento da Reclamação nº 2138-6/DF pelo Supremo Tribunal Federal, discutiu a aplicabilidade da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, sendo que em decisão do dia 13 de junho de 2007, a Suprema Corte decidiu, por maioria de votos (6X5), que não deve ser aplicável aos agentes políticos as sanções da lei de improbidade administrativa, notadamente pela concorrência de dois regimes de responsabilidade político-administrativa: um previsto pelo art. 37, § 4º da Constituição Federal que, justamente, prevê as sanções por ato de improbidade administrativa e, outro, previsto pelos arts. 85, V e 102, inciso I, letra “c” da Carta Magna, que define os crimes de responsabilidade, prevista na Lei nº 1.079/50.

6 ANÁLISE DO JULGAMENTO DA RECLAMAÇÃO 2138-6/DF

Quando do julgamento da Reclamação 2138-6/DF pelo STF duas correntes surgiram causando profunda divergência, levantando-se o questionamento sobre a possibilidade de o agente político não responder pelo ato de improbidade. A primeira afirma não ser possível a incidência do ato de improbidade administrativa praticado pelo agente político, vez que estes são regidos por normas especiais, e caso ocorra tal incidência, estaria o presente o instituto do *bis in idem*, ao passo que para a segunda corrente, a Lei de Improbidade Administrativa é muito mais severa do que a Lei de Responsabilidade, haja vista que atinge de forma direta, seu principal objetivo, que é coibir e punir todos os atos ilícitos praticados por qualquer agente político, no âmbito da administração pública.

Logo, é preciso analisar-se de forma acurada a discussão sobre a imunidade dos agentes políticos em face da Lei de Improbidade, vez que se faz necessário compreender o alcance da Lei de Improbidade Administrativa, tendo em vista a disposição constitucional acerca dos crimes de responsabilidade.

Dessa forma, tem-se que o cerne da questão é saber se a figura da improbidade administrativa disposta no art. 85, V, da Constituição Federal é a mesma que se encontra tipificada no art. 37, § 4º da Constituição Federal.

Ao se aceitar a nova interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Reclamação 2138-6/DF, esta ganha importância porque a Lei de Improbidade Administrativa ou deverá ser lida sob a ótica penal, ou pelo caráter político-administrativo próprio do crime de responsabilidade, o que, tanto em uma quanto outra hipótese, afeta a aplicabilidade da Lei da Improbidade Administrativa e, também, o seu destino e finalidade. (CHOINSKI, 2006).

A respeito da imunidade dos agentes políticos em face da Lei de Improbidade Administrativa em nenhum momento a Constituição reservou à instância do julgamento político-administrativo o caráter de jurisdição exclusiva dos agentes políticos, na medida em que respondiam e respondem pelo fato também civil e criminalmente. (Martins Júnior, 2006)

Noutro diapasão, coexiste o entendimento de que a Lei 8.429/92 possua natureza civil, ou ainda político-administrativa, que conduz a observação dos acentuados contrastes existentes entre esta e a Lei 1.079/50, pois enquanto a Lei de Improbidade traduz a concretização do princípio da moralidade administrativa, a de Responsabilidade prevê sancionamentos para delitos políticos. (PINTO, 2009).

Com efeito, o entendimento do STF acima exposto, estaria sendo remetidos aos processos de *impeachment* os julgamentos por improbidade, cometidos pelo Presidente da República e pelos Governadores de Estado, cuja competência seria do Senado Federal, no caso do Presidente da República, e da Assembléia Legislativa, no caso dos Governadores de Estado, conforme previsão da Lei n. 1.079/50.

Sendo assim, o *impeachment* na lição de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (2006, p. 439) desde a sua gênese, é tratado como um instituto de natureza político-constitucional que busca afastar o agente político de um cargo público que demonstrou não ter aptidão para ocupar.

Continuando os mesmos autores assim asseveram: Os crimes de responsabilidade, do mesmo modo, consubstanciam infrações políticas, sujeitando o agente a um julgamento de igual natureza. (Idem, p. 440)

Oportuno verificar que a existência de esferas distintas de responsabilidade civil, penal e político-administrativa, descarta a possibilidade de *bis in idem*, vez que não se trata de punições idênticas, embora baseadas no mesmo fato, mas de responsabilização em esferas distintas do Direito.

Assim, podemos concluir que os atos de improbidade são julgados por um órgão jurisdicional, o que não se confunde com o julgamento político, próprio dos crimes de responsabilidade, como entendeu o Supremo Tribunal Federal ao julgar a Reclamação 2138-6/DF.

7 NATUREZA DAS SANÇÕES APLICADAS PELA LEI DE IMPROBIDADE

Para a correta compreensão do que nos dispomos a tratar no presente trabalho, é de suma importância o estudo da natureza jurídica do ato de improbidade administrativa. Impende destacar que a doutrina e a jurisprudência possuem 3 (três) correntes conflitantes para identificar a natureza jurídica da Lei de Improbidade, quais sejam: natureza jurídica penal, mista e civil.

Carvalho Filho (2009, p.1019) traz em sua obra os três entendimentos sobre a matéria aqui ventilada, senão vejamos: Primeiramente aqueles que entendem que a ação de improbidade (Lei n. 8.429/92) independem das ações que apuram crimes comuns e crimes de responsabilidade, estes regulados pela Lei n.

1079/50, sendo admissível a concomitância das ações. Reconhece-se nesse caso, a natureza civil das sanções aplicadas pela lei de improbidade.

Já o segundo entendimento exclui a admissibilidade da ação de improbidade quando o sujeito passivo é agente político, sob o argumento de que tais agentes se sujeitam a regime próprio de responsabilidade, além da existência de ações de improbidade com previsão no Código Penal e na lei reguladora dos crimes de responsabilidade. Tem-se reconhecido que as sanções de improbidade têm forte conteúdo penal.

Por fim a terceira corrente perfilha pela corrente de natureza mista, entendendo que as Leis n.s 1.079/50 e 8.429/92 convivem harmoniosamente no sistema, sendo independentes as vias respectivas, mas será incabível formular na ação de improbidade pedido de aplicação de sanções de natureza política (perda do cargo, suspensão dos direitos políticos), já que elas emanam naturalmente da ação penal de apuração de crime de responsabilidade. Em compensação, subsistiriam outras sem tal natureza, como a multa civil, a reparação de danos, a proibição de benefícios creditícios ou fiscais etc..

O Supremo Tribunal Federal ao julgar a Reclamação 2138-6/DF deu a Lei de Improbidade uma nova interpretação, referindo-se a lei como sendo de “forte conteúdo penal”, ou caráter político-administrativo, conforme o trecho abaixo transcrito extraído do voto do Ministro do Supremo Tribunal Federal Nelson Jobim, na Reclamação 2138-6/DF, o qual destaca o entendimento de WALD & MENDES:

[...] Em verdade, a análise das conseqüências da eventual condenação de um ocupante de funções ministeriais, de funções parlamentares ou de funções judicantes, numa “ação civil de improbidade” somente serve para ressaltar que, como já assinalado, se está diante de uma medida judicial de **forte conteúdo penal**. Essa observação parece dar razão àqueles que entendem que, sob a roupagem da “ação civil de improbidade”, o legislador acabou por elencar, na Lei nº 8.429/92, uma série de delitos que, **“teoricamente, seriam crimes de responsabilidade e não crimes comuns”**. [...]. (BRASIL, 2007, grifo nosso).

No que diz respeito ao entendimento de que algumas condutas consideradas atos de improbidade administrativa tenham correspondência com tipos penais, como os previstos nos arts. 312 a 326 do Código Penal, crimes praticados por funcionários públicos contra a administração pública, de responsabilidade dos prefeitos (art. 1º do Decreto-lei 201/67), tem-se que os atos de improbidade não são considerados ilícitos penais, tendo inquestionável natureza civil. (Miranda, 20...).

Em primeiro lugar é preciso considerar que os tipos penais incriminadores somente podem ser criados por lei em sentido estrito, haja vista o princípio da taxatividade, no qual as condutas consideradas infração penal devem ser suficientemente clara e elaborada, de modo a evitar ambigüidade.

Em segundo, a prática de atos de improbidade administrativa configura violação de princípios, e este, assumem um conceito jurídico indeterminado. Nesse caso, o conceito jurídico indeterminado é incompatível com a tipificação das infrações penais, em observância aos princípios da reserva legal ou da legalidade, previsto no art.5º, XXXIX, da Constituição Federal e no art. 1º do Código Penal. (Miranda, 20...).

Corroborando com o que fora exposto acima, a própria Constituição Federal no art. 37, § 4º, faz uma clara distinção entre as sanções de índole civil dos atos de improbidade administrativa de um lado, e aquelas de natureza penal, quando deixa claro que as punições pelos atos de improbidade administrativa serão aplicadas “sem prejuízo da ação penal cabível”.

Da mesma forma, o art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa, adverte sobre a aplicação de sanções penais para os agentes que vierem a praticar atos de improbidade administrativa, não trazendo em seu bojo nenhuma sanção que importe em privação da liberdade.

Menciona Maria Sílvia Zanella Di Pietro (2009, p. 811), que:

[...] embora as medidas previstas no dispositivo constitucional indiquem que a improbidade possa ter conseqüências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com a perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a **suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário. (grifo nosso).**

Na lição de Arthur Mendes Lobo (2007 *apud* Pinheiro 2008), o entendimento majoritário no âmbito doutrinário e jurisprudencial quanto à natureza jurídica dos atos de improbidade previstos na Lei n. 8.429/92, é no sentido de qualificá-lo como medida civil de reparação de danos causados por improbidade, contendo como objeto de direito material um misto de responsabilidade civil e administrativa.

Já aqueles que defendem a natureza mista da Lei de Improbidade, baseiam-se na argumentação de que suas sanções aplicáveis podem ser dotadas de forte conteúdo penal, dependendo do agente que ocupe o pólo passivo da relação.

Atualmente, é pacífico o entendimento doutrinário e jurisprudencial no sentido de que a Lei 8.429/92 possui natureza eminentemente civil, em face da própria redação do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, que contém em sua parte final, que os atos de improbidade administrativa serão punidos nos termos da lei, “*sem prejuízo da ação penal cabível*”. Ademais, o art. 12 da LIA, que dispõe sobre as penas aplicadas aos responsáveis pelos atos de improbidade administrativa, prevê a aplicação “independentemente das sanções penais, civis e administrativas”. (TESOLIN, 2007, p. 17). Portanto, não há qualquer dúvida de que as condutas descritas na Lei 8.429/92 não ostentam natureza penal.

8 DIFERENÇAS QUANTO AS SANÇÕES – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIME DE RESPONSABILIDADE

O Supremo Tribunal Federal ao julgar a Reclamação 2138-6/DF entendeu pela não aplicação da Lei de Improbidade aos agentes políticos, haja vista que estes já são processados pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, bem como a existência de uma coincidência entre as tipificações dos dois diplomas legais, ocasionando um *bis in idem*, a aplicação conjunta das duas leis.

O entendimento acima exposto, se baseia no art. 9º da Lei nº 1.079/50 que dispõe sobre os crimes de responsabilidade que atentam contra a probidade administrativa. Entretanto, se observarmos bem, os sete incisos do referido artigo, em nada coincidem com os tipos legais da Lei 8.429/92.

No que diz respeito a natureza dos crimes de responsabilidade, Fábio Medina Osório (2004 *apud* Sá 2009) leciona que “existem três grandes vertentes acerca do tema: os que defendem a natureza criminal dos delitos de responsabilidade, os que defendem a natureza política e, por fim, os que sustentam a natureza mista do ilícito”.

O Supremo Tribunal Federal ao julgar a Reclamação 2138 entendeu que os delitos dispostos na Lei dos Crimes de Responsabilidade como natureza criminal,

em que pese o entendimento majoritário de que os atos elencados no diploma referido, configurar infrações político-administrativas.

É preciso considerar, que o processo a que se submetem os agentes políticos quando da prática de crimes de responsabilidade (*impeachment*) consiste em um instituto de natureza político-constitucional que busca afastar o agente político de um cargo público que demonstrou não ter aptidão para ocupar. (GARCIA e ALVES, 2006).

Desta forma coexiste o entendimento de que a Lei n. 8.429/92 possua natureza civil, acentuando o contraste entre esta e a Lei n. 1079/50 e Decreto-Lei 201/67, pois enquanto a Lei de Improbidade traduz a concretização do princípio da moralidade administrativa, a de Responsabilidade prevê sancionamento para delitos políticos.

Mais ainda, as sanções dos crimes de responsabilidade em nada se identificam com as tradicionais penas do sistema penal brasileiro porque, enquanto este prevê as sanções de privação de liberdade, restrição a direitos e multa, a Lei n. 1.059/50 somente prevê a perda da função pública e a suspensão de direitos políticos por determinado período. (CHOINSKI, 2006).

Como forma de contrapor os argumentos de que as leis acima mencionadas teriam caráter penalista, veja-se a brilhante lição de Osório (2007, p. 246): “Não se pode transformar em um ilícito penal o que se considera não-penal na Constituição”, ou seja, não cabe criar situações e inovar, mas sim interpretar, fazer-se aplicar o já consagrado na Constituição Federal.

Tanto é assim, que o art. 52 da Constituição Federal prevê que a condenação se dará sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. Logo ao interpretarmos tal dispositivo constitucional podemos concluir que a Constituição em nenhum momento afastou os agentes políticos da possibilidade de responsabilização por atos de improbidade administrativa por estarem sujeitos à incidência da Lei dos Crimes de Responsabilidade.

Assim sendo, tem-se que os crimes e responsabilidade não podem ser confundidos com os atos de improbidade disciplinados pela Lei n. 8.429/92, nesse sentido, veja-se a lição de Garcia e Alves, (2006, p. 470):

Ainda que idêntico seja o fato, distintas serão as conseqüências que dele advirão, o que é próprio do sistema de independência entre as instâncias adotado no direito positivo pátrio. Em razão disto, torna-se possível que o

Presidente da República seja responsabilizado pela prática de crimes de responsabilidade (para alguns, crime comum, para outros, infração política ou político-administrativa) e, simultaneamente, pelo ato de improbidade tipificado e sancionado pela Lei n. 8429/92.

Segundo Carvalho Filho (2008, p. 946) é possível afirmar que estamos diante de entidades distintas e que não se excluem, podendo ser processadas separadamente, em procedimentos autônomos, com resultados absolutamente distintos, embora desencadeados pelo mesmo fato.

Portanto, conforme os posicionamentos acima mencionados, tem-se que as sanções aplicadas pela Lei de Improbidade em nada coincide com aquelas previstas na Lei dos Crimes de Responsabilidade, não havendo nenhum óbice a aplicação conjunta desses dois institutos.

9 CONCLUSÃO

O presente trabalho analisou a natureza das sanções aplicadas pela Lei de Improbidade, frente ao julgamento da Reclamação 2138-6/DF pelo Supremo Tribunal Federal, cuja decisão ali proferida escusou os agentes políticos que já são processados pela Lei dos Crimes de Responsabilidade, de ser a eles aplicada a Lei de Improbidade, haja vista a existência de uma coincidência entre as tipificações dos dois diplomas legais, ocasionando um *bis in idem*, a aplicação conjunta das duas leis.

A Lei n. 8.429/92, denominada Lei de Improbidade Administrativa, foi editada para regulamentar o artigo 37, § 4º da Constituição Federal de 1988, constituindo um avanço no combate a corrupção e defesa do patrimônio público, tendo o Ministério Público como seu principal aliado na busca de sua efetivação.

A Lei de Improbidade demonstra a vontade do legislador em proteger a administração pública, sujeitando todos os possíveis agentes praticantes de atos de improbidade administrativa, a sofrerem as sanções de suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, sem prejuízo da ação penal cabível, prevista no art. 37, § 4º da Constituição Federal.

O mencionado diploma trata-se, portanto, de um grande avanço no combate à corrupção e malversação das verbas públicas, entretanto, se encontra

em perigo, visto o entendimento estampado na decisão da Reclamação 2138-/DF pelo Supremo Tribunal Federal, quanto a não aplicabilidade da Lei de Improbidade aos agentes políticos.

A decisão da Suprema Corte se fundamentou na suposta especificidade da Lei n. 1.079/50, que ao tratar, em seu artigo 9º, a respeito dos crimes de responsabilidade contra a probidade na Administração já abarcaria todos os atos previstos pela Lei n. 8.429/92, isto é, haveria abrangência de tipificação, devendo apenas a primeira lei ser aplicada, visto tratar de forma específica a responsabilização de apenas alguns agentes políticos.

Conforme restou demonstrado, existe uma divergência doutrinária a respeito da natureza jurídica do ato de improbidade administrativa, corroborada com o julgamento da Reclamação 2138-6/DF pelo STF, que conferiu caráter político e penal a Lei de Improbidade, confundido-a com os chamados crimes de responsabilidade.

Com efeito, não podemos olvidar que a Constituição Federal dispõe separadamente, sobre atos de improbidade e crimes de responsabilidade, remetendo a sua definição para a legislação infraconstitucional.

Logo, conforme restou evidenciado no presente trabalho, não há que se confundir os atos de improbidade, previstos na Lei n. 8.429/92 com os chamados crimes de responsabilidade, eis que estes têm natureza político-administrativa e a responsabilização cabível contra eles de perda da função pública e inabilitação para exercer qualquer função pelo prazo máximo de oito anos, tendo por escopo simplesmente destituir de seu posto o agente político que se mostre inapto para ocupá-lo e extirpá-lo do cenário político por certo período, não constituindo meio efetivamente eficaz de combate à improbidade administrativa.

Já, a Lei de Improbidade traduz a concretização do princípio da moralidade administrativa, afastando o caráter penal e político, conferido ao Crime de Responsabilidade.

Desse modo, verifica-se que sanções previstas na Lei de Improbidade e na Lei dos Crimes de Responsabilidade possuem naturezas diversas, sendo aplicadas em esferas distintas, (jurisdicional e política) respectivamente, logo, não há que se falar em *bis in idem*, vez que não se trata de punições idênticas, embora baseadas no mesmo fato, mas de responsabilização em esferas distintas do Direito.

Portanto, não há como sustentar uma possível sobreposição da Lei n. 1.079/50 e a Lei n. 8.429/1992, como entendeu o STF, visto a atuação em esferas independentes dos mencionados diplomas, uma vez que a lei de improbidade administrativa prescreve os atos de forma muito mais específica do que o faz a primeira e visa claramente a objetivos distintos, além de penas mais severas, o que garante maior eficácia ao princípio da moralidade administrativa.

Como forma de coibir os atos ímprobos, a Lei de Improbidade representa um avanço na busca do combate à corrupção, apresentando um rol de sanções severas como a suspensão dos direitos políticos, a perda do cargo ou função pública, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **Reclamação 2138/ DF** – Distrito. EMENTA: RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CRIME DE RESPONSABILIDADE. AGENTES POLÍTICOS. I. PRELIMINARES. QUESTÕES DE ORDEM Inteiro. Reclamante: União. Reclamados: Juiz singular substituto da 14ª Vara da Seção Judiciária do Distrito Federal e Relator da AC 1999.34.00.016.727-9 do Tribunal Regional da 1ª Região. Relator: Ministro Nelson Jobim. Brasília, 13 de junho de 2007. Disponível em:<<http://www.stf.gov.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp> > Acesso em: 07 de julho de 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 21. ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2009.

CHOINSKI, Carlos Alberto Hohmann . **Lei de Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade**. Disponível em<http://www.patrimoniopublico.caop.mp.pr.gov.br/arquivos/File/Artigos_Testes_Estudos/Artigo_LIA_crime_de_respon.pdf>. Acesso em: 19 julho 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 22. ed., São Paulo: Atlas, 2009.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 3. ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade Administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MIRANDA, Gustavo Senna. **A Natureza dos Atos de Improbidade Administrativa**. Disponível em:<www.mpes.gov.br/.../18_21301640282792010_A%20natureza%20dos%20atos%20de%20Improbidade%20-%20...> Acesso em 22 julho. 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 22ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

PINHEIRO, Dirceu Gênis. Lei de improbidade administrativa. Aspectos processuais relevantes e os reflexos do julgamento final da Reclamação nº 2138 do Supremo Tribunal Federal. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 1976, 28 nov. 2008. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12019>>. Acesso em: 22 julho. 2014.

PINTO, Déborah Schneid. **A aplicabilidade da ação de improbidade administrativa aos agentes políticos.** Disponível em: <<http://guaiba.ulbra.tche.br/pesquisas/2009/artigos/direito/salao/537.pdf>> Acesso em 22 julho. 2014.

SÁ, João Raphael Correia Barbosa de. **Os agentes políticos como sujeitos ativos de atos de improbidade administrativa.** Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 2113, 14 abr. 2009. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=12628>>. Acesso em: 21 julho. 2014.

TESOLIN, Fabiano da Rosa. **Atos de improbidade administrativa praticados por agentes políticos: a interpretação dos tribunais superiores.** Trabalho de conclusão de curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Direito Constitucional, no Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP. Brasília/DF, 2007. Disponível em: <http://bdjur.stj.gov.br/xmlui/bitstream/handle/2011/17251/Atos_Improbidade_Administrativa_Fabiano%20da%20Rosa%20Tesolin.pdf?sequence=1> Acesso em 22 julho. 2014.