

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ**  
**CAMPUS ALEXANDRE ALVES DE OLIVEIRA**  
**BACHARELADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**STELLA CRISTINA DE CARVALHO SOUZA GARCÊS**

**O *BIS IN IDEM* ENTRE OS CRIMES DE IMPROBIDADE E OS  
CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

Biblioteca UESPI - PHB  
Registro N.º M 872  
CDD 354.81  
CUTR 6215 b  
V 01  
Data 17 / 09 / 12  
Visto marcelo

**PARNAÍBA – PI**

**2011**

**STELLA CRISTINA DE CARVALHO SOUZA GARCÊS**

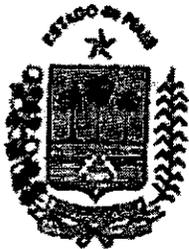
**O *BIS IN IDEM* ENTRE OS CRIMES DE IMPROBIDADE E OS  
CRIMES DE RESPONSABILIDADE**

BIBLIOTECA-UESPI  
REGISTRO \_\_\_\_\_  
DATA \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_  
DIREITO

**Monografia apresentada à banca  
examinadora da Universidade Estadual  
do Piauí – UESPI, Campus Alexandre  
Alves de Oliveira (PI), como requisito  
para aprovação do curso de Bacharelado  
em Direito, sob a orientação do professor  
Fábio Silva Araujo**

**PARNAÍBA – PI**

**2011**



GOVERNO DO ESTADO DO PIAUÍ  
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ  
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ – UESPI  
CAMPUS PROFESSOR ALEXANDRE ALVES DE OLIVEIRA  
COORDENAÇÃO DO CURSO DE DIREITO



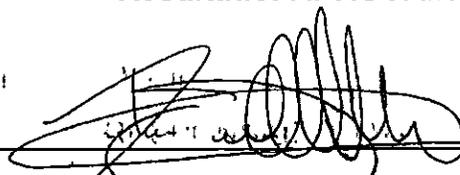
## MONOGRAFIA

O BIS IN IDEM ENTRE OS CRIMES DE IMPROBIDADE E OS CRIMES DE  
RESPONSABILIDADE

de

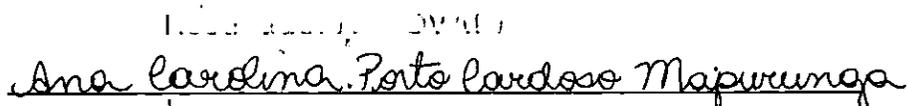
STELLA CRISTINA DE CARVALHO SOUZA GARCÊS

**Resultado: APROVADA**

  
\_\_\_\_\_  
PROFESSOR ORIENTADOR FÁBIO SILVA ARAÚJO

STELLA CRISTINA DE CARVALHO SOUZA GARCÊS

  
\_\_\_\_\_  
PROFESSOR EXAMINADOR LUÍZA MÁRCIA CARVALHO  
DOS REIS

  
\_\_\_\_\_  
PROFESSOR EXAMINADOR ANA CAROLINA PORTO  
CARDOSO MAPURUNGA

## DEDICATÓRIA

Dedico a Deus, sem o qual nada seria possível, aos meus pais (Nonato e Socorro), à minha irmã (Tereza), à minha tia (Lúcia), ao meu namorado (Antonio Luiz Miranda), aos meus sogros (Sr. Miranda e D. Solange), à minha cunhada e aos meus amigos, que muito me ajudaram na realização da presente monografia e na longa jornada de estudos e aprendizagem.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço a todos os professores que me ajudaram nesta jornada, em especial a Zulmira Correia, Pedrita Dias, Maria da Graça Borges, Maria do Rosário Nascimento, Renato Bacellar, Roberto Cajubá, Joaquim Neto, Emmanuel Reis, Jairo Carvalho e, sem esquecer, o grande amigo e meu orientador, professor Fábio Silva Araújo. Além deles, aos funcionários desta IES e aos meus amigos e colegas de sala, que sempre estiveram comigo nessa luta.

## **EPÍGRAFE**

**“Todos somos iguais perante a lei,  
mas não perante os encarregados de fazê-las cumprir”.**

**(S. Jerzy Lec)**

## RESUMO

Este trabalho monográfico tem como objetivo tecer considerações a respeito do Bis In Idem entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade, o que suscita inúmeras divergências dentro da ordem jurídica. Para tanto, é útil conhecer as características de cada instituto em apreço. Desde os primórdios da colonização, a sociedade brasileira depara-se com situações onde é notório o descaso de agentes públicos com o país. Embora muitos aspectos tenham sofrido mudanças, a realidade daquela época apenas adquiriu novos contornos, mais alarmantes e absurdos. Diante disso, o estudo parte do conhecimento de alguns princípios básicos que regem a Administração Pública e como se relacionam à Improbidade Administrativa, a qual está regulamentada pela Lei nº. 8.429/1992 e também encontra abrigo em alguns dispositivos da Constituição Federal. Quanto à Improbidade, é interessante conhecer a respeito do seu histórico, características e implicações para o Direito, pois a mesma constitui um grande problema do Brasil e um verdadeiro entrave ao seu desenvolvimento social, político e econômico. A prática de ato ímprobo leva ao cometimento do Crime de Improbidade, que tem como reprimenda uma série de sanções. Dentro desse contexto, surge a importância de averiguar também o que é o Crime de Responsabilidade, seu conceito, elementos caracterizadores e implicações. Esta espécie de crime encontra respaldo nas Leis nº. 1.079/1950 e 7.106/1983 e no Decreto-Lei nº. 201/1967, assim como na Constituição Federal. É de grande valia estabelecer a diferença entre agente público e agente político a fim de deixar claro se há ocorrência do Crime de Improbidade ou de Responsabilidade. Em seguida, faz-se necessário observar, com cuidado, a natureza das sanções impostas aos agentes públicos e políticos visto que esse é o meio hábil para entender acerca da cumulatividade ou não delas. E finalmente, apreciar se ocorre ou não o Bis In Idem entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade. Tal instituto encontra fundamento nos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade e apregoa que uma mesma conduta não pode ser penalizada duas ou mais vezes.

**Palavras – chave:** Crimes de Improbidade. Crimes de Responsabilidade. Bis In Idem. Agentes públicos. Agentes Políticos.

## ABSTRACT

This monographic work aims to make considerations of *Bis In Idem* principle between the Crimes of Misconduct and Crimes of Responsibility, which raises numerous divergences within the legal order. To achieve this goal, it is useful to know the characteristics of each Office concerned. Since the beginnings of colonization, the Brazilian society faced with situations where it is evident the neglect of public servants with the country. Although many aspects have undergone changes, the reality of that time just purchased new contours, more alarming and absurd. That said, the study of knowledge of some basic principles governing public administration and how they relate to Administrative Misconduct, which is regulated by law N<sup>o</sup>.: 8.429/1992 and also find shelter in some devices of the Federal Constitution. As to the Misconduct, it is interesting to know about its history, characteristics and implications for the law, because it constitutes a major problem of Brazil and a real obstacle to their social, political and economic development. The practice of an illegal act leads to felony Crime of Misconduct, which has as its comeuppance a series of sanctions. Within this context, the importance of investigating also what is the Crime of Responsibility, its concept, characteristic elements and implications. This kind of crime is backed by the law N<sup>o</sup>.: 1.079/1950, law N<sup>o</sup>.: 7.106/1983 and Decree-Law n<sup>o</sup>.: 201/1967, as well as in the Federal Constitution. It is of great value to differentiate between public official and political agent in order to make it clear if there is occurrence of the Crime of Misconduct or Responsibility. Then it is necessary to observe, carefully, the nature of the penalties imposed on public servants and politicians since this is the skillful means to understand about their accumulation or not. And finally, assess whether occurs whether or not the *Bis In Idem* principle between the Crimes of Misconduct and Crimes of Responsibility. This Institute is based on the principles of proportionality and reasonableness and argued that the same conduct cannot be penalised two or more times.

**Key words:** Crimes of Misconduct, Crimes of Responsibility, Bis In Idem, Public Servant, Political Agent.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA	14
CAPÍTULO 2 – PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
2.1. Considerações Preliminares	16
2.2. Princípio da Legalidade	18
2.3 Princípio da Impessoalidade	18
2.4 Princípio da Moralidade	19
2.5 Princípio da Publicidade	20
2.6 Princípio da Eficiência	21
2.7 Princípio da Juridicidade	22
2.8 Princípio da Probidade Administrativa	23
2.9 Princípio da Supremacia do Interesse Público	23
2.10 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público	24
CAPÍTULO 3 – CRIMES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	25
3.1 Comentários Gerais	25
3.2 Agentes Públicos e suas Classificações	26
3.3 Elementos do Ato de Improbidade	28
3.4 Modalidades do Ato de Improbidade Administrativa	30
3.5 Sanções dos Atos de Improbidade Administrativa e suas Decorrências	31
CAPÍTULO 4 – CRIMES DE RESPONSABILIDADE	33
4.1 Noções Gerais sobre Responsabilidade	33
4.2 Espécies de Responsabilidade	34
4.3 Noções sobre Crime	34
4.4 As diversas interpretações para Crimes de Responsabilidade	35
CAPÍTULO 5 - BIS IN IDEM ENTRE OS CRIMES DE IMPROBIDADE E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE	39
5.1 O Princípio do Non Bis In Idem	39
5.2 Os Agentes Públicos e os Agentes Políticos	41
5.3 A Cumulação de Sanções	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS	43

REFERÊNCIAS

44

APÊNDICE

46

## INTRODUÇÃO

A análise do cenário sócio-econômico e político no Brasil permite constatar a realidade enfrentada pelo país e como se está cada vez mais longe de alcançar a justiça social. Observando o contexto histórico brasileiro é possível, de certa forma, compreender as mazelas que abalam o desenvolvimento nacional. O cotidiano do país está repleto de vexames relacionados à corrupção e à má administração da coisa pública e estes problemas originados ainda no período colonial, com o passar do tempo, apenas conseguiram se agravar.

Embora o país seja capaz de gerar desenvolvimento, alguns aspectos lamentáveis, como os escândalos envolvendo a Administração Pública, acabam por desviá-lo desse importante objetivo. Por isso, para que o Brasil alcance o tão almejado progresso, uma característica revela-se fundamental: um governo honesto e dotado de ações transparentes que garantam à sociedade o mínimo necessário a fim de a mesma ter uma vida digna. No entanto, o que se tem percebido com frequência é o descaso com o qual a coisa pública vem sendo tratada pelos agentes.

Mediante isso, surge a necessidade de a Administração Pública atuar com clareza rumo à concretização dos seus objetivos, pois o Brasil tem convivido com episódios lamentáveis envolvendo a máquina administrativa e os mesmos constituem um verdadeiro óbice ao progresso econômico, político e social. O desvirtuamento do Estado, através da corrupção, fere princípios da ordem jurídica de Direito e leva ao descrédito dos administrados.

A sociedade tem demonstrado bastante revolta e indignação com essa triste realidade e, cada vez mais, questiona o modo como os agentes públicos estão conduzindo o país. Com isso, constata-se a extrema importância de cuidar da coisa pública e o papel que a ciência jurídica possui em tais condições. Uma conduta digna e correta dos agentes públicos é a maneira mais eficaz de assegurar a todos que seus direitos sejam respeitados.

Porém, antes de analisar a ocorrência ou não do *Bis In Idem* entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade, convém que alguns esclarecimentos a respeito dos princípios que regem a Administração Pública sejam feitos. Isso se deve ao fato de que, para compreender a Administração, é útil evidenciar os princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. E além destes, outros

como os da Juridicidade, da Probidade Administrativa, da Supremacia do Interesse Público e da Indisponibilidade do Interesse Público.

A Improbidade Administrativa é um ato do agente público contrário à ética esperada do mesmo ao exercer a sua função e necessita, para ficar bem delineada, que o ato decorra do exercício de alguém agindo em nome da Administração Pública. Ser ímprobo significa agir com desonestidade ao cuidar daquilo que é público.

Vários elementos caracterizam a Improbidade Administrativa, dentre eles o sujeito ativo, passivo, o ato em si e o elemento subjetivo. Este último, por sua vez, precisa investigar o dolo e má-fé para caracterizá-la. Os Crimes de Improbidade são, na verdade, atos de Improbidade e ocorrem quando o agente recai em enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou não preserva os princípios da Administração Pública

O agente público, ao ser ímprobo, acaba por acarretar para si uma série de sanções e estas são impostas de acordo com o ato de Improbidade que ele pratica. Também é necessário observar, embora de forma mais simplória, sobre a declaração de bens a qual o agente está submetido, quem pode requerer investigação sobre a Improbidade e a quem cabe a ação judicial para tal coisa.

Em determinadas situações, ao se tratar do ato de Improbidade, é bastante comum que surjam perguntas a respeito de qual norma jurídica deve ser aplicada. Isso acontece, por exemplo, quando o ato é imputado a agentes públicos. Assim, há confusão entre o ato de Improbidade e o Crime de Responsabilidade. E então, dentro desse contexto, é preciso analisar as possíveis esferas de responsabilidade às quais os agentes públicos estão sujeitos.

A expressão Crimes de Responsabilidade é bastante abrangente e, por conta disso, enseja inúmeros posicionamentos acerca da sua definição. Para alguns, os mesmos são vistos como infrações político-administrativas, para outros como crimes funcionais e há quem entenda ainda que se referem a um ilícito penal. No entanto, apenas um desses entendimentos predomina na doutrina nacional. No caso desta espécie de crimes, as sanções correspondem à perda do mandato e à suspensão dos direitos políticos por certo tempo.

Quando o ato de Improbidade se confunde com o Crime de Responsabilidade, é necessário observar com bastante cuidado a respeito da cumulatividade ou não das sanções por ambas as condutas e também se o agente é público ou político. Mas, antes disso, é útil atentar para a natureza jurídica das sanções, pois quando são idênticas, o acúmulo caracteriza o *Bis In Idem* e caso não sejam, não há como se falar em tal coisa.

O princípio do *Non Bis In Idem* diz respeito ao fato de ser impossível uma pessoa ser penalizada mais de uma vez pela mesma conduta. E alguns princípios, como os da razoabilidade e da proporcionalidade servem para fundamentá-lo. Vale destacar que admitir uma segunda condenação por um mesmo fato acarretaria uma grande desproporção entre a falta e a pena.

O objetivo geral do presente trabalho é possibilitar ao operador do Direito que verifique a ocorrência ou não do *Bis In Idem* entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade, pois a análise aprofundada de tais institutos é o modo mais eficaz para acabar com as dúvidas concernentes ao assunto.

De maneira específica, o trabalho deseja: proceder a uma análise aprimorada sobre os Crimes de Improbidade e de Responsabilidade; realizar um estudo sobre o princípio do *Non Bis In Idem*; e demonstrar o dissenso doutrinário existente quanto a este assunto.

É por meio da Administração Pública que o Estado procura satisfazer os anseios da sociedade como um todo. Sua atividade deve estar baseada na Lei e, por isso, todo aquele que lida com a coisa pública deve seguir as determinações legais. E, justamente dentro desse contexto, surge a importância de efetuar um estudo sobre os Crimes de Improbidade, Crimes de Responsabilidade e o *Bis In Idem* dentre eles. Tal estudo não pode ser realizado de maneira tão simplória, mas de forma organizada e capaz de revelar os vários elementos indispensáveis a uma boa compreensão do tema.

## CAPÍTULO 1 – METODOLOGIA

Este capítulo apresenta a estrutura metodológica que oferece as bases para a investigação do *Bis In Idem* entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade.

Enquanto o objetivo geral da pesquisa é fazer com que o operador do Direito verifique a ocorrência ou não do *Bis In Idem* entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade, os objetivos específicos pretendem: proceder a uma análise aprimorada sobre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade; realizar um estudo sobre o princípio do *Non Bis In Idem* e de que forma o mesmo gera posicionamentos distintos em relação aos crimes; e demonstrar o dissenso doutrinário existente quanto ao assunto.

Contudo, para que os objetivos acima sejam alcançados, é necessário analisar cada instituto apresentado e qual o reflexo de cada um deles junto às pessoas, pois elas necessitam de tais esclarecimentos para que sejam capazes de transformar a realidade atual. Nesse sentido, o trabalho revela-se do tipo qualitativo.

Ainda em consonância com os objetivos acima mencionados, o referido trabalho pode ser caracterizado como uma pesquisa de caráter exploratório, visto que não há um grande número de estudos feitos sobre o *Bis In Idem* entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade. E pode ser vista como descritiva “à medida que alcança a obtenção e exposição de dados representativos de determinada situação ou fenômeno. Uma pesquisa dita descritiva relaciona-se com o processo de descrever fatos, fenômenos e dinâmicas sociais”<sup>1</sup>.

O método indutivo, utilizado como método de abordagem, permite formular novos conceitos e demonstra a ocorrência de fenômenos específicos. Com relação ao procedimento, o uso do comparativo confronta diversos posicionamentos a fim de que o conhecimento possa ser viabilizado.

Do ponto de vista técnico, a referida pesquisa utilizara suporte bibliográfico e documental. “O levantamento bibliográfico consiste na busca de estudos anteriores que já foram produzidos por outros cientistas e que geralmente são publicados em livros ou

---

<sup>1</sup> LEITE, Francisco Tarcisio. *Metodologia Científica: Métodos e Técnicas de Pesquisa*. Fortaleza: Idéias e Letras, 2004., p. 81.

artigos científicos”<sup>2</sup>. A pesquisa documental, por sua vez, “vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa”<sup>3</sup>. A Constituição Federal, a Lei da Improbidade Administrativa e a Lei dos Crimes de Responsabilidade foram verificadas a fim de gerar conhecimento.

---

<sup>2</sup> ACEVEDO, C. R.; NOHARA, J. J.; *Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma*. São Paulo: Atlas, 2007., p. 48.

<sup>3</sup> GIL, A. C. *métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1995.

## CAPÍTULO 2 – PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

### 2.1 Considerações Preliminares

A Lei nº. 8.429/1992, que trata da Improbidade Administrativa, surgiu com o intuito de findar lesões ao patrimônio público. Como consequência de tais lesões, o agente acaba acarretando para si uma responsabilidade e, a partir daí, vários questionamentos surgem: um deles refere-se ao fato de ser possível ou não a ocorrência do *Bis In Idem* entre os Crimes de Improbidade e os de Responsabilidade. Todavia, o estudo do tema em apreço envolve a elucidação de determinados conceitos de extrema importância e o primeiro deles consiste em definir Administração Pública.

Para compreender o que é Administração Pública, é preciso, antes de tudo, conceituar Estado. Conforme Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, o Estado é “um ente personalizado, (...) capaz de adquirir direitos e contrair obrigações na ordem jurídica.”<sup>4</sup> É útil lembrar que esse conceito considera alguns elementos imprescindíveis a uma boa compreensão, quais sejam: povo, território e governo soberano. Em certo espaço territorial, o povo deve estar submetido, a fim de manter certa organização, a um governo que revele sua soberania. Enquanto isso, para outros doutrinadores, quatro elementos são necessários à construção do que vem a ser o Estado. São eles: poder soberano, povo, território e as finalidades pretendidas.

O governo é o meio capaz de fazer com que a vontade do Estado seja concretizada. Com isso, o poder político objetiva integrar os indivíduos para viverem em harmonia. Os órgãos são responsáveis pela exteriorização de tal poder. A atividade estatal tem como grande objetivo satisfazer os interesses públicos e, para isso, ela precisa ser efetuada por pessoas físicas. Assim, as funções do Estado precisam estar intimamente ligadas entre si e não podem ser dissociadas, pois só assim garantirão a eficácia dos fins desejados.

O aparato pelo qual o Estado tende a concretizar seus fins é a Administração Pública e esta não está resumida apenas ao Poder Executivo. Os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) trabalham de maneira conjunta a fim de cumprir as funções estatais, as quais devem sempre estar baseadas na Lei e nunca extrapolar os limites que a

---

<sup>4</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo descomplicado*. 17 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009., p. 13.

mesma impõe. Alexandrino e Paulo (2009) consideram que a Administração Pública pode ser entendida tanto em sentido formal, subjetivo ou orgânico como também em sentido material, objetivo ou funcional.

Para os autores acima mencionados, a Administração Pública sob o aspecto formal:

é o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como administração pública, não importa a atividade que exerçam (como regra, evidentemente, esses órgãos, entidades e agentes desempenham função administrativa).<sup>5</sup>

Por outro lado, quando a Administração Pública é vista de acordo com o aspecto material, “representa o conjunto de atividades, que costumam ser consideradas próprias da função administrativa. O conceito adota como referência a atividade (o que é realizado), não obrigatoriamente quem a exerce.”<sup>6</sup>

O artigo 37 da Constituição Federal deixa claro que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”. Contudo, tal estudo só pode ser realizado após compreender o que, de fato, são os princípios.

O conhecimento de uma ciência só será possível caso os princípios informadores da mesma sejam elucidados, por isso, assumem um papel relevante para a mesma. São eles os verdadeiros responsáveis pela aplicabilidade das normas.

Os princípios, de acordo com Bahena (2010), possuem a característica de serem muito mais difíceis de sofrer uma determinação assim como se apresentam vagos e bastante abstratos caso comparados às regras. Isso ocorre pelo fato de atuarem como pontos basilares para o estudo de uma ciência. Na realidade, eles destacam-se no que tange às fontes de direito e atuam como fundamento das normas jurídicas. Estas, por sua vez, são justificadas por princípios e procuram proteger as relações entre indivíduos que, de alguma maneira, possuem um determinado vínculo.

Os princípios constitucionais da Administração Pública permitem às normas jurídicas que sejam interpretadas de tal modo a conferir alcance e sentido às mesmas. Cinco deles estão elencados de maneira explícita na Constituição Federal: o da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

---

<sup>5</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Op. Cit., p. 19.

<sup>6</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Op. Cit., p. 20-21.

## 2.2 Princípio da Legalidade

Quando se diz que a atividade do Estado deve ocorrer conforme os ditames da Lei, significa que o princípio da legalidade está embutido nesta ideia. A lei é responsável por impor à Administração Pública o modo de sua atuação e um ato administrativo que deixa de obedecer aos dispositivos legais pode, por exemplo, ser invalidado.

A legalidade remete ao tempo das Revoluções Liberais, pois o poder monárquico passou a sofrer restrições ditadas pela lei. Isso pode ser facilmente constatado na Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789) assim como na Constituição Francesa de 1791.

Para Bahena (2010), o período revolucionário serviu de fortalecimento à legalidade e esta tivera distintas concepções. A noção de que os interesses públicos devem se sobressair perante os demais fez o Estado tornar-se incapaz de praticar um ato que prejudicasse o direito de liberdade dos particulares. A atividade estatal era, de certa maneira, livre dentro das imposições legais. Na verdade, “cumpre à Administração Pública, na execução de suas atividades, atuar de acordo com a lei e com as finalidades previstas, expressa ou implicitamente, no Direito”<sup>7</sup>.

Para a autora citada acima, o resultado disso foi a lei ser vista como uma condicionadora da existência do Estado. A legalidade significou um verdadeiro freio à atividade estatal desenfreada. No Brasil, ela também esteve sujeita ao absolutismo e foi consagrada pela Constituição de 1988 como uma norma necessária para a realização de princípios fundamentais.

## 2.3 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade traz em seu bojo o objetivo do Estado de atender ao interesse público e, para isso, a atuação dele não pode satisfazer aos anseios do agente ou de terceiros. É sempre importante que o ato administrativo satisfaça à vontade

---

<sup>7</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2008 (Série leituras jurídicas: provas e concursos; v. 2), p. 15-16.

legal e se houver desvio de finalidade, o ato, como consequência, poderá ser visto como nulo.

Tal princípio impossibilita que haja favorecimento, perseguição ou discriminação a qualquer pessoa; deriva da igualdade e guarda a ideia de tratar os iguais de maneira igualitária e os desiguais de modo desigual. Ele tem o intuito de “impedir atuações geradas por antipatia, simpatia, vingança, represália, nepotismo e favorecimentos diversos, bastante comuns em licitações, concursos públicos e exercício do poder de polícia”<sup>8</sup>.

Na impessoalidade, o agente público não pode se utilizar das atividades desenvolvidas pela Administração para conseguir promoção pessoal. Também vale lembrar que as atividades estatais não devem estar ligadas à pessoa do administrador. Desta forma, uma propaganda oficial, de maneira alguma, poderá transformar-se em uma promoção pessoal. O parágrafo 1º do artigo 37 da Constituição Federal consagrara o princípio em apreço:

Art. 37 (...)

§ 1º. A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. (grifos nossos)

## 2.4 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade foi criado com o objetivo de limitar o poder discricionário do administrador público. Por isso, exige que a atuação do agente esteja de acordo com a ética. Esta, por sua vez, é o meio pelo qual se pretende explicar a moral. É importante ressaltar que a moral administrativa não é o mesmo que a moral comum, pois ambas têm alcances distintos. Enquanto a moral comum reúne um apanhado de normas cujo intuito é orientar a conduta das pessoas, a administrativa visa invalidar atos administrativos que estejam em desacordo com tal princípio.

Segundo Bahena (2010), a moralidade administrativa tem seu surgimento associado ao fim do Estado Absolutista, pois só assim ficou reconhecido que o poder estatal precisa de limites. Está ligada à ideia de uma boa administração e, ao mesmo tempo,

<sup>8</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel; HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. *Direito Administrativo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008 (Coleção roteiros jurídicos; Coordenador José Fabio Rodrigues Maciel), p. 6.

à lei. Na visão da autora, o administrador público deve saber distinguir entre o certo e o errado, o legal e o ilegal, o honesto e o desonesto.

Os poderes Legislativo, Judiciário e Executivo necessitam ser orientados pelo princípio da moralidade assim como as relações dos particulares com o Estado. De acordo com Alexandrino e Paulo (2009), a moralidade administrativa, nada mais é, do que um conjunto de regras capazes de disciplinar internamente a atividade estatal. Ela guarda uma relação direta com a boa-fé e a probidade e esta, por seu turno, serve para anular atos que estejam fora dos padrões éticos. Por conta disso, muitos doutrinadores vêem o princípio da legalidade complementado pelo da moralidade.

Conforme Carvalho (2009), a moralidade administrativa traz consigo a qualidade do administrador público ser honesto e digno ao lidar com os interesses sociais. O ato caracterizado como imoral revela o uso do poder de maneira abusiva. A moral administrativa está vinculada aos fins e objeto da conduta administrativa, no entanto, não está presa à finalidade do ato. “A moralidade exige um comportamento que demonstre proporcionalidade entre meios e fins. Para tanto, os agentes públicos devem pautar suas ações na ética e no bem comum”<sup>9</sup>.

A autora considera que a constatação da imoralidade administrativa não pode ocorrer de forma tão simplória, pois necessita unir o motivo e o objeto à finalidade do ato. O motivo não pode ser desproporcional e o objeto, por sua vez, precisa se encontrar dentro da ordem jurídica. A simples atuação legal do administrador público não satisfaz a ordem jurídica, já que o mesmo precisa atuar em consonância com o princípio da moralidade. Isso significa que legalidade e moralidade necessitam ser analisadas de forma conjunta porque ambas se complementam.

## **2.5 Princípio da Publicidade**

Com a publicidade, faz-se necessário que os atos e instrumentos acordados pela Administração Pública sejam conhecidos por qualquer cidadão. Através dela, o ato administrativo é capaz de produzir efeitos, ou seja, tem a sua eficácia garantida, visto que não se pode criar, restringir ou extinguir direitos de maneira sigilosa. A lógica é que se a satisfação dos interesses públicos é o objetivo maior da atuação estatal, então seus atos

---

<sup>9</sup> HORVATH JÚNIOR, Miguel; HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. Op. Cit., p. 7.

devem fazer parte do conhecimento da sociedade como um todo. Para Nohara (2008), o princípio em tela transmite segurança, assegura direitos e torna viável a moralidade administrativa. Além disso, dá ensejo a ações transparentes.

O princípio da publicidade também faz com que a Administração Pública possa ser acompanhada pelos administrados. Com isso, o agir do Estado deve acontecer com bastante clareza. Dentro desse contexto, torna-se relevante destacar a importância de motivar os atos administrativos, isto é, justificá-los, pois é preciso deixar explícitos os motivos que levaram à sua prática. É esse o entendimento de Alexandrino e Paulo (2009).

## 2.6 Princípio da Eficiência

Segundo Carvalho (2009), o princípio da eficiência deixou clara a assimilação de ideias neoliberais pela Constituição Federal. Isso se deve ao fato de que a intervenção mínima do Estado na economia fez a Administração Pública realizar suas ações de maneira muito próxima a das empresas privadas. O Estado, através da eficiência, procura atender ao interesse da sociedade sem desperdício, morosidade ou baixa produtividade. Isso significa que ele busca o máximo de rendimento com o mínimo de despesas inúteis. Deseja-se um excelente desempenho das atividades estatais de uma maneira que a Administração Pública organize a prestação dos serviços da melhor forma possível. Isso significa que:

Cabe ao Estado otimizar os resultados e maximizar as vantagens de que se beneficiam os administrados, mediante uma melhor utilização dos recursos públicos, substituição de mecanismos obsoletos, bem como uma maior produtividade e melhor qualidade nas atividades. Para tanto, é mister que haja uma gestão com efetiva participação democrática, capaz de, senão evitar, diminuir a burocratização e lentidão administrativas e, ao mesmo tempo, de obter um maior rendimento funcional e rentabilidade social, sem desperdício de material ou recursos.<sup>10</sup>

É de extrema importância ressaltar que o conceito de eficiência não pode ser estabelecido sem levar em consideração o princípio da economicidade, encontrado no artigo 70, *caput*, da Constituição da República. O princípio considera que a prestação dos serviços deve acontecer do modo mais rápido e econômico na busca do aperfeiçoamento das atividades da Administração Pública.

<sup>10</sup> CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Direito administrativo: parte geral, intervenção do estado e estrutura da administração*. 2 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2009., p. 204.

É preciso também que o vocábulo eficiência não seja confundido com eficácia, visto que ambos objetivam aspectos diferentes. Enquanto o primeiro revela uma preocupação com os meios usados para alcançar os fins desejados, o segundo considera apenas aquilo que é vislumbrado.

O princípio da eficiência deve se juntar aos demais a fim de constituir um todo dotado de sentido e lógica. De acordo com Carvalho (2009), tal princípio deseja acabar com o formalismo que existe ao administrar a coisa pública, isto é, fica configurado o abandono ao modelo burocrático do Estado. Este, cada vez mais, por conta do processo de globalização, deve efetuar privatizações a fim de assumir uma posição eficiente, que vá além da legalidade, sem, no entanto, deixar de lado a moralidade. De acordo com Kele Cristiani Diogo Bahena,

As transformações sucediam para uma chamada reforma gerencial do estado, pretendendo extinguir a chamada administração burocrática e incentivar a descentralização, por intermédio de parcerias com a iniciativa privada, valorizando a competência e a eficiência na prestação do serviço público.<sup>11</sup>

A análise dos princípios da Administração Pública não deve se restringir aos que foram mencionados acima, pois além deles outros como, por exemplo, o da juridicidade, probidade, supremacia do interesse público e indisponibilidade do interesse público também merecem destaque no estudo em tela.

## **2.7 Princípio da Juridicidade**

Para Bitencourt Neto (2005), o princípio da juridicidade permite um alargamento da ordem jurídica sendo que ele é integrado por inúmeros outros e também por regras jurídicas. A juridicidade é o princípio que se encontra acima dos outros, ou seja, está além da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A juridicidade abarca valores como a eficiência, a moralidade, a proporcionalidade e a segurança jurídica, e mostra que seu campo de atuação supera os princípios gerais de Direito. Enquanto a legalidade, por exemplo, submete a conduta do administrador público ao que a lei apregoa, a juridicidade expande essa ideia no sentido de observar os princípios que regem de maneira geral a ciência jurídica. O princípio da

---

<sup>11</sup> BAHENA, Kele Cristiani Diogo. *O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela Lei de Improbidade*. 1 ed (2004), 5 reimpr.. Curitiba: Juruá, 2010, p. 94.

juridicidade é tão importante que ofendê-lo significa afrontar quaisquer regras ou princípios necessários e abrigados pela ordem jurídica. Quanto à atuação estatal, a ofensa à juridicidade revela a ofensa aos princípios defendidos pela Administração Pública.

## **2.8 Princípio da Probidade Administrativa**

A probidade administrativa está relacionada com a ideia de o agente público ser honesto durante o desempenho das suas funções, pois é necessária uma conduta íntegra ao lidar com a coisa pública para, assim, os interesses sociais serem atendidos. Inúmeros doutrinadores vêem o princípio da probidade como uma espécie de princípio da moralidade, devido esta ser muito mais abrangente.

Há quem defenda na doutrina nacional, que os princípios da probidade e da moralidade têm o mesmo significado. Tal posicionamento é justificado pelo fato dos mesmos consagrarem valores comuns como, por exemplo, uma boa administração, lealdade e boa-fé. A Constituição de 1988 consagrou o princípio em apreço no parágrafo 4º do artigo 37, dada a importância que possui. Uma conduta danosa à Administração Pública atenta contra a probidade administrativa e dá ensejo à responsabilidade civil, penal, política ou administrativa.

## **2.9 Princípio da Supremacia do Interesse Público**

Para Alexandrino e Paulo (2009), o princípio da supremacia do interesse público, embora não esteja de maneira explícita na Constituição da República, pode ser facilmente percebido nas instituições brasileiras. A atuação estatal deve atender ao interesse da sociedade, tanto que, caso haja alguma espécie de conflito entre o interesse público e o privado, quem deve se sobressair é o público. O Estado, adotando a postura de seguir a vontade geral, acaba por subordinar o interesse privado.

Para os autores mencionados, esse princípio pode incidir de forma direta ou indireta no modo de agir da Administração. Quando se impõe uma obrigação ou há o condicionamento de certos direitos, ocorre a incidência direta. Ficam evidenciados os atos de império, isto é, “atos que originam relações jurídicas entre o particular e o Estado

caracterizadas pela verticalidade, pela desigualdade jurídica”<sup>12</sup>. Já quando a Administração pratica atos de gestão ou mero expediente, sem impor obrigação ou restringir algum direito, não se pode falar em incidência direta. O princípio da supremacia do interesse público é um ponto fundamental do denominado regime jurídico-administrativo.

## **2.10 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público**

A indisponibilidade do interesse público é outro ponto fundamental do regime jurídico-administrativo e corresponde à prerrogativa que a Administração possui de ser “uma mera gestora de bens e interesses alheios”<sup>13</sup>. Isso significa que tanto os bens como os interesses públicos não constituem posse do Estado, pois a ele cabe apenas a direção dos mesmos.

Os interesses públicos podem ser primários ou secundários de acordo com Alexandrino e Paulo (2009). Os primeiros dizem respeito ao povo, ou seja, são os anseios da sociedade. Os outros fazem referência ao Estado, são a forma pela qual ele procura tornar-se mais rico. É importante perceber que o interesse secundário só será considerado como legítimo se não for capaz de contrariar o primário.

---

<sup>12</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Op. Cit., p. 191.

<sup>13</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Op. Cit., p. 192.

## CAPÍTULO 3 – CRIMES DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 3.1 Comentários Gerais

A Lei nº. 8.429/1992 cuida da Improbidade Administrativa e elucida, ainda, as várias implicações dela decorrentes. Também conhecida como “Lei do Colarinho Branco”, devido à data da sua promulgação, a mesma revela-se como um meio apto a proteger o patrimônio público contra a falta de ética de alguns dos seus agentes. A Improbidade Administrativa “é designativo da chamada corrupção administrativa ou, tecnicamente, fato jurídico decorrente de conduta humana, positiva ou negativa, de efeitos jurídicos involuntários.”<sup>14</sup>

Vários dispositivos constitucionais cuidaram de abordar a Improbidade Administrativa como, por exemplo, a Constituição de 1824, de 1891, de 1934, de 1937, de 1946, de 1967 e 1988, as Leis nº. 3.164/1957, nº. 3.502/1958 e nº. 4.717/1965 e os Atos Institucionais nº. 05/1968 e nº. 14/1969.

A Lei de Improbidade Administrativa está associada a dois princípios de extremo valor à ordem jurídica e à atividade estatal. São eles os princípios da moralidade e da probidade administrativa. Contudo, tal ligação tem sido ponto de divergência doutrinária. Enquanto parte dos doutrinadores consideram o princípio da probidade como derivado da moralidade, outros entendem o contrário.

A Improbidade Administrativa, uma das grandes máculas do cenário sócio-político brasileiro, é vista como algo desonesto e consiste em uma verdadeira afronta aos princípios do Direito. A sua ocorrência serve para deixar claro o descaso com o qual a coisa pública vem sendo tratada no país.

Com a Improbidade Administrativa, há o enriquecimento de alguns poucos cidadãos e, em contrapartida, a grande maioria deles permanece em condições, muitas vezes, de miserabilidade. Em meio a esse fato, o parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal revela o desejo do legislador em punir atos contrários aos princípios basilares da Administração Pública.

A natureza da Improbidade Administrativa provoca muitas discussões no meio jurídico, pois há quem defenda seu aspecto penal e outros que neguem tal atribuição. Na

---

<sup>14</sup> ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito administrativo*: parte II. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010 (Coleção sinopses jurídicas; v. 20), p. 210.

verdade, a natureza desse instituto é de uma complexidade ímpar, pois “conjuga princípios e regras de direito civil, de direito administrativo, de direito penal e de direito constitucional.”<sup>15</sup>

Pelo fato de a natureza da Improbidade ser complexa, para Justen Filho (2008), não é correto assumir o posicionamento de que a mesma diz respeito somente ao aspecto penal ou só ao administrativo. Nem um, nem o outro são capazes, por si só, de justificá-la. O instituto possui uma natureza cujo resultado é evidentemente a mescla de origens distintas. Contudo, o entendimento majoritário é que a Lei de Improbidade apresenta um caráter extrapenal.

O ato de Improbidade Administrativa só acarretará as sanções do parágrafo 4º do artigo 37 se houver a presença do sujeito ativo, passivo, de elemento subjetivo e do ato de Improbidade em si. A Lei nº. 8.429/92 não define a Improbidade Administrativa e se limita apenas a dizer o que é o ato de Improbidade. É muito importante deixar claro que o Crime de Improbidade é, na verdade, o ato de Improbidade. Contudo, antes da análise de tais elementos convém entender a definição de agente público.

### 3.2 Agentes Públicos e suas Classificações

O agente público é a pessoa física que assume uma função, de modo temporário ou definitivo, a fim de atender ao interesse social. É um conceito bastante amplo e compreende os servidores públicos, agentes políticos e os particulares que colaboram com o Poder Público. De acordo com o artigo 2º da Lei nº. 8.429/92, *in verbis*:

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

Conforme Justen Filho (2008), o agente público é uma pessoa física, funciona como um órgão e serve como meio para a manifestação da vontade estatal. Por conta disso, o indivíduo é responsável por exteriorizar os anseios do Estado através da função pública que assume. Não se deve esquecer, contudo, o fato de a vontade estatal estar sempre voltada para a satisfação dos interesses da sociedade como um todo.

---

<sup>15</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008., p. 830.

Já para Alexandrino e Paulo (2009), o agente público possui uma espécie-de laço com o Estado para, assim, manifestar a vontade deste. Ele “é a pessoa natural mediante a qual o Estado se faz presente”<sup>16</sup>. Tal exteriorização pertence à União, Estados, Distrito Federal e Municípios e também aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. É útil destacar ainda que definir agente público sempre envolve aspectos muito genéricos, dada a amplitude conceitual do mesmo.

Inúmeras são as classificações para os agentes públicos. De acordo com Helly Lopes Meirelles, citado por Alexandrino e Paulo (2009, p.124), eles podem ser subdivididos em agentes políticos, administrativos, honoríficos, delegados e credenciados.

Os agentes políticos pertencem à cúpula do Poder Público e estão incumbidos de estabelecer o rumo mais eficaz para a atuação do Estado. Eles dispõem de prerrogativas especiais elencadas na Constituição Federal e justamente por isso podem ser diferenciados dos demais agentes públicos. Vale salientar que os mesmos podem se submeter às esferas de responsabilidade administrativa, civil e criminal. Segundo Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo,

São agentes políticos os chefes do Executivo (Presidente da República, governadores e prefeitos), seus auxiliares imediatos (ministros, secretários estaduais e municipais) e os membros do Poder Legislativo (senadores, deputados e vereadores). Alguns doutrinadores enquadram, também, como agentes políticos os membros da magistratura (juizes, desembargadores e ministros de tribunais superiores) e os membros do Ministério Público (promotores de justiça e procuradores da República).<sup>17</sup>

A investidura de tais agentes ocorre através de eleição, nomeação ou designação. Mediante isso, o voto popular assume uma imensa importância para eles, pois é dessa forma que um cidadão comum pode chegar ao cargo de Presidente da República ou ao Governo de um estado, por exemplo.

O agente administrativo possui uma atividade profissional que, em troca dela, recebe remuneração e está subordinado a uma determinada hierarquia dentro do regime jurídico estabelecido pelo ente federado ao qual pertence. Servidores públicos, empregados públicos e temporários são as classificações para esta espécie de agente público.

Os servidores públicos obedecem ao regime estatutário e podem assumir cargos de provimento efetivo ou comissionado. Os empregados públicos, por sua vez, estão submetidos à CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) e o temporário é aquele que

<sup>16</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Op. Cit., p. 122.

<sup>17</sup> ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. Op. Cit., p. 125.

atende a um interesse público surgido de maneira excepcional. O contrato deste último se estabelece com prazo definido.

Os agentes honoríficos não têm vínculo com o Estado, não recebem remuneração e apenas os auxiliam em determinadas prestações de serviços. É o caso dos mesários durante a época de eleição, os jurados e conscritos. Já os delegados são, na verdade, particulares que não possuem vínculo empregatício com o Estado e exercem suas funções habituais submissos ao poder delegante. Podem ser exemplificados por leiloeiros e tradutores públicos.

Os credenciados, por sua vez, são aqueles que recebem remuneração a fim de representar o Estado em um ato ou então determinada atividade. Convém salientar que os militares, embora sejam vistos como agentes públicos, não pertencem à categoria dos políticos, nem a dos servidores públicos.

### **3.3 Elementos do Ato de Improbidade**

Um dos primeiros elementos a merecer destaque é o sujeito ativo. É ele quem realiza o ato de Improbidade e, por conta disso, torna-se o responsável pela existência da corrupção administrativa. Esta, por sua vez, provoca o afastamento da Administração Pública da ética e moralidade, valores consagrados constitucionalmente.

O artigo 1º da Lei nº. 8.429/1992 evidencia quem são os sujeitos ativos ao dizer que “os atos de improbidade administrativa praticados por qualquer agente público, servidor ou não (...) serão punidos na forma desta Lei.” E o artigo 3º da mesma Lei acrescenta: “As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.”

O sujeito passivo, por sua vez, é aquele sobre o qual recai o ato de Improbidade sendo, assim, afetado pela conduta estabelecida de maneira ímproba. Ele está delineado no já citado artigo 1º da Lei nº. 8.429/1992, *in verbis*:

Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio haja concorrido ou concorra com mais de

**cinquenta por cento do patrimônio ou receita anual, serão punidos na forma desta Lei. (grifos nossos)**

O parágrafo único do artigo citado acima complementa o sujeito passivo:

**Estão também sujeitos às penalidades desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (grifos nossos)**

O ato de Improbidade refere-se a um ato administrativo, uma conduta ou então uma omissão. A sua ocorrência deve acontecer durante o desempenho da função pública e é por intermédio dele que a Improbidade Administrativa fica caracterizada. O ato de Improbidade, ao corresponder a um ato administrativo, constitui o modo pelo qual a vontade fica exteriorizada. É esse o entendimento de Rosa (2007). Para ele:

o conceito de ato administrativo reclama a ocorrência de três pressupostos: a) que exprima a manifestação de vontade do Estado ou de quem lhe faça às vezes; b) que seja regido por normas de direito público (ainda que primariamente); e c) que produza um efeito jurídico de interesse público ou alcance os fins desejados pelo Estado.<sup>18</sup>

Conforme o pensamento do autor citado acima, o ato da Administração é uma maneira unilateral de produzir efeitos jurídicos para, assim, satisfazer as necessidades do cidadão. Para a Improbidade Administrativa, não é preciso que os atos administrativos sejam diferenciados em atos de império ou de gestão. O que se leva em conta é o fato de os mesmos serem concretizados com base nos princípios do Direito.

O elemento subjetivo mensura a falta de honestidade do agente público. Todas as descrições configuradoras dos atos de Improbidade Administrativa consideram o dolo e a culpa, mas somente o artigo 9º, em especial, exige que tais aspectos sejam levados em conta na hora de caracterizá-los. Quanto ao artigo 11, é necessária cautela, pois o ato ilegal deve estar dotado de má-fé. Isso é importante para não deixar que uma conduta irregular seja tida como ímproba.

<sup>18</sup> ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2007 (Coleção sinopses jurídicas; v. 19), p. 106-107.

### 3.4 Modalidades do Ato de Improbidade Administrativa

O ato de Improbidade Administrativa pode ser praticado em três modalidades, quais sejam: através de enriquecimento ilícito, causando prejuízo ao erário ou então quando atentam contra os princípios da Administração Pública. Em qualquer uma dessas condutas, os princípios fundamentais a uma atuação justa e correta do agente público não são considerados.

De maneira geral, o *caput* dos artigos 9º, 10 e 11 elucida as condutas que importam em atos de Improbidade Administrativa. Quanto ao enriquecimento ilícito, o artigo 9º evidencia:

Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1º desta Lei e notadamente (...).

É válido observar que, para haver enriquecimento ilícito, a conduta envolve a obtenção de uma vantagem patrimonial. E esta, por sua vez, deve ocorrer durante o desempenho da função. No artigo 10 da mesma Lei, tem-se que:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei e notadamente (...).

Já quando existe lesão ao erário, ocorre a perda dos bens do sujeito passivo de forma dolosa ou culposa. Convém ressaltar que a última modalidade é um verdadeiro atentado aos princípios que regem a Administração Pública. O artigo 11 da Lei nº. 8429/1992 revela:

Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições e notadamente (...).

A atuação do Estado deve estar orientada pelos princípios que regem a Administração Pública, pois são eles que conferem um melhor desempenho à mesma. Com isso, a ofensa a eles consiste em ato de Improbidade, visto que fere o alicerce da atividade estatal.

### 3.5 Sanções dos Atos de Improbidade Administrativa e suas Decorrências

A preocupação de impor sanções aos que enriquecem de maneira ilícita, com o passar dos anos, foi acolhida pelas Constituições Brasileiras. Desde a Constituição de 1946 existe o interesse de impor reprimendas àqueles que utilizam indevidamente o patrimônio público em razão do cargo ocupado. A corrupção administrativa, vale lembrar, é uma das maiores mazelas do país.

O artigo 37, parágrafo 4º da Constituição Federal, deixa claro que:

Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da sanção penal cabível.

Na verdade, é preciso atentar para a natureza das sanções. Segundo Baltar Neto e Torres (2011), elas não possuem natureza penal, podendo ser oriundas do direito civil ou então ter um aspecto político-administrativo.

Dependendo da espécie, o ato de Improbidade, independente de sanções penais, civis e administrativas, acarreta certa reprimenda. É o que está estabelecido no artigo 12, incisos I, II e III da Lei nº. 8.429/92. Para os autores mencionados no parágrafo anterior, a coisa pública, ao ser lesionada, impõe a necessidade de ressarcir o tesouro, por isso medidas como a “perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, a multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público, ou receber benefícios fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário”<sup>19</sup> também constituem sanções aos atos de Improbidade.

Para Baltar Neto e Torres (2011), a fim de reparar os desfalques sofridos com a conduta desonesta, a indisponibilidade dos bens assim conseguidos pode, perfeitamente, ser requerida. Cumpre salientar o fato de o sucessor daquele que pratica a Improbidade ficar sujeito às sanções de indisponibilidade de bens e ressarcimento. Tais medidas coercitivas podem ser estabelecidas de maneira isolada ou cumulativa e cada uma delas é proporcional ao dano provocado e ao benefício obtido.

O artigo 13 da Lei em apreço esclarece:

<sup>19</sup> BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito administrativo**. Salvador: Editora Juspodivm, 2011. (Coleção sinopses para concursos; v. 9. Coordenador Leonardo de Medeiros Garcia), p. 480.

A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração dos bens e valores que compõem o seu patrimônio privado, a fim de ser arquivada no Serviço de Pessoal competente.

A ideia consagrada em tal artigo revela o objetivo de evitar condutas ímprobas, pois a atuação do agente público fica condicionada ao fato de esclarecer tudo o que integra o patrimônio privado do mesmo.

O *caput* do artigo 14 da Lei nº. 8.429/92 declara que: “Qualquer pessoa poderá representar à autoridade administrativa competente para que seja instaurada investigação destinada a apurar a prática de ato de improbidade”. Ou seja, o cidadão comum, caso constate alguma irregularidade na conduta do agente público pode procurar uma autoridade competente e esta ficará responsável por instaurar uma investigação com o intuito de investigar a ocorrência ou não do ato de Improbidade.

Já a ação judicial necessária para investigar o ato de Improbidade cabe ao Ministério Público ou à pessoa jurídica interessada. É o que se depreende do artigo 17 da mesma Lei: “A ação principal, que terá rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.” Vale destacar ainda que o rito a ser seguido é o ordinário e, além disso, acontecerá em trinta dias a partir da medida cautelar.

## CAPÍTULO 4 – CRIMES DE RESPONSABILIDADE

### 4.1 Noções Gerais sobre Responsabilidade

Ao se ouvir falar em responsabilidade, a primeira ideia que vem logo à cabeça é no sentido de a mesma ser uma obrigação ou reparação de algo. Quando alguém deixa de honrar com compromisso estabelecido, em um momento anterior, atrai para si uma responsabilidade.

Embora muitas pessoas considerem obrigação e responsabilidade como palavras dotadas de mesmo significado, ambas não são sinônimas. A primeira constitui um dever jurídico primário e a segunda só existirá caso haja uma transgressão a tal dever. Este, por sua vez, revela-se como um comportamento exigido pela sociedade e que deve ser posto em prática devido a uma imposição do Direito Positivo. Esse é o entendimento de Cavalieri Filho (2008), o qual ainda esclarece:

Obrigação é sempre um dever jurídico originário; responsabilidade é um dever jurídico sucessivo, conseqüente à violação do primeiro. Se alguém se compromete a prestar serviços profissionais a outrem, assume uma obrigação, um dever jurídico originário. Se não cumprir a obrigação (deixar de prestar os serviços), violará o dever jurídico originário, surgindo daí a responsabilidade, o dever de compor o prejuízo causado pelo não-cumprimento da obrigação.<sup>20</sup>

O conceito de responsabilidade engloba vários elementos que assumem um papel de extrema relevância para proporcionar um entendimento concreto e eficaz. O primeiro deles diz respeito ao fato jurídico, o qual está associado à capacidade de o acontecimento, de alguma maneira, repercutir no âmbito social. Este elemento sempre gera consequências dentro da ordem jurídica.

O outro elemento é o ato ilícito, um conceito que, para Cavalieri Filho (2008), necessita de uma análise objetiva aliada à subjetiva. Sob o aspecto objetivo, o mesmo procura notar como a conduta está em desacordo com o Direito. Em outras palavras, observa-se a sua antijuridicidade, isto é, oposição frente aos valores abrigados no seio da sociedade. Passando à análise subjetiva, o ato ilícito julga a vontade de quem o pratica ou ainda se há uma atitude culposa. Para o mesmo autor, a mescla entre fato jurídico e ato ilícito permite compreender o conceito de responsabilidade.

---

<sup>20</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. *Programa de responsabilidade civil*. 8 ed. São Paulo: Atlas, 2008., p. 02

## 4.2 Espécies de Responsabilidade

Cavaliere Filho (2008) destaca algumas espécies de responsabilidade e as define. Ela pode ser civil, penal, contratual, extracontratual, subjetiva, objetiva e nas relações de consumo. A responsabilidade penal é resultado de uma conduta onde uma norma penal é transgredida. Enquanto isso, a civil é fruto da violação à regra pertencente ao campo do Direito Privado. É válido atentar que “a separação entre uma e outra ilicitude atende apenas a critérios de conveniência ou de oportunidade, afeiçoados à medida do interesse da sociedade e do Estado, variável no tempo e no espaço”.<sup>21</sup>

Na responsabilidade contratual, há o descumprimento de um dever jurídico firmado por meio de contrato. Ocorrendo a inadimplência do vínculo obrigacional, surge o dever de indenizar. A extracontratual, por seu turno, aparece no momento em que um dever imposto pela lei não é honrado.

Na subjetiva, a culpa é um elemento de grande valia, pois o objetivo é averiguar se ela ocorre ou não. Esta responsabilidade envolve noções referentes à culpa provada ou presumida. Já a objetiva, por sua vez, não leva em conta a culpa. E a que resulta das relações de consumo está baseada no compromisso do fornecedor com os bens, produtos e serviços disponíveis para consumo.

## 4.3 Noções sobre Crime

Feitas algumas considerações sobre responsabilidade, convém analisar o que é crime, mas a definição do mesmo só pode ser concretizada considerando aspectos materiais, formais e analíticos. Para Mirabete e Fabbrini (2007), o conceito formal diz respeito à desobediência de uma regra de direito. O material revela ofensa a um bem que está resguardado pela lei e o analítico engloba noções referentes à tipicidade, antijuridicidade e culpabilidade. Ainda para os mesmos autores, o ilícito penal e o civil não guardam entre si diferenças gritantes. A questão é o fato de o ilícito penal atingir um bem jurídico de extrema importância para a sociedade. E o civil ocorrer quando a conduta deixa de estar prevista na legislação penal.

---

<sup>21</sup> CAVALIERI FILHO, Sergio. Ob. Cit., p. 14

Na visão de Capez (2008), o crime também pode ser analisado sob o prisma material, formal e analítico. Para o material, ocorre crime ao colocar-se em risco um bem jurídico relevante para a harmonia em sociedade. O formal considera infração aquilo que é contrário aos tipos descritos na lei. E para o analítico, é preciso que o fato esteja dotado de tipicidade e ilicitude.

As visões dos autores guardam semelhanças entre si. Todavia, definir Crime de Responsabilidade não consiste em uma tarefa fácil, pois a expressão é bastante abrangente e leva a diversos posicionamentos acerca do seu conceito.

#### 4.4 As diversas interpretações para Crimes de Responsabilidade

Desde 1891, a expressão Crime de Responsabilidade vem sendo utilizada em normas constitucionais e infraconstitucionais e, pelo fato de ser imprecisa, gera muitas discussões sobre sua definição. Há quem entenda que ela corresponde a um ilícito penal, outros a consideram como crime funcional ou ainda que se refere a uma infração política.

Vale destacar que vários dispositivos, como as Leis nº. 1.079/1950 e nº. 7.106/1983 e o Decreto-Lei nº. 201/1967 fazem referência aos Crimes de Responsabilidade. A Lei nº. 1.079/1950 é referente ao Presidente, aos Governadores, aos Senadores, Deputados Federais e Estaduais, Ministros e Secretários de Estado. A Lei nº. 7.106/1983 trata do Governador e Secretários do Distrito Federal e, por fim, o Decreto-Lei nº. 201/1967 está associado aos Prefeitos e Vereadores.

Para Paulo Brossard, citado por Bianchini e Gomes (2008, p. 29), o Crime de Responsabilidade não apresenta natureza penal e constitui uma infração política, pois a pena consiste na perda do mandato e a liberdade não fica restringida. O autor entende ainda que:

Os crimes de responsabilidade não são crimes. Não correspondem a ilícitos penais (...). E o crime de responsabilidade não acarreta sanção criminal, mas apenas a sanção política, taxativamente prevista na Constituição. São infrações estranhas ao direito penal os chamados crimes de responsabilidade. São infrações da alçada do Direito Constitucional.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> BROSSARD, Paulo *Apud* BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. Agentes Políticos Não Estão Sujeitos À Lei de Improbidade Administrativa. In: MARINELA, Fernanda; BOLZAN, Fabrício (org.). *Leituras Complementares de Direito Administrativo: Advocacia Pública*. 1 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2008. p. 13-51., p. 29.

A infração política necessita que a conduta seja oriunda de um agente político e, nesse caso, o autor fica sujeito ao *impeachment*. Os artigos 4º a 10, 13, 39 e 40 da Lei nº. 1.079/1950 e o artigo 4º do Decreto-Lei nº 201/1967 abordam as infrações político-administrativas. Na verdade, estas que podem ser vistas como Crimes de Responsabilidade.

De acordo com Helly Lopes Meirelles citado por Bianchini e Gomes (2008, p. 30), as infrações político-administrativas devem ser “(...) apuradas e julgadas pela corporação legislativa da entidade estatal a que pertence o acusado, na forma procedimental e regimental estatuída para o colegiado julgador”<sup>23</sup>.

É necessário também que o ilícito penal seja diferenciado do ilícito administrativo, pois ambos remetem a situações diferentes. Enquanto o primeiro diz respeito a um comportamento que não está de acordo com os anseios sociais, o outro se refere a uma conduta que desobedece aos valores almejados pela Administração Pública.

Outros doutrinadores vêem o crime de responsabilidade como crime funcional. Esta espécie de crime ocorre quando um funcionário público comete algo ilícito durante o desempenho da sua função. Para Edilene Lôbo, os crimes funcionais são “de natureza personalíssima, já que somente os agentes públicos, a despeito das respectivas funções, podem cometer o ilícito.”<sup>24</sup>

É importante destacar que os crimes funcionais podem ser diferenciados em próprios ou impróprios. Se o funcionário é público e pratica o ilícito, é próprio. Caso o funcionário não seja público, é impróprio. Para Julio Fabbrini Mirabete e Renato N. Fabbrini:

Distinguem-se na doutrina os crimes funcionais próprios dos impróprios. Os primeiros têm como elemento essencial a função pública, indispensável para que o fato constitua infração penal. Sem ela a conduta seria penalmente irrelevante. São os casos de crimes de concussão, excesso de exação, prevaricação, corrupção passiva etc. Os crimes funcionais impróprios são os que se destacam apenas por o sujeito ativo ser funcionário público. Se o agente não estivesse revestido dessa qualidade o crime seria outro.<sup>25</sup>

Os crimes do artigo 1º do Decreto-Lei nº. 201/1967, indevidamente chamados de Crimes de Responsabilidade, constituem, na verdade, ilícitos comuns. Dentro desse contexto, “os crimes comuns são todos aqueles tipificados no Código Penal brasileiro. Na

<sup>23</sup> MEIRELLES, Helly Lopes *Apud* BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. Op. Cit., p. 30.

<sup>24</sup> LÔBO, Edilene. *Julgamento de prefeitos e vereadores*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003., p. 33.

<sup>25</sup> MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. *Manual de direito penal*, volume 3: parte especial, arts. 235 a 361 do CP. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2008., p. 277.

condição de pessoa natural, o Prefeito pode cometer um daqueles delitos.<sup>26</sup> Para a sua ocorrência, é preciso que o dolo se faça presente, pois caso o mesmo não esteja, fica caracterizado o ato de Improbidade.

Também podem ser considerados como funcionais os crimes tipificados pelo artigo 1º do Decreto-Lei nº. 201/1967 devido ao fato de só serem cometidos pelo Prefeito. Tobias Barreto, citado por Ramos (2002, p. 11), afirma que o crime comum foi consagrado nas leis penais e o próprio ficou conhecido estranhamente como Crime de Responsabilidade. Há ainda o entendimento de o Crime de Responsabilidade consistir em um ilícito penal. Com isso, pode ensejar processos na esfera política ou então judicial. Na doutrina nacional predomina a ideia de os Crimes de Responsabilidade estarem ligados a atos dos agentes políticos praticados em pleno desempenho da função e capazes de prejudicar os órgãos estatais por eles representados.

A Lei nº. 1.079/1950, a qual é aplicada ao Presidente, aos Governadores, aos Senadores, Deputados Federais e Estaduais, Ministros e Secretários de Estado, exige como requisito, para o processo por Crime de Responsabilidade, que o agente político desempenhe seu papel dentro da máquina administrativa estatal. As sanções nela previstas consistem na perda do mandato e impedimento para exercer função pública durante certo espaço de tempo. Na verdade, os Crimes de Responsabilidade não guardam pontos de contato com o Direito Penal e são tidos como resultado de um direito sancionador político-administrativo.

Os atos de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade são institutos distintos. Para o Supremo Tribunal Federal, os agentes políticos respondem por Crime de Responsabilidade (Lei nº. 1.079/1950) e não por Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/1992), pois estão dotados de prerrogativas especiais.

O artigo 85 da Constituição Federal de 1988 enumera, de modo exemplificativo, os atos praticados pelo Presidente da República que consistem em Crimes de Responsabilidade. O dispositivo em apreço deixa claro que:

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra:

- I – a existência da União;
- II – o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário, do Ministério Público e dos Poderes Constitucionais das Unidades de Federação;
- III – o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV – a segurança interna do País;
- V – a probidade na administração;

<sup>26</sup> LÔBO, Edilene. Op. Cit., p. 32.

VI – o cumprimento das leis e das decisões judiciais;

Parágrafo único. Estes crimes serão definidos em lei especial, que estabelecerá as normas de processo e julgamento.

O parágrafo único do artigo 52 da Constituição Federal, por sua vez, evidencia as sanções a serem aplicadas quando Crimes de Responsabilidade são praticados. Conforme o dispositivo *in verbis*:

Art. 52 (...)

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

O artigo 78, *caput*, da Lei nº. 1.079/1950 define quem é competente para o julgamento no caso de processo por Crime de Responsabilidade do Governador:

Art. 78. O governador será julgado, nos crimes de responsabilidade, pela forma que determina a Constituição do Estado e não poderá ser condenado, senão à perda do cargo, com inabilitação, até cinco anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça comum (...).

Os artigos da Constituição que tratam a respeito dos Crimes de Responsabilidade definem, por exemplo, os atos que os caracterizam e as sanções correspondentes para cada um deles. Por conta de existirem inúmeros posicionamentos referentes ao assunto, é necessário que as peculiaridades sejam analisadas com bastante zelo.

<sup>30</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. Op. Cit., p. 45.

<sup>31</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. Op. Cit., p. 210.

## CAPÍTULO 5 - *BIS IN IDEM* ENTRE OS CRIMES DE IMPROBIDADE E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE

### 5.1 O Princípio do *Non Bis In Idem*

Após a análise dos princípios da Administração Pública, dos Crimes de Improbidade e dos Crimes de Responsabilidade, convém agora entender o que é o *Bis In Idem* e se é possível ou não a sua ocorrência entre as duas espécies de crimes.

O fato de o ato de Improbidade confundir-se com o Crime de Responsabilidade gera bastantes discussões no meio jurídico. No entanto, para que não haja confusão, é necessário um estudo minucioso dos inúmeros aspectos dos institutos apresentados.

O princípio do *Non Bis In Idem* tem como objetivo evitar que sanções sejam aplicadas de forma cumulada. Para Mello (2007), a sanção é o meio hábil para reprimir uma conduta típica, mas o excesso no momento de aplicá-la configura uma verdadeira ofensa à proporcionalidade. A compreensão deste princípio necessita analisar a “cumulação de uma sanção administrativa com outra sanção administrativa e a cumulação de sanção administrativa com sanção penal”<sup>27</sup>.

Antes de entender o *Bis In Idem*, é útil que alguns conceitos de extremo valor sejam esclarecidos. O primeiro deles consiste em entender o que é um ilícito e a sua correspondente sanção. O ilícito, nada mais é, do que a falta de atendimento a uma conduta normativa e a sanção, por sua vez, é a resposta ao mesmo. “A sanção, portanto, é a consequência negativa atribuída pelo ordenamento à inobservância de um comportamento prescrito pela norma primária. Ou, simplesmente: a sanção é a consequência de um ilícito”<sup>28</sup>. Ela está baseada em uma justiça retributiva.

O ilícito penal e o administrativo são independentes entre si. De acordo com Vitta (2003), quando a autoridade administrativa impõe a reprimenda, tem-se o ilícito administrativo e quando quem a impõe é uma autoridade judiciária, ocorre um ilícito penal.

---

<sup>27</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. *Princípios Constitucionais de Direito Administrador Sancionador: As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988*. 1 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007 (Coleção Temas de Direito Administrativo, v. 17; Direção de Celso Antônio Bandeira de Mello), p. 210.

<sup>28</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. *Op. Cit.*, p. 37.

“Portanto, a conduta do suposto infrator pode resultar em ilícitos administrativos e penais, e as responsabilidades serão apuradas nas respectivas órbitas jurídicas”<sup>29</sup>.

O poder que o Estado possui para punir pode ser externado em sanções penais e administrativas. Por isso, é importante deixar claro que:

O poder punitivo estatal, portanto, pode se manifestar através das sanções penais e das sanções administrativas, as primeiras impostas no exercício de função jurisdicional, as segundas no exercício de função administrativa. É dizer, tanto a sanção penal como a administrativa são manifestações de um mesmo poder estatal, o *ius puniendi*. Daí se falar em unidade *do poder punitivo estatal*, poder que abrange tanto as sanções penais (direito penal) como as sanções administrativas (direito administrativo sancionador).<sup>30</sup>

No caso da cumulação de sanções administrativas, o princípio do *Non Bis In Idem* “impede a Administração Pública de impor uma segunda sanção administrativa a quem já sofreu, pela prática da mesma conduta, uma primeira”<sup>31</sup>. Isso significa que não é correto impor novamente uma sanção pela prática de um mesmo fato.

Segundo Mello (2007), a ocorrência do princípio em apreço também pode ser observada nos casos em que alguns órgãos administrativos exercem seu poder punitivo cumulando sanções. No entanto, não é justo que isso aconteça, pois haverá desproporcionalidade.

Para o autor, se vários órgãos possuem competência para punir, é preciso que haja dentre eles certa comunicação. Isso é necessário para evitar que uma mesma conduta seja reprimida com diversas sanções e, assim, fique constatada a ofensa ao princípio do *Non Bis In Idem*. E vale destacar ainda que não é impossível ocorrer mais de uma sanção administrativa para uma mesma conduta. O que deve ser observado é se a mesma é proporcional ao que a ordem jurídica resguarda.

O princípio do *Non Bis In Idem* admite que uma sanção penal e uma administrativa sejam cumuladas, pois ambas apresentam naturezas distintas. A Administração fica responsável por reprimir a conduta insatisfatória com uma sanção administrativa e o Poder Judiciário deve impor a sanção penal.

Como é possível cumular sanções de ambas as esferas, administrativa e penal, é válido, na concepção de Mello (2007), que um procedimento administrativo e um judicial

<sup>29</sup> VITTA, Heraldo Garcia. *A Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003 (Coleção Temas de Direito Administrativo, v. 8; Direção de Celso Antônio Bandeira de Mello), p. 117.

<sup>30</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. *Op. Cit.*, p. 45.

<sup>31</sup> MELLO, Rafael Munhoz de. *Op. Cit.*, p. 210.

sejam instaurados a fim de apurar os fatos. E, a partir daí, aplicar as respectivas reprimendas. É importante observar que, embora as esferas sejam independentes, a decisão ocorrida em uma delas não pode ser simplesmente ignorada pela outra. E vale destacar ainda que:

A independência das instâncias administrativa e penal permite que seja imposta sanção administrativa antes mesmo da conclusão do processo penal que tenha por objeto a mesma conduta. Assim, a Administração Pública pode exercer sua competência punitiva antes de qualquer manifestação do Poder Judiciário, ficando, contudo, sua decisão sujeita a sentença absolutória que reconheça a inexistência do fato ou a negativa de autoria.<sup>32</sup>

## 5.2 Os Agentes Públicos e os Agentes Políticos

A discussão acerca da ocorrência ou não do *Bis In Idem* entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade provoca diversos posicionamentos e exige explicações. Os agentes políticos e os agentes públicos não estão submetidos à mesma disciplina, visto que os primeiros têm suas reprimendas elencadas nas Leis nº. 1.079/50 e 7.106/83 e no Decreto-lei nº. 201/67 e os outros têm as suas definidas na Lei nº. 8.429/92.

Os agentes políticos estão dotados de prerrogativas especiais e têm o desempenho de suas funções sujeito apenas ao que a lei determina. Justamente por conta disso, possuem responsabilidades distintas e uma relação política com o Estado. Estão sujeitos à Constituição e submetidos ao poder disciplinador constitucional. Este, por seu turno, revela a falta de hierarquia dentre os agentes políticos e, por isso, elucida que “a Constituição, visando à sua custódia, distribui a competência entre os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), porém reserva, para cada um deles, um âmbito de interferência em relação aos outros (sistema de pesos e contrapesos)”<sup>33</sup>. Esse controle é necessário para evitar agressões à Lei Maior.

É importante ressaltar ainda que o agente político fica sujeito, ao praticar alguma infração político-administrativa, ao afastamento do cargo. E tal coisa se justifica, pois o agente político não cumpre apenas tarefas administrativas, mas apresenta a característica de ter capacidade de decisão.

<sup>32</sup> MELLÒ, Rafael Munhoz de. Op. Cit., p. 216.

<sup>33</sup> BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. Op. Cit., p. 36.

### 5.3 A Cumulação de Sanções

Quando a infração político-administrativa (Crime de Responsabilidade) ou o ato de Improbidade caracterizam um ilícito penal, o agente responde por ambos. O questionamento maior refere-se ao fato de as sanções decorrentes dos Crimes de Responsabilidade ou do ato de Improbidade poderem ser cumuladas ou não.

Conforme Bianchini e Gomes (2008), quando o Crime de Responsabilidade e o ato de Improbidade são vistos com a mesma natureza jurídica e dão ensejo a várias sanções, há ocorrência do *Bis In Idem*. Isso ocorre porque ambos constituem infrações administrativas e uma mesma conduta não deve ser imputada duas vezes.

Portanto, o agente público pode ser responsabilizado por atos de Improbidade e caso a responsabilidade a ser investigada seja a administrativa, é necessária muita cautela. É preciso levar em conta a classificação do agente público, pois ele sendo agente político, as reprimendas impostas são de caráter político-administrativo. Vale lembrar ainda que predomina na doutrina e na jurisprudência o fato de os agentes políticos não se encontrarem submetidos à Lei de Improbidade Administrativa.

Quando as sanções têm naturezas jurídicas distintas, não restam dúvidas acerca da possível cumulatividade dentre as sanções oriundas de Crimes de Responsabilidade ou de atos de Improbidade com a sanção penal. O problema é que se as sanções apresentarem a mesma natureza, ou seja, forem infrações administrativas, a cumulatividade consistirá em um verdadeiro *Bis In Idem*.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo realizado permitiu que a questão do *Bis In Idem* entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade fosse analisada de maneira mais aprofundada, além ter proporcionado novos entendimentos sobre o assunto. Cada instituto recebeu um enfoque especial a fim de possibilitar a compreensão do tema como um todo. Cada característica, cada peculiaridade revelou-se importante para a viabilização do conhecimento.

O estudo teve início com os princípios, pois o Direito necessita deles para suas implicações fomentarem o meio jurídico. Eles atuam como fundamento às normas e estas, por sua vez, são responsáveis por regular a vida em sociedade. Os princípios constituem a base para a tão almejada justiça visto que repassam valores de extrema importância ao meio social.

Os Crimes de Improbidade que, na verdade, são atos de Improbidade permitem compreender quais condutas geram a sua ocorrência e quais as sanções correspondentes. Os vexames envolvendo a Administração Pública mostram-se como um gigantesco obstáculo ao desenvolvimento político, econômico e social do Brasil. Por isso, é de extrema relevância analisar os atos de Improbidade e suas implicações para o Direito.

O agente público, quando apresenta uma conduta em desacordo aos princípios resguardados pela Administração Pública, acaba por acarretar, para si, uma responsabilidade. O Crime de Responsabilidade, por sua vez, precisara de uma análise minuciosa e também fazer a distinção entre agentes públicos e agentes políticos, pois enquanto os primeiros ficam sujeitos à Lei de Improbidade Administrativa, os outros ficam submetidos à Lei dos Crimes de Responsabilidade. Tal espécie de crime leva a inúmeros posicionamentos visto que há quem o associe a uma infração política, ilícito penal ou ainda crime funcional.

A respeito do *Bis In Idem* entre os Crimes de Improbidade e os Crimes de Responsabilidade, foi preciso observar a natureza das sanções, já que é justamente ela quem define a questão da cumulatividade. Quando as sanções possuem naturezas distintas e são cumuladas, não há que se falar em *Bis In Idem*. Contudo, se a natureza for a mesma, a cumulação configura o *Bis In Idem*. O estudo conjunto de todos estes elementos acabou por permitir novos posicionamentos acerca do tema e, assim, provocara a sociedade para debater assuntos importantes rumo à harmonia dentre os indivíduos.

## REFERÊNCIAS

ACEVEDO, C. R.; NOHARA, J. J.; **Monografia no curso de administração: guia completo de conteúdo e forma.** São Paulo: Atlas, 2007.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado.** 17 ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2009.

BAHENA, Kele Cristiani Diogo. **O princípio da moralidade administrativa e seu controle pela Lei de Improbidade.** 1 ed. (ano 2004), 5ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2010.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito administrativo.** Salvador: Editora Juspodivm, 2011. (Coleção sinopses para concursos; v. 9. Coordenador Leonardo de Medeiros Garcia).

BIANCHINI, Alice; GOMES, Luiz Flávio. Agentes Políticos Não Estão Sujeitos À Lei de Improbidade Administrativa. In: MARINELA, Fernanda; BOLZAN, Fabrício (org.). **Leituras Complementares de Direito Administrativo: Advocacia Pública.** 1 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2008. p. 13-51.

BITENCOURT NETO, Eurico. **Improbidade administrativa e violação de princípios.** 1 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

BRASIL, Constituição da República Federativa do. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de março de 2011, 10:15:30.

BRASIL, Lei nº. 1.079, de 10 de Abril de 1950, (Crime de Responsabilidade). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 de março de 2011, 08:19:25.

BRASIL, Lei nº. 4.717, de 29 de Junho de 1965, (Ação Popular). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 de março de 2011, 08:20:40.

BRASIL, Decreto-lei nº. 201, de 27 de Fevereiro de 1967, (Crimes de Responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 de março de 2011, 09:17:00.

BRASIL, Lei nº. 7.106, de 28 de Junho de 1983, (Crimes de Responsabilidade do Governador e Secretários do Distrito Federal). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 12 de março de 2011, 09:23:20.

BRASIL, Lei nº. 8.429, de 2 de Junho de 1992, (Improbidade Administrativa). Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 11 de março de 2011, 08:17:00.

CAPEZ, Fernando. **Curso de direito penal: volume 3, parte especial: dos crimes contra os costumes a dos crimes contra a administração pública (arts. 213 a 359-H).** 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

- CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Direito administrativo: parte geral, intervenção do estado e estrutura da administração.** 2 ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2009.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de responsabilidade civil.** 8 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIL, A. C. **métodos e técnicas de pesquisa social.** São Paulo: Atlas, 1995.
- HORVATH JÚNIOR, Miguel; HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. **Direito Administrativo.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2008 (Coleção roteiros jurídicos; Coordenador José Fabio Rodrigues Maciel).
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo.** 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- LEITE, Francisco Tarcisio. **Metodologia Científica: Métodos e Técnicas de Pesquisa.** Fortaleza: Idéias e Letras, 2004.
- LÔBO, Edilene. **Julgamento de prefeitos e vereadores.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003..
- MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988.** 1 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007 (Coleção Temas de Direito Administrativo – v. 17; Direção de Celso Antônio Bandeira de Mello).
- MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal, volume 1: parte geral, arts. 1º a 120 do CP.** 24 ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- MIRABETE, Julio Fabbrini; FABBRINI, Renato N. **Manual de direito penal, volume 3: parte especial, arts. 235 a 361 do CP.** 22 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2008 (Série leituras jurídicas: provas e concursos; v. 2).
- RAMOS, João Gualberto Garcez. **Crimes funcionais de prefeitos.** Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo.** 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2007 (Coleção sinopses jurídicas; v. 19).
- ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo: parte II.** 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010 (Coleção sinopses jurídicas; v. 20).
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- VITTA, Heraldo Garcia. **A Sanção no Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 2003 (Coleção Temas de Direito Administrativo, v. 8; Direção de Celso Antônio Bandeira de Mello).