

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS  
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS  
CURSO DE DIREITO**

**LUIZA ANTUNES BETTIO**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: A  
(IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO À  
CONDUTA DO AGENTE POLÍTICO  
TRABALHO DE CURSO**

Santa Rosa  
2023

**LUIZA ANTUNES BETTIO**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: A  
(IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO À  
CONDUTA DO AGENTE POLÍTICO  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas  
Machado de Assis, como requisito parcial para  
obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Orientador: Me. Franciele Seger


Santa Rosa  
2023

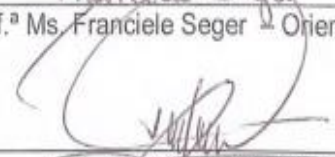
**LUIZA ANTUNES BETTIO**

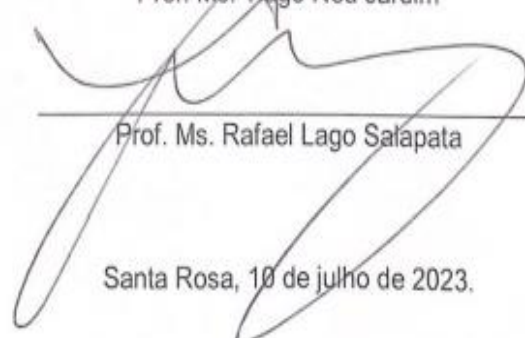
**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E OS CRIMES DE RESPONSABILIDADE: A  
(IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO À  
CONDUTA DO AGENTE POLÍTICO  
TRABALHO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora

  
\_\_\_\_\_  
Prof.ª Ms. Franciele Seger Orientador(a)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Ms. Tiago Neu Jardim

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Ms. Rafael Lago Salapata

Santa Rosa, 10 de julho de 2023.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho a minha vó, Beatriz, que guiou meus passos no final dessa trajetória lá do céu. E a todas as pessoas, que de alguma forma contribuíram para a conclusão desse ciclo.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço á família, pelo apoio, amor e incentivo de sempre, por me apoiarem e me ensinarem os verdadeiros valores da vida.

Agradeço a minha mãe, por nunca me deixar desistir e não medir esforços para que este sonho se realizasse.

Agradeço à minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Me. Franciele Seger, por todo apoio e ensinamento dedicados a mim, para a concretização deste trabalho.

Agradeço aos amigos que fiz nesta caminhada e a todos os momentos que compartilhamos juntos.

Por fim, agradeço a Deus, por sempre iluminar o meu caminho.

### **Epígrafe**

Acredite em si mesmo e em tudo o que você é. Saiba que há algo dentro de você que é maior do que qualquer obstáculo. - Christian D. Larson.

## RESUMO

O tema da presente pesquisa é improbidade administrativa, crimes de responsabilidade e a (im)possibilidade da aplicação do duplo regime sancionatório. A delimitação temática consiste em analisar a lei que aborda a improbidade administrativa (Lei nº 14.230/2021) e os crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/1950), estabelecendo um paralelo entre os dispositivos legais mencionados e as condutas ilícitas praticadas pelos agentes políticos, e, a partir dessa análise, busca-se discutir se as condutas de improbidade administrativa podem ser consideradas como crimes de responsabilidade, implicando na aplicação do duplo regime sancionatório, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O problema de pesquisa consiste em responder a seguinte pergunta: as condutas praticadas pelos agentes políticos, descritas na Lei de Improbidade Administrativa, poderiam igualmente ser consideradas como crimes de responsabilidade e, conseqüentemente, atos de corrupção, aplicando-se o duplo regime sancionatório? O objetivo geral é analisar os atos de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade cometidos pelos agentes políticos, a fim de compreender se as condutas de improbidade administrativa podem ser consideradas também como crimes de responsabilidade, permitindo a aplicação do duplo regime sancionatório. A pesquisa é relevante devido à atualidade do tema, considerando a frequente discussão sobre corrupção na sociedade brasileira e a necessidade de fortalecimento das medidas de combate à corrupção e responsabilização dos agentes políticos. Quanto à metodologia, trata-se de uma pesquisa de natureza teórico-empírica, baseada na documentação indireta, utilizando levantamento de dados por meio de pesquisa documental, leis, artigos científicos e jurisprudência. O método de abordagem utilizado será o hipotético-dedutivo. Os métodos auxiliares serão o histórico e o comparativo. A presente monografia está dividida em dois capítulos. No primeiro capítulo será realizado um estudo histórico da improbidade administrativa, abordando sua evolução conceitual e normativa no contexto brasileiro, especialmente as condutas dos agentes políticos e as particularidades e responsabilidades desses indivíduos que ocupam cargos de poder e representação política. No segundo capítulo, será explorada a aplicação do duplo regime sancionatório, segundo entendimento jurisprudencial do STF, sendo apresentada uma retrospectiva histórica da corrupção no Brasil, para, em seguida, analisar a possibilidade de responsabilização da conduta dos agentes políticos perante a legislação brasileira. Este trabalho investigou se as condutas descritas na Lei de Improbidade Administrativa, praticadas por agentes políticos, podem ser consideradas como crimes de responsabilidade e, portanto, atos de corrupção sujeitos a um duplo regime sancionatório. A análise revelou uma sobreposição entre esses conceitos, levantando a necessidade de uma maior clareza conceitual e harmonização das leis, visando fortalecer o Estado de Direito e promover uma sociedade mais justa e íntegra.

**Palavras-chave:** Improbidade Administrativa – Crime de Responsabilidade – Agente Político – Corrupção – Duplo regime sancionatório

## ABSTRACT

The subject of this research is administrative misconduct, crimes of responsibility, and the (im)possibility of applying dual sanctioning regimes. The thematic delimitation consists of analyzing the law addressing administrative misconduct (Law No. 14,230/2021) and crimes of responsibility (Law No. 1,079/1950), establishing a parallel between the mentioned legal provisions and the illicit conduct committed by political agents. Based on this analysis, the aim is to discuss whether acts of administrative misconduct can be considered crimes of responsibility, leading to the application of dual sanctioning regimes, according to the jurisprudence of the Supreme Federal Court. The research problem consists of answering the following question: can the conduct performed by political agents, as described in the Law of Administrative Misconduct, equally be considered crimes of responsibility and, consequently, acts of corruption, resulting in the application of dual sanctioning regimes? The overall objective is to analyze acts of administrative misconduct and crimes of responsibility committed by political agents, in order to understand if acts of administrative misconduct can also be considered crimes of responsibility, allowing for the application of dual sanctioning regimes. The research is relevant due to the current nature of the topic, considering the frequent discussion about corruption in Brazilian society and the need to strengthen measures to combat corruption and hold political agents accountable. As for the methodology, it is a theoretical-empirical research based on indirect documentation, using data collection through documentary research, laws, scientific articles, and jurisprudence. The hypothetical-deductive approach will be used as the method of approach, with auxiliary methods including the historical and comparative methods. This monograph is divided into two chapters. The first chapter will provide a historical study of administrative misconduct, addressing its conceptual and normative evolution in the Brazilian context, particularly the conduct of political agents and the specific responsibilities of individuals holding positions of power and political representation. In the second chapter, the application of the dual sanctioning regime will be explored, according to the jurisprudential understanding of the Supreme Federal Court. A historical retrospective of corruption in Brazil will be presented to analyze the possibility of holding political agents accountable under Brazilian legislation. This work investigated whether the conduct described in the Law of Administrative Misconduct, performed by political agents, can be considered crimes of responsibility and, therefore, acts of corruption subject to dual sanctioning regimes. The analysis revealed an overlap between these concepts, highlighting the need for greater conceptual clarity and harmonization of laws in order to strengthen the rule of law and promote a more just and honest society.

**Keywords:** Administrative Improbability – Liability Crimes – Corruption – Conduct – Dual Sanctioning Regime.



## LISTA DE ABREVIÇÕES, SIGLAS E SÍMBOLOS.

p. – Página

pag. – Página

FEMA – Fundação Educacional Machado de Assis

§ - Parágrafo

CF – Constituição Federal

STJ – Supremo Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

nº - Número

Art. – Artigo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>1 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIMES DE RESPONSABILIDADE: UM OLHAR A PARTIR DA CONDUTA DOS AGENTES POLÍTICOS .....</b>	<b>15</b>
1.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA.....	16
1.2 AS CONDUTAS DOS AGENTES POLÍTICOS.....	21
1.3 CRIMES DE RESPONSABILIDADE VERSUS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA .....	25
<b>2 A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO À CONDUTA DOS AGENTES POLÍTICOS .....</b>	<b>32</b>
2.1 BREVE HISTÓRICOS DA CORRUPÇÃO NO BRASIL.....	33
2.2 A POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DA CONDUTA DOS AGENTES POLÍTICOS PERANTE O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	36
2.3 A (IN)APLICABILIDADE DO DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO ÀS CONDUTAS DOS AGENTES POLÍTICOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....	42
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>54</b>

## INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa é um conceito jurídico que se refere a atos ilícitos praticados por agentes públicos no exercício de suas funções. Essa prática está prevista na Lei de Improbidade Administrativa no Brasil, especificamente na Lei 14.230/21. O tema da presente pesquisa é Improbidade Administrativa e os Crimes de Responsabilidade: A (Im)possibilidade de aplicação do duplo regime sancionatório. A delimitação temática consiste em expor a lei que trata da improbidade administrativa (Lei nº 14.230/2021) e dos crimes de responsabilidade (Lei nº 1.079/1950), fazendo um paralelo entre os dispositivos citados, bem como a conduta ilícita praticada pelos agentes políticos enquadrada na forma de corrupção, sob o enfoque administrativo e sociológico. A partir disso, pretende-se discutir se as condutas de improbidade administrativa podem ser igualmente consideradas como crimes de responsabilidade, aplicando-se o duplo regime sancionatório, consoante entendimento do Supremo Tribunal Federal.

A partir disso, o problema de pesquisa consiste em responder o seguinte questionamento: as condutas praticadas pelos agentes políticos, descritas na Lei de Improbidade Administrativa, poderiam igualmente ser consideradas como crimes de responsabilidade e, conseqüentemente, atos de corrupção, aplicando-se o duplo regime sancionatório?

O objetivo geral é estudar as condutas de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade, analisando a possibilidade de enquadrar as condutas dos agentes políticos como atos de corrupção passíveis de aplicação do duplo regime sancionatório. Serão examinados os dispositivos legais pertinentes, a jurisprudência e os fundamentos jurídicos e sociológicos relacionados ao tema, visando contribuir para o debate sobre a responsabilização dos agentes políticos e o combate à corrupção.

Os objetivos específicos são analisar os fatos históricos relacionados aos atos de improbidade administrativa, conforme estabelecido pela Lei nº 14.230/21. Além disso, será realizada uma análise comparativa entre os atos de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/50 e na

Constituição Federal de 1988. Analisar os crimes de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade cometidos pelos agentes políticos, bem como suas respectivas sanções. A partir dessa análise, busca-se compreender a possibilidade ou impossibilidade de enquadrar tais condutas como atos de corrupção que podem ser punidos de forma dupla, conforme o entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

A escolha do tema se justifica pela sua grande relevância na sociedade brasileira atual, uma vez que a corrupção é um assunto amplamente discutido e causa indignação devido à percepção de impunidade dos envolvidos. Nesse contexto, é fundamental compreender o alcance da lei de improbidade administrativa e da lei dos crimes de responsabilidade, bem como sua aplicabilidade e as sanções correspondentes, especialmente no que diz respeito às condutas corruptas dos agentes políticos.

Essa análise é coerente com o momento histórico em que vive-se marcado por escândalos de corrupção e pela falta de confiança da população nos agentes políticos. A investigação dessas questões busca contribuir para o debate sobre a responsabilização desses agentes e o fortalecimento das medidas de combate à corrupção, visando resgatar a confiança da sociedade nas instituições públicas.

A metodologia que orienta o percurso da pesquisa será constituída em documentação indireta, cujo levantamento dos dados será feito por meio de pesquisa documental, leis, artigos científicos e jurisprudência. O método de abordagem a ser utilizado no presente projeto será o hipotético-dedutivo, uma vez que busca explanar sobre os crimes de improbidade administrativa e de responsabilidade cometidos pelos agentes políticos e suas sanções, a fim de apontar a (im)possibilidade de aplicação da teoria do duplo regime sancionatório. Já os métodos de procedimentos auxiliares serão o histórico e o comparativo, visto que será feito um resgate de fatos passados comparando-os com o presente, confrontando o problema principal.

A pesquisa é dividida em dois capítulos. No primeiro capítulo, subdividido em três tópicos, inicialmente será realizada uma análise histórica da improbidade administrativa, buscando compreender a evolução conceitual e normativa desse fenômeno no contexto brasileiro. Serão exploradas as origens históricas desse instituto, identificando seus marcos legais, bem como a evolução das políticas de combate à corrupção no país.

O segundo tópico tem como foco as condutas dos agentes políticos. Serão examinadas as particularidades e responsabilidades inerentes a esses indivíduos que ocupam cargos de poder e representação política. Serão discutidas as condutas que podem configurar atos de improbidade administrativa por parte desses agentes, destacando-se a importância da ética e da responsabilidade na gestão pública.

Em seguida, o terceiro tópico abordará a relação entre os crimes de responsabilidade e os atos de improbidade administrativa. Será feita uma análise comparativa desses dois institutos, buscando identificar suas semelhanças, diferenças e eventuais sobreposições. Será discutido o enquadramento jurídico dessas condutas, considerando as sanções aplicáveis e os critérios de responsabilização.

No segundo capítulo, igualmente divididos em três subtítulos, abordar-se-á sobre a aplicação do duplo regime sancionatório aos agentes políticos. Inicialmente, no primeiro tópico, será apresentada uma breve retrospectiva histórica da corrupção no Brasil, contextualizando as raízes desse problema social e político que tem afetado o país ao longo dos anos.

No segundo tópico será analisada a possibilidade de responsabilização da conduta dos agentes políticos perante o ordenamento jurídico brasileiro, identificando os critérios de responsabilização aplicáveis aos agentes políticos e as dificuldades enfrentadas nesse processo. Por fim, será discutida a aplicabilidade do duplo regime sancionatório às condutas dos agentes políticos, a partir da análise do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, avaliando os fundamentos e as repercussões da sua interpretação.

## **1 ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CRIMES DE RESPONSABILIDADE: UM OLHAR A PARTIR DA CONDUTA DOS AGENTES POLÍTICOS**

Diverso dos outros ramos do direito, o direito administrativo surgiu para regular as relações jurídicas entre os dominantes do poder de administrar regendo as atividades exercidas e imponto limites. Foi evoluindo, através de outros direitos públicos, buscando soluções e bases nestes ordenamentos, passando por fontes e princípios, discorrendo sobre os poderes dos administradores e seus deveres.

Para tanto, inicialmente, pauta-se sobre o ato administrativo, que significa toda manifestação unilateral de vontade da Administração Pública que, agindo nessa qualidade, tenha por fim imediato adquirir, resguardar, transferir, modificar, extinguir e declarar direitos, ou impor obrigação aos administrados ou a si própria (MEIRELLES, 2009).

Estes atos devem ser públicos e transparentes, exceto em casos justificáveis, uma vez que a publicidade é requisito de eficácia e moralidade, tornando possível que qualquer pessoa tenha acesso. O conceito de agente político, por sua vez, engloba todos que de alguma forma executam alguma atividade atribuída ao Estado que seja transitória, ocasional ou até mesmo sem remuneração (CANCELLIER DE OLIVIO; ORSSATTO, 2011).

Dessa forma, no presente capítulo analisar-se-á a lei de improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade, na medida em que os atos de improbidade administrativa agridem moral e materialmente os princípios e parâmetros constitucionais, ou seja, a ordem jurídica estabelecida. E a lei vem como forma de punição a estes atos, a fim de estabelecer sanções àqueles que a infringem (FAZZIO JR., 2016).

Nesse íterim, a lei nº 1.079/50 tipifica quais são considerados crimes de responsabilidade e suas determinadas sanções, uma vez que nem todos os atos de improbidade são considerados crimes. Somado a isso, a lei nº 14.230/2021 dispõe sobre a improbidade administrativa, tendo como objetivo garantir a honestidade na estrutura do Estado e na realização de suas atividades, visando preservar a integridade do patrimônio público e social. À vista disso, far-se-á, no tópico seguinte, um breve estudo histórico sobre a improbidade administrativa.

## 1.1 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UMA ANÁLISE HISTÓRICA

A Administração Pública direta se apresenta como um complexo de órgãos integrados na estrutura administrativa do Estado, a chamada Administração Pública indireta ou descentralizada é o conjunto de entidades com personalidade jurídica própria, criadas ou autorizadas por lei, na forma do art. 37, XIX, da Constituição Federal, com autonomia financeira e administrativa, prestadoras de serviços públicos ou exploradoras de atividades econômicas, vinculadas ao Poder Executivo. É a periferia administrativa que pressupõe a participação de valores, rendas, bens e verbas públicas, mediante configurações jurídicas diversificadas (NEVES, 2019).

A palavra “probidade” vem do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. A improbidade, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa imoralidade, desonestidade (NEVES, 2019).

Historicamente, em 1991, o então presidente Fernando Collor de Melo, determinado a acabar com a onda de corrupção que assolava o País, enviou o projeto de Lei 1.446/91, nascendo deste a Lei de Improbidade Administrativa. A Lei vem com a finalidade de combater atos que afetem a moralidade e maltratem a coisa pública (MATTOS, 2010)

Sancionada em 2 de junho de 1992, a referida lei traz as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, danos ao erário e violação aos princípios administrativos (BRASIL, 1992). Salienta-se que as penas previstas no art. 37, § 4º da Constituição, só puderam ser aplicadas por atos de improbidade administrativa praticados após a entrada em vigor da Lei de Improbidade.

A improbidade é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção de dolo ou, incomumente, culpa grave<sup>1</sup>, que viola a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Ainda, vale ressaltar, que a definição de improbidade incorre da

---

<sup>1</sup> Após alteração da Lei 8.429/92 pela Lei 14.230/21, retira-se a culpa grave para qualificação da Improbidade Administrativa, mantendo apenas o dolo.

demonstração de má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela lei de improbidade administrativa (NEVES, 2019).

Tratando-se de uma norma infraconstitucional, concebida para dar efetividade ao artigo 37, § 4º, da CF/88, possui o dever de permitir que todos os agentes públicos saibam inicialmente, qual é o ato tido como ímprobo, para após terem ciência dos seus tipos legais. Deste modo, somente os casos que se enquadrem de forma clara e expressa é que deverão submeter-se análise da Lei no 8.429/92 (MATTOS, 2010).

Simplificadamente, a definição pode ser compreendida com o ato ilícito, praticado por agentes públicos ou terceiros, geralmente de forma dolosa, contra o patrimônio, entidades públicas ou privadas, gestoras de recursos públicos, que possa acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao erário, concessão ou aplicação indevida de benefícios financeiros ou tributários, bem como violação aos princípios que regem a Administração Pública (NEVES, 2019). Assim:

Atos de improbidade administrativa são aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificada em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público. A lei de improbidade, portanto, não pune a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todo aquele que o auxilie, voltada para a corrupção. Na responsabilização por improbidade administrativa, deve-se observância ao princípio da intrascendência subjetiva das sanções, que, conforme preceitua o Supremo Tribunal Federal, “inibe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos”. (MORAIS, 2022, p.441).

Outrossim, o designo constitucional à improbidade administrativa é evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, pois, como já salientava Platão, a punição e afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretendem fixar uma regra proibitiva, de que os servidores públicos não se deixem “induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado”. (MORAIS, 2022, p. 441).

Acontece que a improbidade administrativa, como concebida no direito brasileiro, pela Constituição Federal de 1988 e, depois, pela Lei nº 8.429/92 (e atualmente pela Lei 14.230/2021), não se restringe à simples desonestidade ou à singela ruptura de valores. Se há uma qualificação especial da improbidade, em



razão da lesão ao erário (art. 10) ou do enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º), o fato é que aquela lei ordinária prevê (art. 11) modalidade de ato de improbidade que não carece de nenhum desses resultados para se caracterizar (art. 21, I). (FAZZIO, 2016).

É possível pensar na improbidade administrativa, também como uma questão axiológica<sup>2</sup>, uma vez que a conduta do agente público ímprobo não deixa de entremostrarmos uma negação dos valores morais, presumidamente, norteadores da prestação de serviços públicos. A honestidade é um valor, a lealdade é outro (FAZZIO, 2016).

Pode-se dizer então, sob o princípio da Constituição Federal, operada pelos dispositivos da Lei 8.429/92, que se tem a improbidade administrativa como ato ilegal, fundado na má-fé do agente público que, isoladamente ou com a participação de terceiro, viola o dever de probidade administrativa, com ou sem proveito econômico, produzindo ou não lesão ao patrimônio público econômico (FAZZIO, 2016).

A probidade administrativa é compreendida como um dever/ser administrativo resultante da conjunção coordenada dos princípios constitucionais da Administração Pública. Essa interação principiológica produz a estrutura deontológica, jurídica e axiológica que dá sustentação à probidade administrativa. Decorre daí que, para o reconhecimento do ato de improbidade, não é suficiente a singela ruptura com a legalidade, pura e simples, senão com a legalidade qualificada pela interação com os demais princípios constitucionais que lhe fazem companhia. (FAZZIO, 2016, p. 134).

Tendo como norteador, a Lei em seu primeiro artigo e o parágrafo único, traz uma definição bem clara do que se trata. Em suma, o primeiro artigo da Lei de Improbidade Administrativa define o escopo de aplicação da legislação e estabelece os princípios fundamentais que norteiam sua aplicação. Com isso, busca-se combater a corrupção e a improbidade no âmbito da administração pública, garantindo a ética, a transparência e a eficiência.

Esta lei também se aplica aos atos de improbidade cometidos contra o patrimônio de entidades que recebam subvenções, benefícios ou incentivos fiscais ou de crédito de órgãos públicos. Isso inclui entidades que tenham sido criadas ou que sejam custeadas com menos de cinquenta por cento de seu patrimônio ou

---

<sup>2</sup> Teoria filosófica responsável por investigar esses valores, concentrando-se particularmente nos valores morais. Etimologicamente, a palavra "axiologia" significa "teoria do valor", sendo formada a partir dos termos gregos "axios" (valor) + "logos" (estudo, teoria).

receita anual provenientes do erário público. Nessas situações, as penalidades financeiras serão limitadas ao impacto do ato ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (BRASIL, 1992). Veja-se o disposto na lei:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (BRASIL, 1992).

Além disso, fundamenta-se constitucionalmente no artigo 37, §4º da Constituição Federal, segundo o qual os atos de improbidade administrativa acarretarão 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 ação penal cabível”. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a doutrina por vezes diverge em relação ao conceito de (im)probidade administrativa. Alguns autores sustentam que probidade é um subprincípio da moralidade administrativa. Outros defendem que a moralidade é princípio constitucional e que a improbidade resulta da violação deste princípio (NEVES, 2019). Relativamente à moralidade:

A moralidade administrativa serve para separar o lícito e o ilícito, uma vez que tem por objeto a prestação de um serviço de interesse coletivo e acarreta para a Administração pública o dever de agir com transparência, boa-fé e lealdade, respondendo, dessa forma, a todas as expectativas legais geradas. O agente que atua desonestamente a fim de beneficiar ou de prejudicar um particular está agindo contra a moralidade administrativa. (CANCELLIER DE OLIVIO; ORSSATTO, 2011, p.69).

Entretanto, vale destacar que o exercício de uma função pública caracteriza a prestação de um serviço à população em geral, tem uma responsabilidade incumbida após assumir o respectivo cargo, sendo regido e fiscalizado pela Lei. O seu descumprimento acarretará sanções, para que o exercício das mais diversas

funções existentes na Administração Pública seja cumprido de forma correta e honesta. Nesse contexto:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública. (PIETRO, 2022, p. 1019).

A inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição refletiu a preocupação em promover a ética na Administração Pública e combater a corrupção e a impunidade no setor público. Anteriormente, a improbidade administrativa era considerada uma infração aplicável apenas aos agentes políticos, enquanto os demais servidores públicos eram punidos somente por enriquecimento ilícito durante o exercício do cargo (PIETRO, 2022).

Com a inclusão do princípio da moralidade na Constituição, a exigência de conduta moral estendeu-se a toda a Administração Pública e a improbidade passaram a ter uma abrangência maior, sendo prevista e punida rigorosamente para todas as categorias de servidores públicos e englobando infrações que vão além do enriquecimento ilícito (PIETRO, 2022).

A inclusão do princípio da moralidade na Constituição está alinhada com a evolução do princípio da legalidade no sistema jurídico de outros países. Essa evolução resultou na criação do Estado Democrático de Direito, que é reconhecido no preâmbulo e no artigo 1º da Constituição (PIETRO, 2022).

Isso implicou uma rejeição ao positivismo jurídico e uma ampliação do princípio da legalidade, que passou a abranger outros valores, como razoabilidade, boa-fé, moralidade, economicidade, entre outros, que agora são consagrados na doutrina, jurisprudência e até mesmo em regras expressas na Constituição e em normas infraconstitucionais. O objetivo foi recuperar o conteúdo axiológico do direito, que foi em grande parte perdido com o positivismo jurídico (PIETRO, 2022). Ademais:

Ao falar em obediência à lei, está exigindo conformidade com a lei formal; ao falar em obediência ao direito, está exigindo conformidade não só com a lei formal, mas também com a moral, a ética, o interesse público, enfim, com todos os princípios e valores que decorrem implícita ou explicitamente da Constituição. (PIETRO, 2022, p. 1.020).

Em suma, a legalidade, em seu sentido abrangente, engloba todos os demais princípios, incluindo o da moralidade. Porém, em seu sentido restrito, a legalidade se limita à obediência às leis, enquanto a moralidade demanda principalmente honestidade, cumprimento das normas de boa administração, busca pelo interesse público, boa-fé e lealdade (PIETRO, 2022).

A partir disso, no próximo tópico abordar-se-á as condutas praticadas pelos agentes políticos conforme descrito na Lei de Improbidade Administrativa.

## 1.2 AS CONDUTAS DOS AGENTES POLÍTICOS

Como marco inicial, tem-se a Constituição Federal de 1946, como precursora a dispor as sanções que os agentes políticos sofreriam ao cometer determinados atos. Posteriormente, a Constituição Federal de 1988 inovou ao introduzir o ato de improbidade no capítulo da Administração Pública, ordenando os princípios básicos da Administração em seu art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” [...] (BRASIL, 1988).

A lei não é um diploma exclusivamente administrativo, mas sim, multidisciplinar. Nessa linha de coerência normativa, as sanções à improbidade administrativa, tanto no plano legislativo quanto no jurisdicional, não podem desprezar a ascendência exercida pelos direitos fundamentais (individuais, coletivos, sociais e políticos) (FAZZIO, 2016). Ademais:

[...] a Lei de Improbidade Administrativa não é uma lei penal. É uma norma comprometida com a proteção do direito difuso à probidade administrativa. Exibe consistente potencial de caráter sancionatório e está ancorada ao resguardo da integridade moral e material da Administração Pública, em todos os níveis e segmentos.

A imbricação convergente de princípios constitucionais objetivando a preservação do interesse social e sua impregnação irrestrita por fundamentos éticos é a melhor perspectiva para consideração da Lei de Improbidade Administrativa, como expediente normativo apto a corresponder às expectativas da cidadania e elevar o nível de eficácia dos serviços públicos. (FAZZIO, 2016, p.12).

A Lei engloba diversos agentes que podem ser regidos ou atingidos pelas suas sanções, tanto físicas ou jurídicas, e que estejam envolvidas com a atuação ímproba. Entretanto, para que o ato de improbidade implique a aplicação das

medidas sancionatórias, é necessário que estejam presentes o sujeito ativo ou passivo (FAZZIO, 2016).

Nesse íterim, o sujeito passivo é a vítima do ato de improbidade, podendo ser entendido como aquele que foi prejudicado ou sofreu o prejuízo. A propósito, a Administração Pública Direta é composta pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios e Territórios, ao passo que a Administração Pública Indireta é formada pelas autarquias, empresas públicas, fundações públicas e sociedades de economia mista. (NEVES, 2019). Nesse contexto:

De acordo com a norma em comento, os sujeitos passivos da improbidade administrativa são: a) antes da Administração Pública Direta; b) entidades da Administração Pública Indireta; c) empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual; d) entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público; e) entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual. (NEVES, 2019, p.26).

Já o sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade e que, portanto, será réu na respectiva ação judicial de improbidade administrativa. Ele pode ser dividido em duas espécies: a) agentes públicos (art. 2.º); e b) terceiros (art. 3.º). A primeira espécie tem seu conceito expresso no art. 2.º da Lei 8.429/1992, que dispõe:

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. (BRASIL, 1992).

A segunda espécie são os agentes políticos. Há duas formas de conceituar, a primeira explana, em um conceito amplo, que: agentes políticos são os “componentes do Governo nos seus primeiros escalões” (NEVES, 2019, p. 42), que atuam com independência funcional.

Tais agentes possuem, normalmente, as suas funções delineadas na Constituição e não se encontram subordinados aos demais agentes, pois ocupam os órgãos de cúpula (órgãos independentes). Inserem-se neste conceito os Chefes do Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos), os membros das Casas Legislativas (Senadores, Deputados e vereadores), os membros do Poder

Judiciário (magistrados), membros do Ministério Público (Procuradores e Promotores) etc (NEVES, 2019).

E o segundo conceito, em uma forma restritiva, discorre que, os agentes políticos são aqueles que ocupam local de destaque na estrutura estatal, responsáveis pelas decisões políticas fundamentais do Estado. Esse é o entendimento majoritário da doutrina (NEVES, 2019). Celso Antônio Bandeira de Mello ensina o seguinte conceito de agente político:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. (...) O vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. (MELLO, 2014, p. 229-230).

Além disso, expressa que, ainda não há dentro do sistema constitucional uma separação expressa entre agentes políticos e outros servidores públicos, tanto para direitos e garantias, como para obrigações. Ressaltando que a constituinte não traz uma distinção formal, apenas define certos aspectos do tratamento jurídico a ser dado a determinadas categorias de agentes políticos, seja em razão da importância da função que desempenha, com a prerrogativa de foro e através do sistema de responsabilização dos chamados crimes de responsabilidade, num sistema híbrido que envolve participação de órgãos do Poder Judiciário e de órgãos do Poder Legislativo (MELLO, 2014).

O artigo 2º da Lei 14.230 de 2021, por sua vez, dispõe que

Considera-se agente público o agente político, o servidor público e 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 referidas no art. 1º da Lei. (BRASIL, 2021).

O ato de improbidade administrativa caracteriza-se a partir da nova lei, 14.230/21, da presença do elemento subjetivo “dolo”. É necessário que na conduta do agente seja evidenciada o dolo. Ou seja, a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, não valendo apenas a voluntariedade, é necessário que o agente público deseje alcançar determinado resultado (COSTA, 2022).

Tipifica-se dolo direto, quando o agente quiser o resultado, e dolo eventual quando assume o risco de produzi-lo. Assim, conceitua-se o dolo como a vontade consciente determinada a realizar ou aceitar a realizar a conduta. Divide-se assim,

em dois elementos: *Volitivo*, que é a vontade de praticar a conduta prevista na norma, e *intelectivo*, configurado na consciência da conduta e do resultado (COSTA, 2022).

Nesse sentido, a Lei não pune a mera ilegalidade, mas sim a conduta ilegal ou imoral do agente público, e de todos aqueles que auxiliarem. Assim, na responsabilização por improbidade administrativa, deve observar-se o princípio da intranscendência subjetiva das sanções, que, conforme conceitua o Supremo Tribunal Federal, “inibe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos”. (MORAIS, 2022, p.441).

No combate constitucional, Moraes traz como finalidade, evitar que os agentes públicos atuem em detrimento do Estado, uma vez que a punição e afastamento da vida pública dos agentes corruptos pretende fixar uma regra proibitiva, para que os servidores públicos não se deixem “induzir por preço nenhum a agir em detrimento dos interesses do Estado”. (MORAIS, 2022 p.441).

Entretanto, para sua consumação, exige-se um desvio na conduta do agente público, durante o exercício das suas funções, que indevidamente afasta-se dos padrões éticos e morais presentes na sociedade, pretendendo obter vantagens, tanto materiais ou gerando prejuízos ao patrimônio público, mesmo que ao final não obtenha sucesso nas suas intenções (MORAIS, 2022)

A Lei nº 8.429/92, com as alterações trazidas pela Lei nº 14.230/21, consagrou a responsabilidade subjetiva do servidor público, exigindo o dolo nos atos de improbidade (arts. 9º, 10 e 11). Afasta-se, portanto, a responsabilização objetiva, conforme salienta o Superior Tribunal de Justiça, inexistindo a possibilidade da atribuição da responsabilidade objetiva na esfera da Lei 8.429/92. Veja-se:

[...] a má-fé, consoante cediço, é premissa do ato ilegal e ímprobo e a ilegalidade só adquire o status de improbidade, quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública, coadjuvados pela má intenção do administrador. (BRASIL, 2021).

Vale ressaltar duas características básicas dos atos de improbidade administrativa: a natureza civil e a necessidade de tipificação em lei federal. A natureza civil dos atos decorre da redação constitucional, consagrando a independência da responsabilidade civil por ato de improbidade administrativa e a possível responsabilidade penal, derivada da mesma conduta (MORAIS, 2022).

Ante o exposto, os agentes públicos somente podem ser responsabilizados pelo cometimento de atos de improbidade posteriores à edição da Lei nº 8.429/92, sendo vedada a aplicação do referido diploma legal retroativamente. Dessa forma:

O Supremo Tribunal Federal entendeu que são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundado na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992). Trata-se de previsão excepcional, pois a regra é a prescritibilidade, inclusive em relação às demais sanções previstas na lei de improbidade administrativa. (MORAIS, 2022, p. 442).

Reitera-se que a voluntariedade é essencial para a responsabilização. O dolo ocorre quando alguém age intencionalmente de maneira contrária ao dever jurídico, com um propósito censurável e consciente de que está agindo ilegalmente. O dolo está presente quando alguém deseja um comportamento ou resultado, tendo plena ciência de sua ilegalidade (CAMMAROSANO, 2022). “O dolo consiste na vontade de cometer uma violação de direito, e a culpa, na falta de diligência. Dolo, portanto, é a violação deliberada, consciente, intencional, do dever jurídico.” (GONÇALVES, 2023, p. 137).

Em suma, dolo é a conduta voluntária do agente. A conduta nasce ilícita porquanto a vontade se dirige à concretização de um resultado antijurídico – o dolo abrange a conduta e o efeito lesivo dele resultante. O juízo de desvalor no dolo incide sobre a conduta ilícita desde a sua origem. Em resumo, no dolo, a pessoa deseja tanto a ação quanto o resultado que dela advém (GONÇALVES, 2023).

Em face do exposto, no próximo tópico, estudar-se-á mais detalhadamente as características de cada um desses tipos de infrações, suas implicações legais e as diferenças entre eles, buscando entender como cada um afeta a integridade e a responsabilidade no exercício da função pública.

### 1.3 CRIMES DE RESPONSABILIDADE VERSUS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Conceitua-se crimes de responsabilidade como 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 (MORAIS, 2022).

Destaca-se que os crimes de responsabilidade possuem natureza política, pois a sua punição ocorre por meio de um processo político-jurídico, que pode resultar no afastamento do agente público do cargo e na perda de direitos políticos. Além disso, os crimes de responsabilidade geralmente são analisados por um órgão legislativo, como o Congresso Nacional no caso do Presidente da República, ou uma Assembleia Legislativa nos casos de Governadores. Esses órgãos são responsáveis por instaurar e conduzir o processo de julgamento, respeitando o devido processo legal e garantindo a ampla defesa do acusado (MORAIS, 2022).

Em resumo, os crimes de responsabilidade são infrações cometidas por agentes políticos que atentam contra a ordem constitucional e a probidade administrativa. Esses crimes possuem consequências políticas e jurídicas graves, podendo resultar no afastamento do agente público do cargo e na perda de direitos políticos. O julgamento desses crimes ocorre por meio de um processo político-jurídico conduzido por um órgão legislativo (MORAIS, 2022).

A Constituição Federal, no seu artigo 85, especifica os crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República. Vale frisar que os atos que atentem contra a Constituição Federal, poderão ser responsabilizados, desde que haja previsão legal, visto que tais infrações devem emanar de lei federal, que estabelece normas e julgamento. Assim expressa a sumula vinculante 46, do STF, em seu enunciado (BRASIL, 1988).

Os crimes de responsabilidade caracterizam-se como infrações político-administrativas que podem causar duas sanções autônomas e cumulativas: perda do cargo e a inabilitação para o exercício de função pública pelo prazo de oito anos, conforme expresso na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 52, parágrafo único. Salienta-se que a inabilidade recai a todas as funções públicas, seja derivada de concursos, de confiança ou mandatos eletivos (MORAIS, 2022).

Nesse sentido, destaca-se o artigo 52, da Constituição Federal de 1988:

**Art. 52.** Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

**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. (BRASIL, 1988).

Tratando-se do Presidente da República, uma vez condenado, além de perder o cargo, não poderá se candidatar nem exercer nenhum cargo político por oito anos consecutivos. Ao processo por crime de responsabilidade dá-se o nome impeachment, o qual busca a destituição da função pública por meio de processo político-crimina. (BRASIL, 1988).

Nesse contexto, destaca-se que os crimes de responsabilidade estão previstos em duas partes na legislação brasileira: na Constituição Federal e na Lei nº 1.079/1950. Os dois dispositivos elencam uma série de condutas ilícitas que só podem ser cometidas por agentes públicos. Veja-se o artigo 4º, da lei 1.079/1950:

Art. 4º São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra a Constituição Federal, e, especialmente, contra:

- I - A existência da União;
- II - O livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos poderes constitucionais dos Estados;
- III - O exercício dos direitos políticos, individuais e sociais;
- IV - A segurança interna do país;
- V - A probidade na administração;
- VI - A lei orçamentária;
- VII - A guarda e o legal emprego dos dinheiros públicos;
- VIII - O cumprimento das decisões judiciais (Constituição, artigo 89).

(BRASIL, 1950).

Entretanto, apesar de serem intitulados crimes, não podem ser confundidos com os fatos típicos tutelados pelo Direito Penal, e que podem corresponder a uma série de restrições. Nesse sentido, Rogério Greco faz a seguinte distinção:

Pelo que se percebe por intermédio das sanções previstas nos diplomas legais que cuidam do crime de responsabilidade, embora possuam essa denominação, não se infligem sanções de natureza penal, mas, sim, aquelas de cunho político administrativo, conduzindo à aplicação de sanções políticas, a exemplo da perda do cargo, a inabilitação por um período predeterminado etc. (GRECO, 2016 p. 241).

De tal modo, vale ressaltar que as atribuições dos agentes políticos não devem se confundir com as funções exercidas pelos demais servidores públicos, que são subordinados a limitações hierárquicas, não dotados de autonomia funcional e sujeitos a um sistema comum de responsabilidade (MEIRELLES, 2022).

Os agentes políticos, em virtude das suas funções, detêm uma liberdade funcional que a Constituição prevê a eles, não estando sujeitos ao sistema de supervisão e repressão comum dos demais agentes públicos. Entretanto, não deveriam estar sujeitos aos critérios e procedimentos de apuração de responsabilidade própria do servidor administrativo. A responsabilidade do agente político não deve ser apurada pelo mesmo padrão e nem pelos mesmos meios com que se averigua a responsabilidade do agente administrativo (MEIRELLES, 2022).

Os atos de improbidade administrativa são divididos em três secções na Lei 14.230/21, intitulados como: Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito; Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário; e Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública (BRASIL, 2021).

Reitera-se que, a partir da promulgação da Lei nº 14.230/21, a caracterização do ato de improbidade administrativa passou a depender da presença do elemento subjetivo chamado dolo na conduta do agente responsável.

O ato de improbidade será considerado doloso quando o agente tiver a intenção deliberada de alcançar o resultado (dolo direto) ou quando assumir o risco de produzi-lo (dolo eventual). Trata-se de um elemento subjetivo da conduta, composto por dois elementos: o volitivo, que é a vontade de praticar a conduta descrita na norma, e o intelectual, que se refere à consciência da ação e do resultado esperado (COSTA, 2022).

Os requisitos do ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito são os seguintes:

- a) recebimento de vantagem patrimonial pelo agente público, direta ou indiretamente;
- b) cuidar-se de vantagem dissociada dos subsídios ou vencimentos;
- c) tratar-se de vantagem indevida;
- d) nexó de causalidade;
- e) presença do elemento subjetivo, que no caso é somente o dolo genérico, sem que se exija eventual finalidade específica (STJ, MS 21.084/DF). (COSTA, 2022, p.71).

Além disso, a lei de improbidade administrativa define enriquecimento ilícito o ato de “auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades públicas”. (BRASIL, 1992).

Nesse interim, salienta-se que o enriquecimento ilícito do agente público não necessita vir acompanhado do decréscimo patrimonial ao erário, podendo ocorrer também de uma conduta omissiva. Sobreleva Rafael de Oliveira Costa, quanto à natureza da prestação indevida, podendo ser direta, quando o próprio agente ímprobo auferir, ou indireta, quando um “terceiro” recebe a vantagem indevida em nome de outrem (COSTA, 2022).

O inciso XII do artigo 9º da lei considera como ato de improbidade administrativa o uso em benefício próprio de bens, rendas, verbas ou valores que fazem parte do patrimônio das entidades mencionadas no artigo 1º desta lei. Nesse dispositivo, a punição é direcionada à "utilização", ou seja, ao ato de fazer uso da coisa, e não à "apropriação" definitiva. Isso significa que, na conduta descrita aqui, o agente público apenas utiliza o bem público para seu próprio proveito, sem ter a intenção de se apropriar dele definitivamente (BRASIL, 2021).

Ademais, os atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário estão especificados no artigo 10 da Lei 14.230/2021, e trata-se da segunda modalidade mais gravosa. Nesse íterim:

Constitui a ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que ensejasse perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º da Lei n. 8.429/1992. (COSTA, 2022, p. 89).

As principais alterações introduzidas pela nova lei de improbidade são: a) a lei exclui a possibilidade de considerar conduta culposa, restringindo-se apenas ao dolo intencional; e b) é exigido que a lesão ao erário seja efetiva e comprovada para configurar a improbidade administrativa (COSTA, 2022).

É importante destacar que o termo "erário" não deve ser confundido com "patrimônio público". O erário refere-se aos bens de valor econômico-financeiro pertencentes à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios, às entidades da administração indireta e outras entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429/1992. Por outro lado, o patrimônio público abrange um conjunto de bens e interesses que englobam aspectos morais, econômicos, estéticos, artísticos, históricos, ambientais e turísticos (COSTA, 2022).

Reitera-se a indispensabilidade da ocorrência de perda patrimonial para que seja cabível o ressarcimento do dano, vedando o enriquecimento sem causa das

entidades públicas e demais pessoas jurídicas elencadas no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa. Por fim, salvo comprovado o ato doloso praticado com essa finalidade, a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa (COSTA, 2022).

A Lei nº 14.230/2021 trouxe uma alteração importante à redação original, destacando que constitui ato de improbidade administrativa aquele que viola os princípios da Administração Pública por meio de uma ação ou omissão intencional, que desrespeite os deveres de honestidade, imparcialidade e legalidade. Essa violação é caracterizada por uma das condutas listadas nos incisos do artigo 11 da Lei 14.230/2021.

Art. 11 Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

I - (revogado);

II - (revogado);

III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;

IV - negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;

V - frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

IX - (revogado);

X - (revogado);

XI - nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;

XII - praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos. (BRASIL, 2021).

A nova legislação ressalta que a prática de atos de improbidade administrativa ocorre quando um agente público age de forma dolosa, indo contra os princípios éticos da Administração Pública, como a honestidade, a imparcialidade e

a legalidade, por meio de ações especificamente descritas no referido artigo 11 (COSTA, 2022).

Após alteração legislativa, tornou-se necessário atentar-se ao princípio da lesividade. Isso significa que os atos de improbidade administrativa que vão contra os princípios da Administração Pública devem causar um dano significativo ao bem jurídico protegido para serem passíveis de punição. Esses atos não dependem do reconhecimento de danos ao erário ou do enriquecimento ilícito dos agentes públicos. Assim, para que um ato de improbidade seja sancionado, é preciso que ele tenha uma consequência prejudicial relevante para o interesse público protegido, independentemente de haver comprovação de danos financeiros ou enriquecimento indevido por parte dos agentes públicos (COSTA, 2022).

Em resumo, os crimes de responsabilidade são específicos para agentes políticos e têm um processo de responsabilização político-jurídico, enquanto os atos por improbidade administrativa abrangem condutas ilegais mais amplas na Administração Pública e buscam a responsabilização civil pelos danos causados.

À vista do exposto, estudar-se-á, no capítulo seguinte, a conduta do agente político e a (im)possibilidade da aplicação do duplo regime sancionatório, ou seja, a possibilidade do agente responder tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade.

## 2 A (IM)POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DO DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO À CONDUTA DOS AGENTES POLÍTICOS

Após exposição sobre a improbidade administrativa e os crimes de responsabilidade, far-se-á uma breve explanação sobre o duplo regime sancionatório, analisando a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal relacionada à temática. Iniciar-se-á tratando da corrupção no Brasil, um dos crimes mais graves cometidos por agentes políticos, que não apenas prejudica o sistema público, mas também afeta o Estado e o povo como um todo.

A possibilidade de aplicação do duplo regime sancionatório à conduta dos agentes políticos tem sido objeto de discussão e controvérsia no âmbito jurídico. O duplo regime sancionatório refere-se à aplicação simultânea de sanções de natureza administrativa e penal em decorrência de uma mesma conduta ilícita.

Agentes políticos, como parlamentares, ministros, prefeitos e governadores, têm imunidades e prerrogativas específicas previstas na Constituição. Alguns entendem que esses agentes estariam sujeitos apenas ao regime político-administrativo, ou seja, seriam julgados por órgãos próprios, como o Tribunal de Contas e a Câmara dos Deputados ou o Senado Federal, no caso de parlamentares.

Por outro lado, há quem defenda que, em casos de crimes comuns cometidos por agentes políticos, como corrupção, lavagem de dinheiro ou peculato, seria possível a aplicação tanto de sanções penais quanto administrativas, sem que isso configurasse violação ao princípio do *ne bis in idem* (princípio do não *bis in idem*), que impede a dupla punição pelo mesmo fato.

A interpretação sobre a aplicação do duplo regime sancionatório aos agentes políticos ainda é um tema em debate e depende da análise específica de cada caso, considerando a legislação vigente e a jurisprudência dos tribunais. A definição da possibilidade ou impossibilidade de aplicação do duplo regime sancionatório depende do entendimento adotado pelos órgãos responsáveis pela aplicação da lei e pelos tribunais competentes.

## 2.1 BREVE HISTÓRICO DA CORRUPÇÃO NO BRASIL

Corrupção é um vocábulo com origem no latim *corruptione*, significando, do ponto de vista etimológico, ato ou efeito de decompor, putrefazer; devassidão, depravação, perversão; suborno peita (FERREIRA, 1986).

Adentrando em uma análise histórica. A ética administrativa inicialmente adotada no Brasil foi influenciada pelo modelo francês, especialmente pelo princípio da estrita legalidade, embora mais no âmbito formal da lei do que na prática efetiva. Durante o século XIX, a administração brasileira estava fundamentada no sistema de monarquia patrimonialista portuguesa, no qual a legalidade administrativa era exercida com base nos princípios de lealdade, amizade e compadrio (FILHO; NUSDEO, 2015).

Essa característica perdurou até meados do século XX. A herança da legalidade portuguesa, baseada em relações familiares, amizades e camaradagem, pode explicar a corrupção endêmica no Brasil. Essa forma de corrupção não era mal vista, pois era praticamente incorporada à remuneração de cargos administrativos, como fiscais, guardas de trânsito e oficiais de justiça. Pequenos presentes e certas quantias de dinheiro eram considerados atos de gratidão, pois correspondiam à lealdade e à amizade, sendo parte do princípio ético administrativo brasileiro (FILHO; NUSDEO, 2015).

Tratando-se do âmbito do pensamento social e político, não há uma única teoria acerca da corrupção no Brasil. Todavia, ao se deparar com esse tema, há uma vertente interpretativa que é mobilizada para explicar os casos de malversação de recursos públicos e uma suposta imoralidade do brasileiro.

O patrimonialismo é comumente mobilizado para descrever a corrupção. Este é a mazela da construção da República, de maneira que ele não promoveria a separação entre os meios de administração e os funcionários e governantes, fazendo com que eles tenham acesso privilegiado para a exploração de suas posições e cargos. Dado o patrimonialismo inerente à construção da cena pública brasileira, a corrupção é um tipo de prática cotidiana, chegando mesmo a ser



legitimada e explícita no âmbito de uma tradição estamental e tradicional herdada do mundo ibérico (FIGUEIRAS, 2009).

Este conceito é o resultado de uma relação entre Estado e sociedade em que o primeiro oprime a segunda pela reprodução de um sistema de privilégios e prebendas<sup>3</sup>, destinadas aos estamentos alojados na burocracia estatal. Esse estamento burocrático coordena e administra o Estado sem conhecer regras impessoais e racionais, que separem os meios de administração e a função burocrática propriamente dita (FIGUEIRAS, 2009).

O resultado do patrimonialismo é que a corrupção faz parte de um cotidiano de nossa constituição histórica. O clientelismo, a patronagem, o patriarcalismo e o nepotismo constituem tipos de relação do Estado com a sociedade em que a corrupção é a marca fundamental. Afinal, à sociedade nada resta senão buscar o acesso aos privilégios do estamento burocrático mediante a compra de cargos públicos e títulos de honraria, favores da burocracia e a participação no erário do Estado (FIGUEIRAS, 2009).

O conceito de patrimonialismo tem uma rigidez histórica que caracteriza um elemento estrutural da sociedade brasileira. Dessa forma, a corrupção é fruto da herança deixada pelos colonizadores portugueses, que confere ao Brasil um forte caráter de sociedade tradicional, onde a corrupção é prática corriqueira (FIGUEIRAS, 2009).

A corrupção é uma patologia grave e extensa do sistema social, político e econômico que afeta diretamente os cidadãos, e por reflexo, seus direitos sociais e individuais. É, por isso, um problema da sociedade e da forma como ela é governada, seja bem ou mal. Essa disfunção vai muito além da esfera criminal, abrangendo também questões políticas, sociológicas, econômicas, éticas ou a forma de gestão (LOPES, 2020).

Salienta-se que as patologias relacionadas com a corrupção afetam todos os cidadãos naquilo que muitas vezes lhes é mais impressivo: a restrição dos seus direitos sociais, por via da distorção da economia e da consequente diminuição dos seus rendimentos. Numa economia onde a corrupção e a fraude imperam alguém acaba arcando com o “prejuízo” e, por regra, este recai aos mais desfavorecidos, os cidadãos (LOPES, 2020).

---

<sup>3</sup> “Prebenda”: Trabalho ou cargo bem remunerado que não requer muito esforço.

[...] o que se constata hoje é que o sistema econômico controla, de facto, a dimensão pública da governação, condicionando e absorvendo todos os discursos que a envolvem. Alguns autores falam, com propriedade, da subordinação do político ao económico. É este o caso das pessoas singulares que dominam grupos privados e que detêm um poder de decisão unilateral análogo, no plano material, ao dos poderes públicos. Trata-se de um fenómeno que não está restringido a um espaço político circunscrito e determinado, mas é transnacional. As políticas públicas e privadas condicionam toda a economia global, tendo efeitos horizontais em todos os Estados. (LOPES, 2020, p. 33).

O estrago que causou e causa na economia e em todo o tecido social do país é devastador — a falência do Estado, pobreza, desemprego, exclusão social, violência, drogas e prostituição, além da precariedade de toda a infraestrutura: saúde, educação, transporte, saneamento, energia, estradas, previdência e outras (QUEIROZ, 2018).

A corrupção tem refletido nefasto fator de instabilidade no país. Parece quase “natural” que alguns agentes públicos – por desvio de formação, falta de discernimento, escolha própria ou efetiva má-fé – utilizam-se das posições que ocupam para a satisfação de interesses outros que não os da coletividade (COSTA, 2022).

De outro modo a corrupção também pode ser considerada como “fenômeno pelo qual um funcionário público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa”. (PASQUINO, 1995, p. 389-390). Trata-se, em suma, de “uma forma particular de exercer influência ilícita, ilegal e ilegítima”. (PASQUINO, 1995, p. 389-390).

A corrupção no Brasil atingiu níveis altíssimos, mesmo com inúmeras leis, sanções e demais punições. O descontentamento da população já vem de vários anos de injustiças, pois os escândalos de corrupção não afetam somente os cofres públicos, mas sim a vida de grande parte da população brasileira. Assim:

Sem a pretensão de retratar todos os possíveis malefícios que produz, não custa lembrar que se constitui em sério obstáculo ao desenvolvimento nacional, acarreta o desperdício de preciosos recursos públicos, impõe custos elevados ao país e, reflexamente, aos cidadãos, provoca descrédito institucional, solapa instituições públicas, subverte o sistema jurídico, coloca em cheque órgãos e entidades públicas, afeta a credibilidade do Estado, encoraja o esbanjamento de recursos coletivos, estimula a evasão de tributos e implementa acentuados riscos à governabilidade. (FAZZIO, 2002, p. 11).

A corrupção, no plano da moralidade política, deve ser compreendida a partir de valores pressupostos, conforme concepções normativas de interesse público que configuram o que é e o que não é corrupção, tendo em vista normas que têm um caráter formal ou informal. Por esta assertiva, a corrupção espelha, sobretudo, uma natureza moral que depende dos juízos que atores relevantes fazem a respeito da ordem política (FAZZIO, 2002).

Assim, a corrupção é, conseqüentemente, um juízo moral com base no qual considera-se determinada ação política correta ou incorreta, de acordo com valores pressupostos que definem um conteúdo normativo da moralidade. Dessa forma, quando se diz, no plano do discurso político, que determinado agente é desonesto, usou indevidamente os recursos públicos, cometeu uma improbidade administrativa, usou de clientelismo para se eleger ou simplesmente utiliza seu poder para obter alguma vantagem, julga-se que ele cometeu um ato de corrupção (FIGUEIRAS, 2009). Destarte:

Para diminuir o problema da corrupção com objetivos financeiros, faz-se necessário um forte trabalho de mitigação da burocracia e, sobretudo, discutir critérios rigorosos de ética pública. Em relação à corrupção da dominação, as preocupações estruturais são mais importantes, como a reestruturação profunda dos controles democráticos do Estado, por meio da ampliação da participação direta, do voto popular e do plebiscito. (FILHO; NUSDEO, 2015, p.186).

Sendo assim, torna-se necessário uma medida mais efetiva de punição, para que tais atos não continuem acontecendo com tanta frequência na sociedade, e que os que praticam tais atos não saiam impunes para retornar a cometê-los novamente. À vista disso, estudar-se-á, no tópico seguinte, a possibilidade de responsabilização da conduta dos agentes políticos.

## 2.2 A POSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DA CONDUTA DOS AGENTES POLÍTICOS PERANTE O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

De maneira inicial, no Direito Administrativo, existem diversas divergências quanto ao seu conceito. Alexandre Mazza cita quatro doutrinadores em seu manual para explicar a abundância deste direito. Para Celso Antônio Bandeira de Mello: “o Direito Administrativo é o ramo do Direito Público que disciplina a função

administrativa, bem como pessoas e órgãos que a exercem”. (MELLO, 2021, *apud* MAZZA, 2023, p.18). Hely Lopes Meirelles destaca o elemento finalístico na conceituação:

O conceito de Direito Administrativo Brasileiro, para nós, sintetiza-se no conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado. (MEIRELLES, 2012, *apud* MAZZA, 2023, p.18).

Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a evidência são os órgãos, agentes e pessoas integrantes da Administração Pública no campo jurídico não contencioso: “o ramo do Direito Público que tem por objeto os órgãos, agentes e pessoas jurídicas administrativas que integram a Administração Pública, a atividade jurídica não contenciosa que exercer e os bens de que se utiliza para a consecução de seus fins, de natureza pública”. (PIETRO, 2022, *apud* MAZZA, 2023, p.18).

Por último, o conceito de José dos Santos Carvalho Filho gira em torno das relações jurídico-administrativas: “o conjunto de normas e princípios que, visando sempre ao interesse público, regem as relações jurídicas entre as pessoas e órgãos do Estado e entre este e as coletividades a que devem servir”. (CARVALHO, 2022, *apud* MAZZA, 2023, p.18). Por outro lado, como todo direito, este também é regido por alguns princípios:

Princípios são regras gerais que a doutrina identifica como condensadoras dos valores fundamentais de um sistema. Por meio de um processo lógico denominado abstração indutiva, os estudiosos extraem da totalidade de normas específicas às ideias-chave que animam todo o complexo de regras. Assim, os princípios informam e enformam o sistema normativo. Informam porque armazenam e comunicam o núcleo valorativo essencial da ordem jurídica. Enformam porque dão forma, definem a feição de determinado ramo. (MAZZA, 2023, p. 46).

Conforme Alexandre Mazza cita, para Celso Antônio Bandeira de Mello “violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais”. (MELLO, 2021, *apud*, MAZZA, 2023, p. 46).

O dispositivo constitucional que elenca estes princípios é o artigo 37 da Constituição Federal de 1988:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. [...] (BRASIL, 1998).

O princípio da legalidade é uma característica fundamental do Estado de Direito, que estabelece que a Administração Pública está subordinada à vontade popular. Isso significa que o exercício da função administrativa não pode ser baseado na vontade da própria Administração ou dos agentes públicos, mas deve seguir estritamente o que está previsto na lei. O princípio da legalidade é considerado o princípio mais importante do Direito Administrativo e serve como base para outros princípios, tais como finalidade, razoabilidade, isonomia e proporcionalidade (MAZZA, 2023).

O princípio da legalidade encontra fundamento em três dispositivos diferentes na Constituição Federal de 1988. O primeiro dispositivo é o artigo 37, já citado anteriormente, seguido pelo artigo 5º, inciso II:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei; (BRASIL, 1988).

Esse trecho constitucional aborda o princípio da legalidade geral, que vai além do âmbito do Direito Administrativo. Esse princípio garante amplamente que os indivíduos não terão sua liberdade limitada, exceto por meio de leis aprovadas pelo Parlamento. O Parlamento, como órgão representativo do povo dentro da estrutura estatal, é responsável por expressar a vontade popular por meio da criação de leis. Dessa forma, a legalidade geral assegura a proteção dos direitos dos cidadãos e estabelece que qualquer restrição à liberdade deve ser devidamente respaldada pela legislação vigente (MAZZA, 2023).

E em terceiro, cita-se o artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal. A realização de um ato administrativo sem uma lei prévia que discipline a matéria não é permitida. O objetivo do ato administrativo é preencher a lacuna entre a lei geral e o caso específico, fornecendo detalhes necessários para tornar a lei aplicável. Os

decretos, regulamentos e outros atos administrativos são emitidos apenas para possibilitar a execução da lei. Eles não têm o poder de criar novas regras ou normas, mas sim de fornecer instruções específicas para a implementação adequada da legislação existente (MAZZA, 2023).

Relativamente ao princípio da impessoalidade, ele estabelece que, ao exercer funções administrativas, é necessário agir de forma imparcial, sem discriminações ou favoritismos indevidos em relação aos indivíduos, garantindo a defesa do interesse público. Isso significa que todas as pessoas devem ser tratadas de maneira igualitária, sem perseguições ou privilégios injustificados (MAZZA, 2023). Nesse sentido, destaca-se o artigo 2º da Lei 9.784/99:

Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:

I - atuação conforme a lei e o Direito;

[...]

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

[...]

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. (BRASIL, 1999).

A impessoalidade possui outro aspecto relevante. A ação dos funcionários públicos é atribuída ao Estado, o que implica em uma atuação imparcial da Administração. Portanto, as realizações não devem ser atribuídas à pessoa individual do funcionário público, mas à entidade estatal à qual ele está vinculado. Por esse motivo, geralmente a responsabilidade pela reparação de danos causados no exercício regular da função administrativa recai sobre o Estado e não sobre o funcionário que praticou a conduta (MAZZA, 2023).

Caminhando para o viés da moralidade, é importante destacar que, ao definir a moralidade como um padrão de conduta a ser seguida pelos agentes públicos, a Constituição de 1988 não transformou todas as regras morais existentes na sociedade em normas jurídicas. Se assim fosse, bastaria cumprir a legalidade para automaticamente atender à moralidade (MAZZA, 2023).

A moralidade administrativa difere da moral comum. O princípio jurídico da moralidade administrativa não impõe a obrigação de seguir a moral comum vigente na sociedade, mas exige o respeito a padrões éticos, honestidade, probidade, decência, lealdade e boa-fé incorporadas à prática diária como conceito de uma boa administração. Determinadas formas de ação e maneiras de lidar com assuntos públicos, mesmo que não sejam diretamente impostas por lei, passam a fazer parte do comportamento socialmente esperado de um bom administrador público, gradualmente incorporando-se ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis (MAZZA, 2023).

Nesse ínterim, “enquanto a moral comum é orientada para uma distinção puramente ética, entre o bem e o mal, distintamente, a moral administrativa é orientada para uma distinção prática entre a boa e a má administração”. (MOREIRA NETO, 2017 *apud* MAZZA, 2023, p. 57).

Já o princípio da publicidade implica a obrigação de tornar oficialmente conhecidos os atos administrativos. Esse princípio está inserido em um contexto amplo de acesso livre das pessoas a informações relevantes para elas e de transparência nas ações da administração. O Estado tem a obrigação de assegurar que seus atos sejam divulgados publicamente, e isso corresponde ao direito dos cidadãos de serem informados sobre o andamento dos processos administrativos em que sejam partes interessadas. Eles também têm o direito de examinar os documentos relacionados a esses processos, obter cópias deles e conhecer as decisões tomadas (MAZZA, 2023).

Por fim, encontra-se o princípio da eficiência. Diante do seu conceito, não é possível evitar a relação entre o princípio da eficiência e a lógica de gestão do setor privado. No entanto, é importante destacar que o Estado não é uma empresa e sua missão não é buscar lucro. Portanto, o princípio da eficiência não pode ser analisado isoladamente, mas sim em conjunto com os demais princípios do Direito Administrativo. A eficiência não deve ser usada como desculpa para a Administração Pública violar a lei. Portanto, o aspecto jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a Administração a alcançar os melhores resultados por meio da aplicação adequada da legislação (MAZZA, 2023). Assim:

Eficiência, eficácia e efetividade são conceitos que não se confundem. A eficiência seria o modo pelo qual se exerce a função administrativa. A eficácia diz respeito aos meios e instrumentos empregados pelo agente. E

a efetividade é voltada para os resultados de sua atuação. (CARVALHO FILHO, 2022 *apud* MAZZA, 2023, p.61).

Nesse contexto, a ação civil de improbidade administrativa é o instrumento judicial utilizado para reconhecer a prática de atos de improbidade e aplicar as devidas sanções aos agentes corruptos e às pessoas que tenham contribuído para a conduta ilícita. A maior parte da doutrina entende que essa ação possui natureza cível, e não criminal, pois o parágrafo 4º do artigo 37 da CF/88 trata inicialmente das consequências decorrentes dos atos de improbidade, estabelecendo expressamente que as medidas serão adotadas "sem prejuízo da ação penal cabível" (BRASIL, 1988).

Após a comprovação da ocorrência de ato de improbidade administrativa, é necessário impor ao réu uma ou mais das penalidades estipuladas no artigo 12 da Lei nº 14.230/2021. A Constituição estabelece, no artigo 37, parágrafo 4º, as seguintes sanções: suspensão dos direitos políticos, ressarcimento dos danos causados ao erário público e perda da função pública, de acordo com o que estabelece a lei, considerando a natureza e a gravidade da conduta (BRASIL, 1988).

De acordo com a Lei 14.230, a ação judicial para aplicar as sanções adequadas em casos de improbidade administrativa é de competência exclusiva do Ministério Público. Essa ação segue o procedimento comum estabelecido no Código de Processo Civil, exceto quando houver normas específicas na Lei de Improbidade que se sobreponham (PIETRO, 2023). A ação deve ser apresentada no tribunal competente do local onde ocorreu o dano ou perante a pessoa jurídica prejudicada. Além disso, essa ação judicial tem o efeito de prevenir a competência do tribunal para futuras ações que tenham a mesma causa de pedir ou objeto (PIETRO, 2023).

O artigo 17, parágrafo 6º, da Lei estabelece os requisitos que devem constar na petição inicial da ação. O prazo para contestar essa ação, de acordo com o parágrafo 7º do artigo 17, é de 30 dias, contados a partir da forma estabelecida no artigo 231 do Código de Processo Civil. (PIETRO, 2023).

O artigo 12, da Lei 14.230/21 elenca as seguintes sanções: a) perda de bens e valores acrescidos ilicitamente; b) ressarcimento integral do dano; c) perda da função pública; d) suspensão dos direitos políticos; e) multa civil; f) proibição de contratar com o Poder Público; g) proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (BRASIL, 2021).



De maneira simples, a nova redação desse dispositivo estabelece claramente: a) a obrigação de ressarcimento integral do dano financeiro causado; b) a possibilidade de aplicação de sanções em diferentes esferas – civil, administrativa e penal - de forma cumulativa (princípio da independência das instâncias); e c) a capacidade de responsabilizar o agente simultaneamente pela prática de crime de responsabilidade (BRASIL, 2021).

Por conseguinte, no próximo tópico analisar-se-á a (in)aplicabilidade do duplo regime sancionatório aos agentes políticos a partir do entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal.

### 2.3 A (IN)APLICABILIDADE DO DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO ÀS CONDUTAS DOS AGENTES POLÍTICOS: UMA ANÁLISE A PARTIR DO ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Para esclarecer e explorar o tema central deste trabalho é essencial abordar e analisar a posição do Supremo Tribunal Federal (STF) em relação à aplicação da lei de improbidade administrativa aos agentes políticos e o duplo regime sancionatório, e analisar os diferentes pontos de vista na doutrina. Além disso, será examinado o entendimento atual dos tribunais superiores em relação ao assunto principal.

Dessa forma, cita-se o julgamento do Supremo Tribunal Federal no Agravo Regimental na Petição 3.240, de relatoria do Ministro Teori Zavascki, datado de 10 de maio de 2018:

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM PETIÇÃO. SUJEIÇÃO DOS AGENTES POLÍTICOS A DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO EM MATÉRIA DE IMPROBIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DO FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO À AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. 2. O foro especial por prerrogativa de função prevista na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, §4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de

competência para julgar a ação de improbidade no 1o grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (BRASIL, 2018).

De acordo com o entendimento do STF proferido no julgado acima, os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, estão sujeitos a dois sistemas de punição, ou seja, podem ser responsabilizados civilmente por atos de improbidade administrativa e político-administrativamente por crimes de responsabilidade. Não há nenhum impedimento para a coexistência dessas duas esferas de responsabilidade (BRASIL, 2018).

Logo, não possui fundamentação constitucional a tentativa de isentar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa sob a alegação de que essas seriam absorvidas pelos crimes de responsabilidade. A única exceção ao duplo sistema sancionatório em relação à improbidade refere-se aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme estabelecido no artigo 85, inciso V, da Constituição (BRASIL, 2018).

Neste recurso em questão, há duas questões em debate relacionadas à posição legal dos agentes políticos em relação à Lei 14.230/21, que trata das sanções por ato de improbidade. A primeira questão é se esses agentes estão sujeitos ou não ao duplo regime sancionatório, ou seja, se devem cumprir tanto as disposições da Lei 14.230/21 (lei de improbidade administrativa) quanto às da Lei 1.079/50 (que trata dos crimes de responsabilidade). A segunda questão é se existe ou não a prerrogativa de foro nas ações que visam aplicar essas sanções aos agentes políticos (BRASIL, 2018).

Uma corrente de pensamento contrária - embora minoritária, mas representativa - argumentou que a Constituição não impede e, na verdade, explicitamente admite (no parágrafo 4º do artigo 37), a existência de um duplo regime (civil e penal) para os casos de atos de improbidade. Além disso, nem todos os atos de improbidade previstos na Lei 14.230/21 são considerados crimes de responsabilidade de acordo com a Lei 1.079/50. Portanto, o regime duplo se aplicaria apenas às tipificações que coincidem entre as duas leis, não abrangendo as demais (BRASIL, 2018).

No entanto, mesmo para essa corrente, a aplicação da Lei 14.230/21 aos agentes políticos deve ser atenuada, argumentando que não seria admissível impor a sanção de perda do cargo ou suspensão dos direitos políticos a eles, pelo menos em primeira instância, ou antes, do trânsito em julgado. Portanto, para esses agentes, a referida lei deveria ser adotada, mas com a exclusão dessas sanções (BRASIL, 2018).

(...) Essas correntes de opinião buscaram superar a situação de perplexidade, já referida, de submeter agentes políticos detentores dos mais importantes cargos da organização estatal a possibilidade de sofrerem as sanções previstas na Lei 14.230/21, entre as quais a perda do cargo e a suspensão de direitos políticos, em processo de competência de juiz de primeiro grau. Certamente por influência dessa preocupação comum, ha, nas duas correntes, a invocação cumulativa de elementos argumentativos de natureza substancialmente diferente: fundamentos de natureza instrumental (regime de competência para julgar a ação de improbidade ou o crime de responsabilidade) são trazidos para sustentar conclusões de natureza material (duplicidade do regime jurídico do ilícito, sua tipificação e seus agentes). Percebe-se, outrossim, que disposições normativas infraconstitucionais, especialmente as da Lei 1.079/50, são reiteradamente invocadas como elementos de argumentação para interpretar o sistema sancionador constitucional, invertendo, de certo modo, o sentido da hierarquia das normas, que deve ser vertical, mas de cima para baixo, e não o contrário. (BRASIL, 2018).

No que diz respeito à questão do duplo regime sancionatório, é importante ressaltar que, analisando estritamente do ponto de vista constitucional e separando os argumentos de acordo com sua natureza, é difícil justificar a tese de que todos os agentes políticos sujeitos a crimes de responsabilidade (conforme estabelecido pela Lei 1.079/50 ou pelo Decreto-lei 201/67) estão imunes, mesmo que parcialmente, às sanções previstas no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição (BRASIL, 2018).

De acordo com essa norma constitucional, qualquer ato de improbidade está sujeito às sanções ali estabelecidas, incluindo a perda do cargo e a suspensão dos direitos políticos. Ao legislador comum, a quem o dispositivo concedeu competência apenas para regulamentar a "forma e gradação" dessas sanções, não são permitidas limitar o alcance do mandato constitucional. Somente a própria Constituição poderia fazê-lo e, exceto em relação aos atos de improbidade do Presidente da República mencionados anteriormente, não se pode identificar no texto constitucional qualquer limitação desse tipo (BRASIL, 2018).

O STF decidiu que os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, estão sujeitos a um duplo regime sancionatório, sendo passível de

responsabilização tanto na esfera civil por atos de improbidade administrativa, quanto na esfera político-administrativa por crimes de responsabilidade. Essa decisão modificou um posicionamento anterior que excluía os agentes políticos passíveis de responsabilização por crime de responsabilidade do polo passivo das ações de improbidade administrativa (BRASIL, 2018).

O posicionamento anterior se afastava da tradição de autonomia de instâncias estabelecida no Direito brasileiro e enfraquecia o combate à improbidade administrativa, tornando menos eficaz a luta contra a corrupção no Brasil. A CF/88, em seu artigo 37, parágrafo 4º, estabelece as consequências para a prática de improbidade administrativa, sem excluir nenhum agente político de sua aplicação. Além disso, a manutenção desse posicionamento resultaria em uma concentração indesejável de poder no processo e julgamento das autoridades de alto escalão, como Ministros e Secretários de Estado, pois estabeleceria o foro privilegiado (BRASIL, 2018). Veja-se:

Art. 37. [...]

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

Em análise ao julgado, a ementa afirma que o foro por prerrogativa de função não pode ser estendido à ação de improbidade administrativa. Em outras palavras, mesmo que um agente político possua foro privilegiado para crimes comuns, esse privilégio não se estende à ação de improbidade administrativa. Nesse caso, o agente político seria julgado pela primeira instância do Poder Judiciário, conforme determina a legislação específica sobre improbidade (BRASIL, 2018).

Essa posição jurisprudencial reforça a importância de tratar a improbidade administrativa como uma questão à parte, que demanda um tratamento específico e adequado, independentemente da existência do foro privilegiado para crimes comuns. Tal entendimento visa garantir a efetividade da responsabilização dos agentes políticos por condutas ímprobas, evitando que possíveis benefícios decorrentes do foro privilegiado impeçam a devida apuração e punição dos atos de improbidade administrativa (BRASIL, 2018).

Portanto, a ementa em questão consolida a compreensão de que os agentes políticos estão sujeitos a um duplo regime sancionatório em matéria de improbidade

administrativa, o qual não pode ser abrangido pela prerrogativa de foro. Essa interpretação contribui para o fortalecimento dos princípios constitucionais da moralidade e da probidade administrativa, bem como para o combate à corrupção e ao mau uso dos recursos públicos. (BRASIL, 2018). Nesse sentido é o informativo jurisprudencial 901 do STF:

Em relação ao duplo regime sancionatório, a Corte concluiu que não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas. Assim, carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções relativas à ação de improbidade administrativa a pretexto de que essas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. Em realidade, a única exceção ao referido regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão expressa do art. 85, V (1), da CF.

Já no concernente à extensão do foro especial, o Tribunal afirmou que o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as ações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º (2), da CF, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. O foro especial por prerrogativa de função submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da República. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. Isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e o julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Ademais, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no primeiro grau de jurisdição, além de constituir fórmula republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a instrução processual. (BRASIL, 2018).

O informativo tem foco em dois aspectos relacionados à matéria de improbidade administrativa: o duplo regime sancionatório e a extensão do foro especial por prerrogativa de função.

Em relação ao duplo regime sancionatório, a análise conclui que não há impedimento para a concorrência de esferas de responsabilização distintas. Isso significa que os agentes políticos podem ser responsabilizados tanto por crime de responsabilidade quanto por improbidade administrativa. A tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da improbidade administrativa com base na alegação de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade é considerada carente de fundamento constitucional. A única exceção a esse regime sancionatório diz respeito aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsto no art. 85, V da Constituição Federal (BRASIL, 2018).

No que diz respeito à extensão do foro especial, a análise ressalta que o foro privilegiado é destinado apenas às ações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º da Constituição Federal não atribui à ação de improbidade administrativa natureza penal. Portanto, o foro especial por prerrogativa de função está sujeito a um regime estrito e não pode ser ampliado para abranger hipóteses não expressamente previstas na Constituição. O poder constituinte originário fez uma escolha legítima ao não estabelecer o foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos por atos de improbidade na esfera civil (BRASIL, 2018).

Além disso, a fixação da competência para julgar a ação de improbidade no primeiro grau de jurisdição é considerada uma fórmula republicana, em conformidade com os princípios da igualdade e da República. Essa decisão também leva em consideração as capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para conduzir a instrução processual (BRASIL, 2018).

Assim, destaca-se a importância de separar as esferas de responsabilização, permitindo a aplicação de sanções tanto penais quanto cíveis no caso de agentes políticos envolvidos em atos de improbidade administrativa. Além disso, reforça a limitação do foro especial por prerrogativa de função à esfera penal e a necessidade de fixação de competência no primeiro grau de jurisdição para ações de improbidade administrativa, visando à efetividade do combate à corrupção e à garantia da igualdade perante a lei (BRASIL, 2018).

Seguindo o entendimento do STF, o Superior Tribunal de Justiça, no julgamento da Reclamação 2790/SC, de Relatoria do Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, datado de 04 de março de 2010, decidiu o seguinte:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA. AÇÃO DE IMPROBIDADE CONTRA GOVERNADOR DE ESTADO. DUPLO REGIME SANCIONATÓRIO DOS AGENTES POLÍTICOS: LEGITIMIDADE. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO: RECONHECIMENTO. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO STJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA RECLAMAÇÃO. Excetuada a hipótese de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República (art. 85, V), cujo julgamento se dá em regime especial pelo Senado Federal (art. 86), não há norma constitucional alguma que imunize os agentes políticos, sujeitos a crime de responsabilidade, de qualquer das sanções por ato de improbidade previstas no art. 37, § 4.º. Seria incompatível com a Constituição eventual preceito normativo infraconstitucional que impusesse imunidade dessa natureza. 2. Por decisão de 13 de março de 2008, a Suprema Corte, com apenas um voto contrário, declarou que “compete ao Supremo Tribunal Federal julgar ação de improbidade contra seus membros” (QO na Pet. 3.211-0, Min. Menezes

Direito, DJ 27.06.2008). Considerou, para tanto, que a prerrogativa de foro, em casos tais, decorre diretamente do sistema de competências estabelecido na Constituição, que assegura a seus Ministros foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns, na própria Corte, quanto em crimes de responsabilidade, no Senado Federal. Por isso, "seria absurdo ou o máximo do contra-senso conceber que ordem jurídica permita que Ministro possa ser julgado por outro órgão em ação diversa, mas entre cujas sanções está também a perda do cargo. Isto seria a desestruturação de todo o sistema que fundamenta a distribuição da competência" (voto do Min.Cezar Peluso). 3. Esses mesmos fundamentos de natureza sistemática autorizam a concluir, por imposição lógica de coerência interpretativa, que norma infraconstitucional não pode atribuir a juiz de primeiro grau o julgamento de ação de improbidade administrativa, com possível aplicação da pena de perda do cargo, contra Governador do Estado, que, a exemplo dos Ministros do STF, também tem assegurado foro por prerrogativa de função, tanto em crimes comuns (perante o STJ), quanto em crimes de responsabilidade (perante a respectiva Assembleia Legislativa). É de se reconhecer que, por inafastável simetria com o que ocorre em relação aos crimes comuns (CF, art. 105, I, a), há, em casos tais, competência implícita complementar do Superior Tribunal de Justiça. 4. Reclamação procedente, em parte. (BRASIL, 2010).

A ementa indica o reconhecimento da competência do STJ para julgar ação de improbidade contra um Governador de Estado, a legitimidade do duplo regime sancionatório dos agentes políticos, o reconhecimento do foro por prerrogativa de função e a procedência parcial da reclamação em relação à alegação de usurpação de competência do STJ (BRASIL, 2010).

A jurisprudência apresentada afirma que, exceto nos casos de atos de improbidade praticados pelo Presidente da República, não há imunidade constitucional para agentes políticos sujeitos a crime de responsabilidade em relação às sanções por ato de improbidade previstas no artigo 37, parágrafo 4º da Constituição (BRASIL, 2010).

Dessa forma, é importante destacar que a jurisprudência tem entendido que não há impedimento à concorrência dessas esferas de responsabilização, ou seja, um agente político pode ser objeto de processos tanto no âmbito da responsabilidade política-administrativa quanto da responsabilidade penal, desde que observados os devidos processos legais e princípios constitucionais.

Dessa forma, é importante destacar que a jurisprudência tem entendido que não há impedimento à concorrência dessas esferas de responsabilização, ou seja, um agente político pode ser objeto de processos tanto no âmbito da responsabilidade política-administrativa quanto da responsabilidade penal, desde que observados os devidos processos legais e princípios constitucionais (VIEIRA, 2019).

A tese aventada, contudo, não prevaleceu e, partindo desse pressuposto, destaca-se:

Os agentes políticos, segundo a decisão, sujeitam-se às sanções de improbidade administrativa, previstas na Lei 8.429/1992, e às sanções por crime de responsabilidade, tipificadas na Lei n. 1.079/1950, no DL 201/1967 e na Lei n. 7.106/1983, que podem ser aplicadas de forma cumulativa sem que isso configure bis in idem. (NEVES, OLIVEIRA, 2017, p. 51).

Parece que a jurisprudência do tribunal está evoluindo no sentido de proteger os princípios constitucionais fundamentais da boa administração, incluindo a probidade. Nos casos mais recentes sobre o assunto, têm sido admitidas diferentes formas de responsabilização para agentes políticos, levando em consideração os argumentos apresentados na tese vencida. Existe uma clara distinção entre os objetivos protegidos e as esferas de responsabilização; enquanto um lado busca preservar a moralidade administrativa - um princípio republicano -, o outro visa tutelar os atos de boa administração, previamente definidos pela lei. Apesar da notável coincidência nos objetos protegidos, existem diferenças significativas entre eles (VIEIRA, 2019).

A conclusão da minoria é de que os diferentes regimes legais de responsabilização dos agentes políticos coexistem simultaneamente, não caracterizando uma proibição de dupla imputação decorrente do mesmo ato ou fato. A natureza da Constituição de 1988 estabeleceu a moralidade como um princípio orientador e conduta para aqueles que ocupam funções administrativas. Portanto, excluir a punição autônoma por atos que violem a moralidade seria um privilégio à impunidade. No entanto, uma exceção é feita ao Presidente da República, que tem um julgamento específico e especial no Senado Federal, conforme previsto no artigo 86 da Constituição de 1988 (VIEIRA, 2019).

Art. 86. Admitida a acusação contra o Presidente da República, por dois terços da Câmara dos Deputados, será ele submetido a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, nas infrações penais comuns, ou perante o Senado Federal, nos crimes de responsabilidade. (BRASIL, 1988)

Os crimes cometidos antes ou durante o mandato presidencial, mas que não estão diretamente relacionados à função do presidente (ou seja, não são cometidos no exercício ou devido ao cargo), não podem ser objeto de perseguição criminal. Nesses casos, temporariamente, a persecução penal será inibida, o que logicamente resultará na suspensão do prazo de prescrição. Isso é conhecido como irresponsabilidade penal relativa, pois a imunidade abrange apenas crimes penais praticados antes ou durante o mandato, sem relação funcional (LENZA, 2022).



No que diz respeito às transgressões de caráter civil, político (crimes de responsabilidade), administrativo, fiscal ou tributário, é possível responsabilizar o Presidente da República, uma vez que a imunidade (relativa irresponsabilidade penal) aplica-se apenas à perseguição criminal por crimes que não tenham sido cometidos no exercício do cargo ou devido a ele, como já mencionado. No entanto, quando tais atos são cometidos no contexto de suas funções presidenciais, o Presidente da República pode sofrer a persecução penal (LENZA, 2022).

Consequentemente, no cenário atual, não se observa qualquer obstáculo à concomitância das imputações sancionatórias, resultando na submissão dos agentes políticos a dois regimes distintos de responsabilização. Por um lado, estão sujeitos ao escrutínio do regime responsabilizatório civil, no que tange aos atos de improbidade administrativa, e também são passíveis de serem responsabilizados no âmbito político-administrativo, especificamente em relação aos crimes de responsabilidade (VIEIRA, 2019).

No entanto, é necessário analisar as normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis a cada caso específico para determinar como ocorre a interação entre esses regimes e quais são as competências dos órgãos responsáveis pelo julgamento e aplicação das sanções em cada esfera.

## CONCLUSÃO

A análise dos atos de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade no contexto dos agentes políticos revela a existência de um debate complexo sobre a aplicação do duplo regime sancionatório. Historicamente, a improbidade administrativa tem sido objeto de atenção e combate no Brasil, dada a frequência de casos de corrupção e desvio de recursos públicos. A conduta dos agentes políticos, que ocupam cargos de poder e influência, é especialmente relevante nesse contexto.

Os resultados obtidos indicam uma intersecção entre os conceitos de improbidade administrativa e crimes de responsabilidade, gerando a necessidade de maior clareza conceitual e harmonização das leis. A partir das discussões realizadas, foi possível constatar que as condutas descritas na Lei de Improbidade Administrativa podem, de fato, ser equiparados a crimes de responsabilidade e, conseqüentemente, atos de corrupção passíveis de dupla punição.

A improbidade administrativa tratada na Lei 8.429/92, alterada pela Lei nº 14.230/2021, abrange condutas que vão desde o enriquecimento ilícito de agentes públicos até a violação dos princípios da administração pública, como a honestidade, legalidade, moralidade e lealdade às instituições. Essa lei visa combater atos que causem prejuízo ao erário, que é o conjunto de recursos financeiros do Estado, além de proteger a probidade na administração pública.

A Lei de Improbidade Administrativa prevê três categorias de atos de improbidade: atos que causam enriquecimento ilícito (recebimento de vantagens econômicas indevidas, desvio de recursos públicos, apropriação de bens públicos, entre outros), atos que causam prejuízo ao erário (desvios de verbas, contratos fraudulentos, superfaturamento de obras ou qualquer outro meio que resulte em perda patrimonial) e atos que atentam contra os princípios da administração pública (falta de transparência, o nepotismo, o favorecimento indevido, a prática de discriminação, entre outros).

A Lei de Improbidade Administrativa estabelece sanções para os agentes públicos que praticam atos de improbidade, tais como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, ressarcimento ao erário, pagamento de multa civil e

proibição de contratar com o poder público. No entanto, surgem questionamentos sobre a possibilidade de aplicação do duplo regime sancionatório aos agentes políticos, ou seja, a coexistência da responsabilidade política-administrativa e da responsabilidade penal por atos de improbidade.

O entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal (STF) desempenha um papel importante nessa análise. A jurisprudência tem se posicionado no sentido de que não há impedimento constitucional à concorrência dessas esferas de responsabilização, exceto no caso do Presidente da República, cuja responsabilidade é regulada de forma especial.

À vista do exposto, denota-se que a aplicação do duplo regime sancionatório aos agentes políticos é vista como uma resposta adequada diante da gravidade dos atos de improbidade e crimes de responsabilidade. No entanto, é necessário observar a adequação e a conformidade das normas constitucionais e infraconstitucionais para garantir a segurança jurídica e o respeito aos direitos dos envolvidos.

Assim, diante da persistente corrupção no Brasil, é fundamental buscar mecanismos eficazes de combate e responsabilização dos agentes políticos envolvidos em condutas ilícitas. A correta aplicação do duplo regime sancionatório, de acordo com os princípios constitucionais e o entendimento jurisprudencial, pode contribuir para fortalecer a probidade administrativa e a ética na gestão pública.

Em conclusão, o presente trabalho buscou investigar a relação entre as condutas descritas na Lei de Improbidade Administrativa e os crimes de responsabilidade cometidos por agentes políticos. Confirmou-se parcialmente a hipótese inicialmente aventada de que, os agentes políticos acabam tendo uma vantagem indevida em virtude dos seus cargos, tendo privilégio nas suas punições, saindo muitas vezes impunes, perante a tamanha gravidade dos seus atos, além de, causa a ineficiência do sistema em questão, comprometendo a celeridade dos processos, promovendo a prescrição e resultando na impunidade.

Dessa forma, defende-se e propõe-se a solução, em relação às suposições explicitamente previstas na Constituição, de forma que os agentes políticos estejam sujeitos ao sistema de responsabilidade civil por atos de improbidade administrativa e, ao mesmo tempo, sejam responsabilizados politicamente e administrativamente por crimes de responsabilidade.

Embora as leis de Improbidade Administrativa e de Crimes de Responsabilidade apresentem objetivos e abordagens distintas, identifica-se que há uma interseção significativa em relação aos comportamentos proibidos e às penalidades previstas. Essa sobreposição levanta debates sobre a necessidade de uma maior clareza conceitual e harmonização entre os dois regimes sancionatórios.

É importante ressaltar que a análise realizada neste trabalho é apenas um ponto de partida para discussões mais aprofundadas e para o avanço do conhecimento sobre o tema. Recomenda-se que futuras pesquisas aprofundem as nuances jurídicas, políticas e sociais envolvidas nessa questão, a fim de fornecer um embasamento mais sólido para o desenvolvimento de políticas públicas e para a tomada de decisões judiciais mais justas e eficazes.

Em suma, a reflexão sobre a relação entre a Lei de Improbidade Administrativa, os crimes de responsabilidade e a corrupção é de suma importância para a consolidação do Estado de Direito e para o fortalecimento das instituições democráticas. Somente através de um debate amplo e fundamentado poderá buscar-se soluções que promovam a transparência, a ética e a responsabilidade no exercício do poder político, contribuindo para uma sociedade mais justa e íntegra.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Diário Oficial Da União**. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021. Improbidade Administrativa. **Diário Oficial Da União**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial Da União**. Brasília, DF.

\_\_\_\_\_. Lei 1.079, de 10 de abril de 1950. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento. **Diário Oficial Da União**. Brasília, DF, .

\_\_\_\_\_. Informativo 901. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF, 7 a 11 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Agravo Regimental na Petição 3.240. **Supremo Tribunal Federal**. Brasília, DF, 10 de maio de 2018.

\_\_\_\_\_. Reclamação nº 2.790 - SC. **Supremo Tribunal de Justiça**. Brasília, DF, 02 de dezembro de 2009.

CAMMAROSANO, Márcio - **Inovações na tipificação do ato de improbidade**. Minas Gerais: Editora Fórum, 2022.

CANCELLIER DE OLIVO, L. C.; CARVALHO ORSSATTO, J. H. **A responsabilidade dos agentes políticos pelos atos de improbidade administrativa**. Espaço Jurídico Journal of Law [EJLL], [S. l.], v. 12, n. 2, p. 67–90, 2011. Disponível em: <<https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/1314>>. Acesso em: 8 set. 2022.

COSTA, Rafael de, O. e Renato Kim Barbosa. **Nova Lei de Improbidade Administrativa: De Acordo com a Lei n. 14.230/2021**. Portugal: Grupo Almedina (Portugal), 2022.

FAZZIO J, Waldo. **Improbidade Administrativa**. (4ª edição). São Paulo; Grupo GEN, 2016.

FERREIRA, M. G. Filho **A corrupção como fenômeno social e político**. Revista de Direito Administrativo, [S. l.], v. 185, p. 1–18, 1991. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/44482>> Acesso em: 24 out. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social**. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-62762009000200005>

GONÇALVES, Carlos R. **Direito Civil Brasileiro: Responsabilidade Civil**. (18ª edição). São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal** (18ª edição). Rio de Janeiro: Impetus, 2016.

JR., Tercio Sampaio F.; FILHO, Calixto S.; NUSDEO, Fabio. **Poder econômico: direito, pobreza, violência, corrupção**. São Paulo: Editora Manole, 2015.

LENZA, Pedro. **Esquematizado - Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2022.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Inquérito Civil e Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa - Limites à sua Instauração**. São Paulo: Grupo GEN, 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. (35ª edição). São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. (17ª edição). São Paulo: Malheiros, 2004.

MORAIS, Alexandre D. **Direito Constitucional**. (38ª edição). São Paulo: Grupo GEN, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de improbidade administrativa**. (5ª edição). Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

NEVES, Daniel Amorim, A. e Rafael Carvalho Rezende Oliveira. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. São Paulo: Grupo GEN, 2021.

NEVES, Daniel Assumpção. **Improbidade Administrativa - Direito Material e Processual**. (8ª edição). São Paulo: Grupo GEN, 2019.

PASQUINO, Gianfranco. Corrupção. In: BOBBIO, Norberto et al. (Org.). **Dicionário de política**. (7ª edição). Brasília: UNB, 1995.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

QUEIROZ, Jorge Washington D. **Corrupção - O mal do século**. São Paulo: Editora Alta Books, 2018.

VIEIRA, Ana Luiza Peres. **A possibilidade de responsabilização dos agentes políticos pela lei de improbidade administrativa**. Santa Catarina, 2019.