CENTRO DE ENSINO UNIFICADO DE TERESINA – CEUT

FABRIZZIO CAVALCANTE ROCHA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

TERESINA

2011

FABRIZZIO CAVALCANTE ROCHA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

Artigo Científico apresentado à Coordenação do curso de Direito do Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Msc. Jarbas Gomes Machado Avelino.

TERESINA

2011

FABRIZZIO CAVALCANTE ROCHA

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

Artigo Científico apresentado à Coordenação do curso de Direito do Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT, como requisito parcial para a obtenção do Título de Bacharel em Direito, sobre improbidade administrativa e a perda e suspensão dos direitos políticos.

Aprovada em: _____/_____/2011.

BANCA EXAMINADORA

_____

Prof.: Msc. Jarbas Gomes Machado Avelino (CEUT)
(Orientador)

_____

Prof.: _____ (CEUT)

_____

Prof.: _____ (CEUT)

Dedico esta conquista primeiramente a Deus, pois sem ele nada teria conseguido, por me dar forças e vontade para que possamos continuar a lutar; com muita gratidão, dedico também aos meus pais, JOSÉ GIL e NIVONNEIDE NEVES por sempre me darem apoio, incentivos, forças, além dos bons ensinamentos e, por sempre terem me levado pelo caminho mais concreto da vida, o da educação; à minha irmã FABIANNE CAVALCANTE pela paciência, dicas e por torcer e indicar para que sempre possa chegar e dar o meu melhor; à minha namorada CINNARA SALES pelo companheirismo, amor e tantas outras qualidades que me enriquecem; aos meus companheiros e amigos e aos professores por compartilharem seus conhecimentos.

AGRADECIMENTOS

Durante todo esse tempo caminhando e lutando descobri que para vencer na vida não é importante chegar em primeiro, é preciso simplesmente chegar, levantando-se a cada vez que cair pelo caminho.

Vários foram os responsáveis por esta magnífica conquista que, de certa forma, contribuíram para que eu chegasse até aqui e por isso, em especial, gostaria de agradecer:

A Deus, pois sabemos que a melhor maneira que o homem dispõe para engrandecer de espírito e materialmente é aproximando-se dele, e foi tudo que sempre fiz e farei.

À minha honrosa e divertida família, com quem compartilho meus grandes momentos e que são o alicerce para que eu possa conquistar tudo. Para mim, eles são a base fundamental e, além disso, sempre mostraram que para começar um grande projeto é preciso valentia, no entanto para terminá-lo é preciso perseverança.

À minha namorada por ser uma grande mulher, amiga, conselheira e pelo profundo respeito e admiração mútua.

Aos grandes amigos que conquistei ao longo de todo esse tempo, alguns que embora estejam distantes sei que a amizade será eterna e, àqueles que por todos os anos de ensino conviveram ali ao meu lado compartilhando ideias, brincadeiras, companheirismo, estímulos, críticas, sugestões.

Há de haver, amor de verdade, um lugar sem ódio e intrigas.
Há de haver felicidade, em algum lugar.
Se souber onde, me avise.
Quero estar Lá.

Donizetti Adalto

DECLARAÇÃO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

A aprovação deste Artigo Científico com o título improbidade administrativa e a perda e suspensão dos direitos políticos, não significará endosso do Professor Orientador Jarbas Gomes Machado Avelino, da Banca Examinadora ou do Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT. As idéias, opiniões e ideologias constantes no trabalho são de responsabilidade inteiramente do autor.

Teresina-PI, _____ de _____ de 2011.

_____

Fabrizzio Cavalcante Rocha

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

FABRIZZIO CAVALCANTE ROCHA*

RESUMO

O presente artigo científico promove uma reflexão acerca dos malefícios gerados por agentes políticos ao transgredir a Lei de Improbidade Administrativa, seja por ausência de uma punibilidade eficaz ou por carência de compromisso com o patrimônio público. Procura explanar as bases legais, conceituais, elementos constitutivos, tipologia de improbidade, a competência jurisdicional, a perda e suspensão dos direitos políticos. Suscita, também, uma discussão a respeito da não aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, restringindo-se a puni-los, tão somente, com a Lei de Crimes de Responsabilidade e os malefícios do foro privilegiado. Expõe uma análise do desenvolvimento do combate à improbidade administrativa, a partir da atuação do Ministério Público que figura atualmente como o principal defensor da aplicação da lei, sendo impulsionado e legitimado pela Lei de Improbidade Administrativa. O trabalho procura identificar a existência dos princípios constitucionais obrigatoriamente indicadores da probidade que deve nortear os cuidados com a *res* pública, analisar a evolução do combate à corrupção dentro da administração pública no decorrer dos anos e verificar como o dispositivo legal criado em 1992 foi o impulsionador e legitimador para que o Ministério Público pudesse combater a improbidade através da Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa. Crime de Responsabilidade. Suspensão dos Direitos Políticos.

1 INTRODUÇÃO

Política e improbidade são temas que acompanham a sociedade. No Brasil, a improbidade aparece como uma marca frequente na administração pública, decorrente da secular forma patrimonial do Estado.

A pesquisa ora desempenhada tem como objetivo analisar um tema que revela-se pertinente, por propor uma análise sobre o que há para combater o ato ímprobo e que, em termos de atuação, legislação e cobrança, a cada ano o povo brasileiro está mais participativo, desejoso de exercer o controle que lhe compete como cidadão consciente. A técnica utilizada nesta pesquisa é a bibliográfica com referência a vários autores.

* Concludente do Curso de Bacharel em Direito no Centro de Ensino Unificado de Teresina – CEUT.

A improbidade administrativa está inserida na Lei 8.429/92, sendo que existem três modalidades que a lei prescreve: a) atos que importam enriquecimento ilícito (artigo 9º); b) atos que importam dano ao erário (artigo 10º); c) atos que importam violação aos princípios da Administração Pública (artigo 11º).

Nos últimos anos, a atuação firme e constante de alguns órgãos, em especial o Ministério Público, a população e a imprensa originou maior notoriedade ao ato de improbidade, tendo diversos agentes públicos seus nomes vinculados na mídia envolvidos em atuação ilícita.

A Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os órgãos administrativos, subordinados, dependentes, aos quais incumbe executar os planos governamentais.

A honrosa administração pública é um dos mais importantes deveres do administrador público, no qual deve observar os princípios da Administração Pública, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A atuação do agente no exercício da função administrativa nem sempre honra o interesse público. Este, que é indisponível, passa a ser discricionário agredindo, assim, o princípio da moralidade.

Como forma de prevenir e sancionar a conduta ímproba, o artigo 12 da Lei 8.429/92 estabelece sanções como exemplo, a suspensão dos direitos políticos. Diante disso, é de suma importância o presente estudo.

2 BASE CONSTITUCIONAL DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O que serve de apoio, princípio e fundamento para caracterização da improbidade administrativa, encontra-se no parágrafo 4° do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

O estado habitual, conforme a regra estabelecida, abrange a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes em todos os entes da Federação, não só pela sua amplitude, mas, também, pelo fato de estar situada no artigo 37 da Constituição Federal.

O dispositivo constitucional não define improbidade administrativa, nem aponta os possíveis sujeitos ativos e passivos desses atos. Vale ressaltar que o parágrafo 4° do artigo 37 da Constituição Federal é uma norma constitucional de eficácia limitada. Em 1992 ocorreu sua necessária regulamentação, operada pela Lei 8.429/1992, diploma de caráter nacional, isto é, de observância obrigatória para a união, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Muitas condutas descritas como atos de improbidade administrativa na Lei 8.429/1992 coincidem com tipos penais, ou seja, também constituem crimes, previstos em leis penais. Nesses casos, além das penalidades estabelecidas na Lei 8.429/1992 para todo ato de

improbidade, o agente responderá na esfera penal pela mesma conduta, tipificada como crime em uma lei penal, estando sujeito às penas na lei criminal cominadas, como por exemplo, reclusão e/ou multa penal.

Essa lei não define improbidade administrativa, mas apresenta descrições genéricas e exemplos de condutas, inclusive omissivas, que são qualificadas como atos de improbidade administrativa e estabelece as sanções aplicáveis. Dispõe, também, a lei sobre sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade administrativa, do procedimento administrativo de apuração e da ação judicial de improbidade administrativa.

A ação de improbidade administrativa, quando praticada por servidor público, corresponde também a um ilícito administrativo já previsto na legislação estatutária de cada ente da federação, o que obriga a autoridade administrativa competente a instaurar o procedimento adequado para a averiguação de responsabilidade. Porém, as penalidades cabíveis na esfera administrativa são apenas as previstas nos estatutos dos servidores. Não se pode especificamente ser aplicada à pena de suspensão dos direitos políticos, por atingir direito fundamental, de natureza política, que escapa à competência puramente administrativa.

Quanto às penalidades para os atos de improbidade administrativa, diz Di Pietro (2010, p. 811) que:

> A natureza das medidas previstas no dispositivo constitucional está a indicar que a improbidade administrativa, embora possa ter consequências na esfera criminal, com a concomitante instauração de processo criminal (se for o caso) e na esfera administrativa (com perda da função pública e a instauração de processo administrativo concomitante) caracteriza um ilícito de natureza civil e política, porque pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento dos danos causados ao erário.

Os atos de improbidade administrativa acarretam várias sanções, como suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública, além do dever de realizar o ressarcimento do dano ao Erário, sem prejuízo da ação penal cabível (artigo 37, § 4º, da Constituição Federal).

3 ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

3.1 Sujeito Ativo

Quanto ao sujeito ativo, denomina-se como sendo aquele que pratica o ato de improbidade, concorre para sua prática ou dele extrai vantagens indevidas.

A lei de improbidade administrativa considera estes sujeitos sendo o agente público que, mesmo não o sendo, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

O agente público é 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/órgãos públicos.

Na visão de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2010, p. 860):

> Os sujeitos passivos ativos dos atos de improbidade administrativa são, exatamente por essa razão, as pessoas que têm legitimidade para figurar no polo passivo da ação judicial de improbidade (são os legitimados passivos na ação de improbidade administrativa).

Tendo em vista os servidores públicos, todas as categorias estão incluídas, independente de ocuparem cargos efetivos, em comissão ou vitalícios, funções ou empregos públicos, seja o regime estatutário ou contratual, seja a função permanente ou transitória, seja qual for a forma de provimento.

Os membros do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Magistratura incluem-se também como sujeitos ativos, sejam eles considerados servidores públicos ou agentes políticos.

A única exceção que haverá quanto aos agentes públicos será no tocante ao chefe do Poder Executivo, não sendo aplicada contra ele a Lei de Improbidade Administrativa com relação à suspensão dos direitos políticos.

Segundo Pazzaglini Filho (2006, p. 150):

> [...] evidente, também, que esta sanção (que diz sobre suspensão dos direitos políticos) não é aplicável ao Presidente da República cuja perda do mandato só resulta de condenação por crime de responsabilidade (conforme diz os artigos 85 e 86 da Constituição Federal).

Complementa Pazzaglini Filho (2006, p. 151), que:

> Dessume-se, do exposto, que o Presidente da República poderá responder por ação civil por ato de improbidade administrativa. E, na hipótese de ser condenado, descabe a imposição das sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos, devendo o decreto condenatório limitar-se às sanções civis.

Poderia, assim, afirmar que os deputados federais, estaduais e senadores também não poderiam ter seus direitos políticos suspensos por ato de improbidade, não sendo-lhes aplicado a Lei de Improbidade Administrativa.

Porém com explica Pazzaglini Filho (2006, p. 149):

> A sanção de suspensão dos direitos políticos dos senadores e deputados federais, na dicção do art. 55, VI da Carta Magna, implica a perda do mandato eletivo, observando-se o procedimento legislativo previsto no §3º do art. 55 da CF. O mesmo regramento constitucional se estende aos deputados estaduais (art. 27, § 1º).

Os senadores e deputados federais gozam da chamada imunidade parlamentar, que decorre dos parágrafos 2° e 3° do artigo 53, com redação dada pela Emenda Constitucional n° 35, de 2001. A mesma prerrogativa é estendida aos deputados estaduais pelo artigo 27, § 1°, da Constituição. Para os vereadores essa prerrogativa não é assegurada na Constituição

Federal, mas apenas em leis orgânicas municipais, o que não é suficiente para impedir a aplicação de normas constitucionais, como as que se referem à improbidade administrativa.

A imunidade parlamentar, no entanto, somente se refere à responsabilidade criminal. Como a improbidade administrativa não constitui crime, não há impedimento a que a lei seja aplicada aos parlamentares.

No entanto, não pode ser aplicada a sanção de perda da função pública, que implicaria a perda do mandato, porque essa medida é de competência da Câmara dos Deputados ou do Senado, conforme o caso, tal como previsto no artigo 55 da Constituição.

3.2 Sujeito Passivo

Entende-se por sujeito passivo a pessoa jurídica que a lei indica como vítima do ato de improbidade administrativa. A despeito do adjetivo “administrativa”, nem sempre o sujeito passivo se qualifica como pessoa eminentemente administrativa.

O sujeito passivo abrange todas as pessoas e entidades jurídicas, públicas e políticas, entre eles a União, Estados, Distrito Federal, Municípios; os órgãos dos três poderes do Estado; a administração direta e a indireta. Onde a indireta, compreende as autarquias, fundações, empresas públicas, e sociedades de economia mista; as empresas que, mesmo não integrando a administração indireta e não tendo a qualidade de sociedade de economia mista ou empresa pública, pertencem ao Poder Público, porque a ele foram incorporadas; e também as empresas para cuja criação o erário público concorreu com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Os atos de improbidade administrativa enfraquecem a sociedade, seus benefícios e investimentos de uma maneira geral. Entretanto, um particular pessoa física, ou uma empresa privada que nenhuma relação específica tenha com o poder público, não pode ser diretamente alvo de um ato de improbidade administrativa.

No tocante às sociedades de economia mista e empresas públicas que são pessoas jurídicas de direto privado, podem incorporar outras empresas, sucedendo-as em todos os direitos e obrigações, culminando a extinção da empresa incorporada.

Assim, esclarece Garcia e Alves (2002, p. 155), que:

> Nestes casos, tem-se a empresa incorporada a que se refere o art. 1º da Lei nº. 8.429/82, a qual pressupõe a total incorporação do ativo e do passivo pelo ente da administração indireta, sendo insuficiente: a aquisição de parte do patrimônio, a subscrição ou aquisição de determinado lote de ações, a existência de clausula-mandato que autorize a venda do acervo social, a fusão entre duas empresas, surgindo uma terceira, etc.

Pessoas que prestam serviços sociais autônomos de cooperação governamental são destinatárias de contribuições parafiscais instituídas por lei. Nada obstante seja forma de

contribuição indireta, mas relevante e fundamental, porque tais contribuições possuem suporte em lei e natureza compulsória. Podem, essas referidas entidades, ser sujeitos passivos de conduta de improbidade, visto que praticamente todo o seu custeio é coberto pelo montante arrecadado com as ditas contribuições.

Organizações não governamentais e as demais entidades do terceiro setor com regulação própria – as organizações sociais (Lei n. 9.637/98) e as organizações da sociedade civil de interesse público (Lei n. 9.790/99) – poderão, ou não, ser sujeitos passivos de improbidade, dependendo de eventuais benefícios que lhes sejam dispensados pelo Poder Público. E, caso sejam destinatários de tais benefícios, serão enquadrados pelo Poder Público no artigo 1° caput, ou no parágrafo único, conforme a extensão das vantagens.

A justificativa de tais entidades figurarem como sujeito passivo da Lei de Improbidade segundo Martins Junior, (2001, p. 248) é que:

> [...] sejam as entidades integrantes da Administração Pública direta ou indireta ou mesmo privadas com participação acionária pública ou por elas fomentadas, situam-se no raio de ação da Lei Federal nº. 8.429/92, porque manipulam dinheiro público e implicam a atuação do Poder Público, sendo essa a razão para submetê-las à observância dos princípios e regras de direito público e, consequentemente, à lei repressora da improbidade administrativa.

Podem ser os sujeitos passivos, além da Administração central, a autarquia ou a fundação pública (pessoas jurídicas de direito público interno) ou as pessoas jurídicas de direito privado (empresa pública, sociedade de economia mista ou qualquer empresa com envolvimento de capitais públicos). Quer dizer, paciente da improbidade administrativa é qualquer entidade pública ou particular que tenha participação de dinheiro público em seu patrimônio ou em sua receita anual.

4 TIPOLOGIA DA IMPROBIDADE

4.1 Enriquecimento Ilícito

Enriquecimento ilícito é a primeira modalidade prevista pela Lei de Improbidade, em seu artigo 9º, cujo caput, caracteriza o enriquecimento ilícito pela obtenção da vantagem patrimonial indevida em razão do vínculo entre agente e administração pública. Nesta norma, consagra-se o aumento patrimonial injustificado, em que há desproporção entre as rendas e rendimentos auferidos pelo agente público e sua respectiva capacidade de adquirir bens.

Segundo o artigo 9º, a conduta de improbidade gera enriquecimento ilícito quando o autor aufere “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no artigo 1° da lei de improbidade”.

Carvalho Filho (2010, p. 948) diz que:

> [...] Constitui objeto da tutela o enriquecimento legítimo, justo e moral. Não há objetivação a que o indivíduo se enriqueça, desde que o faça por meios lícitos. O que a lei proíbe é o enriquecimento ilícito, ou seja, aquele que ofenda os princípios da moralidade e da probidade.

Cumpre frisar que o enriquecimento à custa de outrem não infringe a lei, o que causa a contravenção é o enriquecimento ilegítimo. Desta forma, uma pessoa pode enriquecer-se, desde que não seja às custas do dano, do trabalho ou da atividade de outrem, sem o concurso deste ou amparo legal.

O dolo integra a própria noção de enriquecimento. Sua eventual desídia pode habilitar desfrute indevido de vantagem por terceiro, o que é matéria do artigo 10 da Lei nº. 8.429/92.

Assim sendo, prescreve o artigo 9º da Lei nº. 8.429/92 que:

> Art. 9° Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1° desta lei, e notadamente:
> I - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;
> II - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1° por preço superior ao valor de mercado;
> III - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;
> IV - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1° desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;
> V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;
> VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;
> VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;
> VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;
> IX - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;
> X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

> XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1° desta lei;
> XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1° desta lei.

Portanto, o enriquecimento ilícito é o resultado de qualquer ação ou omissão que resulte vantagem ao agente público, que não está previsto em lei.

Assim, pode-se perceber que o enriquecimento ilegítimo do agente público provoca dano à moralidade administrativa e, independentemente, pode causar dano patrimonial à Administração Pública. No enriquecimento ilícito simples estão presentes, em princípio, apenas dois sujeito: o sujeito ativo (agente público) e o sujeito passivo (ente público). A relação de improbidade, nesse caso, é simplesmente angular. Já no enriquecimento ilícito complexo pode-se identificar, além dos sujeitos ativo e passivo necessários, o agente externo (terceiro). É dele que o sujeito ativo percebe a vantagem para cometer a improbidade contra o sujeito passivo.

Para finalizar, o enriquecimento ilegal é a mais grave das espécies da improbidade administrativa, a mais contundente forma de agressão à moralidade administrativa e, sem embargo, o atentado assiduamente cometido contra a Administração Pública e a sociedade.

4.2 Dano ao Erário e ao Patrimônio Público

Erário tem como definição tesouro público; dinheiro público; os bens oficiais. O artigo 10 da Lei Federal nº. 8.429/92 intenta proteger não o patrimônio público propriamente dito, mas o erário, o tesouro, isto é, o conjunto de órgãos administrativos encarregados da movimentação econômico – financeira do Estado (arrecadação de tributos, pagamentos, aplicação de verbas etc.).

Diferenciando de maneira mais clara o erário do patrimônio público, entende-se que o primeiro representa um conjunto de bens e interesses de natureza econômico-financeira pertencentes ao Poder Público (União, Estados, Distrito Federal, Municípios e demais destinatários do dinheiro público, previstos no art. 1º da Lei nº 8.429/92).

Já por Patrimônio Público, entende-se como sendo um conjunto de bens e interesses de natureza moral, econômica, estética, artística, histórica, ambiental e turística pertencentes ao Poder Público, conceito este extraído do artigo 1º da Lei nº 4.717/65 e da dogmática contemporânea, que identifica a existência de um patrimônio moral do Poder Público.

Representa dano ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou

haveres das entidades referidas no artigo 1° da lei n. 8.429/92.

Esta modalidade de ato administrativo ímprobo é tratada no artigo 10 e seus quinze incisos. Em suma, o caput busca coibir o ato de improbidade que resulta prejudicial ao erário, evitando restringir qualquer tipo de lesão ao tesouro público.

Carvalho Filho (2010, p. 949) diz que:

> O objeto da tutela reside na preservação do patrimônio público. Não somente é de proteger-se o erário em si, com suas dotações e recursos, com outros bens e valores jurídicos de que se compõe o patrimônio público. Esse é o intuito da lei no que toca a tal aspecto. Pressuposto exigível é a ocorrência do dano ao patrimônio das pessoas referidas no art. 1 da lei.

Diz também, Carvalho Filho (2010, p. 950), que:

> A natureza dos tipos admite condutas comissivas ou omissivas, o que nesse aspecto se diferencia dos atos que importam enriquecimento ilícito, só perpetrados, como vimos, por atos comissivos. Se o agente concorre para que o bem público seja incorporado ao patrimônio de pessoa privada (art.10,I), sua conduta é comissiva; quando permite a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento(art.10, IX), sua conduta é normalmente omissiva.

Os danos causados ao patrimônio público podem ser dolosos ou culposos, sendo esta a única modalidade que permite a forma culposa.

É notório que não há que se falar em ato de improbidade administrativa, se o evento danoso ao patrimônio público tem fatores externos determinantes deste prejuízo, desde que a conduta do agente político tenha atendido aos princípios regentes da Administração Pública.

4.3 Violação aos Princípios da Administração Pública

Conforme prescreve o artigo 37 da Constituição Federal, são princípios da administração pública a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Princípios da administração pública são as regras que servem de parâmetro de interpretação das demais normas jurídicas, apontando os caminhos que devem ser seguidos pelos aplicadores da lei. Os princípios atuam oferecendo coerência e harmonia para o ordenamento jurídico, evitando também as lacunas.

4.3.1 Legalidade

Para que haja o bom controle e funcionamento da administração pública, é necessário obediência aos preceitos, zelo pelos princípios da administração que estão descritos na Carta Magna, precisamente, no artigo 37. Como todos os tipos de administração, a administração pública possui suas próprias regras e princípios, tudo isso para que a “coisa” pública funcione de forma leal, ética e moral.

É de grande valia a técnica adotada pela Lei de Improbidade Administrativa para a

proteção do interesse público, sendo que a violação de preceitos caracteriza ato de improbidade administrativa, ainda que não resulte em dano ao erário, integrando-se, assim, à eficácia da Constituição.

A nossa Constituição Federal deixou expresso cinco princípios que são os princípios básicos e fundamentais da Administração Pública, e há mais alguns que são reconhecidos pelo nosso regime jurídico.

Meirelles (2006, p. 87) ensina que:

> Os princípios básicos estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros estão expressamente previstos no art. 37, caput da CF de 1988; e os demais, embora não mencionados, decorrem do nosso regime político, tanto que, ao lado daqueles, foram textualmente enumerados pelo art. 2º da Lei Federal 9.784, de 29.1.99.

Nesse sentido, afirma-se que o princípio da legalidade aparece simultaneamente como um limite e como uma garantia, pois ao mesmo tempo em que é um limite a atuação do Poder Público, visto que este só poderá atuar com base na lei, também é uma garantia aos administrados, uma vez que só deveremos cumprir as exigências do Estado se estiverem previstas na lei. Se as exigências não estiverem de acordo com a lei serão inválidas e, portanto, estarão sujeitas ao controle do Poder Judiciário.

Segundo o princípio da legalidade, o administrador não pode seguir regimentos próprios na busca do interesse público, ou seja, tem que agir segundo a lei, só podendo fazer aquilo que a lei expressamente autoriza e no silêncio desta, está proibido de agir. Já o administrado pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, ou seja, aquilo que ela silencia a respeito. Portanto, tem uma maior liberdade do que o administrador.

Assim, diz-se que, no campo do direito público, a atividade administrativa deve estar baseada numa relação de subordinação à lei (“Administrar é a aplicar a lei de ofício”, “É aplicar a lei sempre”) e no campo do direito privado a atividade desenvolvida pelos particulares deve estar baseada na não contradição com a lei.

Segundo Di Pietro (2005, p. 67):

> O princípio da legalidade, juntamente com o de controle da Administração pelo Poder Judiciário, nasceu com o Estado de Direito e constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais. Isto porque a lei, ao mesmo tempo em que os define, estabelece também os limites da atuação administrativa que tenha por objeto a restrição ao exercício de tais direitos em beneficio da coletividade

Os princípios implicam subordinação completa do administrador à lei. Todos os agentes públicos, desde os que ocupem o cume até o mais modesto deles, devem ser

instrumento fiel e dócil para realização das finalidades normativas.

4.3.2 Impessoalidade

No tocante ao princípio da Impessoalidade, é sabido que a administração pública deve manter-se numa posição de neutralidade em relação aos administrados, ficando proibido o estabelecimento de discriminações gratuitas. A administração só pode fazer discriminações que se justifiquem em razão do interesse coletivo, pois as gratuitas caracterizam abuso de poder e desvio de finalidade, que são espécies do gênero ilegalidade.

O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública pode ser definido como aquele capaz de determinar que, os atos realizados pela Administração Pública, ou por ela delegados, devam ser sempre imputados ao ente ou órgão em nome do qual se realiza, e ainda destinados genericamente à coletividade, sem consideração, para fins de privilegiamento ou da imposição de situações restritivas, das características pessoais daqueles a quem porventura se dirija. Em síntese, os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário.

O princípio da Impessoalidade aparece pela primeira vez, com essa denominação na Constituição Federal de 1988, dando margem a duas interpretações.

Conforme Di Pietro (2005, p. 71):

> No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a finalidade pública que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento.

Complementa ainda que:

> No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva, baseado na lição de Gordillo que “os atos e provimento administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal”. (DI PIETRO, 2005, p. 71).

Com efeito, de um lado, o princípio da impessoalidade busca assegurar que, diante dos administrados, as realizações administrativo-governamentais não sejam propriamente do funcionário ou da autoridade, mas exclusivamente da entidade pública que a efetiva.

Custeada com dinheiro público, a atividade da Administração Pública jamais poderá ser apropriada, para qualquer que seja os fins, por aquele que, em decorrência do exercício funcional, se viu na condição de executá-la. É, por excelência, impessoal, unicamente imputável à estrutura administrativa ou governamental incumbida de sua prática,

para todos os fins que se fizerem de direito.

4.3.3 Da Moralidade

Define-se o princípio da moralidade como sendo regra da administração que carece atuar com decência, ou seja, de acordo com a lei. Tendo em vista que tal princípio integra o conceito de legalidade, decorre a conclusão de que ato imoral é ato ilegal, ato inconstitucional e, portanto, o ato administrativo estará sujeito a um controle do Poder Judiciário.

A moralidade jurídica é entendida como um conjunto de regras de conduta extraídas da disciplina interior da própria Administração, uma vez que ao agente público caberia também distinguir o honesto do desonesto, a exemplo do que faz entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno.

O princípio da Moralidade, um dos norteadores da probidade administrativa, constitui pressuposto de validade de todo o ato da Administração Pública.

Assim, afirma Carvalho Filho (2005, p. 14) que:

> O princípio da moralidade impõe que o administrado público não dispense os preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta. Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram.

Portanto o princípio da moralidade caracteriza-se por exigir do administrador público um comportamento ético de conduta, ligando-se aos conceitos de probidade, honestidade, decoro, boa fé e lealdade.

4.3.4 Publicidade

Entende-se por princípio da publicidade aquele que exige nas formas admitidas em Direito, e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade.

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por seu público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a todo momento, conhecimento do que os administradores estão fazendo.

De acordo com Carvalho Filho (2005, p. 15):

> [...] os atos da Administração devem merecer a mais ampla divulgação possível entre os administrados, e isso porque constitui fundamento do princípio propiciar-lhes a possibilidade de controlar a legitimidade da conduta dos agentes administrativos.

Ainda nesse sentido, Meirelles (2006, p. 94) diz que:

> Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e inicio de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

A publicidade, contudo, não é um requisito de forma do ato administrativo, não é elemento formativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso mesmo os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade, quando a lei ou o regulamento a exige. É relevante observar, todavia, que também a publicação como a comunicação, não implica que o dever de publicidade apenas possa vir a ser satisfeito pelo comprovado e efetivo conhecimento de fato do ato administrativo por seus respectivos destinatários. Na verdade, basta que os requisitos exigidos para a publicidade se tenham dado, nos termos previstos na ordem jurídica e, para o campo jurídico, não interessará se na realidade fática o conhecimento da existência do ato e de seu conteúdo tenha ou não chegado à pessoa atingida por seus efeitos. Feita a publicação ou a comunicação dentro das formalidades devidas, haverá sempre uma presunção absoluta da ciência do destinatário, dando-se por satisfeita a exigência de publicidade. Salvo, naturalmente, se as normas vigentes assim não determinarem.

O conhecimento do ato é algo mais em relação à publicidade, sendo juridicamente desnecessário para que este se repute como existente. Quando prevista a publicação do ato (em Diário Oficial), na porta das repartições (por afixação no local de costume), pode ocorrer que o destinatário não o leia, não o veja ou, por qualquer razão, dele não tome efetiva ciência. Independente disso terá cumprido o que de direito se exigia para a publicidade, ou seja, para a revelação do ato.

Assim, o § 1º do art. 37 da Constituição Federal afirma que:

> [...] a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

Caberá, portanto, a lei indicar em cada caso a forma adequada de se aplicar a publicidade aos atos da Administração Pública. Normalmente, esse dever é satisfeito por meio da publicação em órgão de imprensa oficial da Administração, entendendo-se com isso não apenas os Diários ou Boletins Oficiais das entidades públicas, mas também – para aquelas unidades da Federação que não possuírem tais periódicos – os jornais particulares especificamente contratados para o desempenho dessa função, ou outras excepcionais formas substitutivas, nos termos das normas legais e administrativas locais.

4.3.5 Eficiência

A administração pública deve buscar um aperfeiçoamento na prestação dos serviços públicos, mantendo ou melhorando a qualidade dos serviços, com economia de despesas.

Dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Eficiência, portanto, não é um conceito jurídico, mas econômico. Não qualifica normas, qualifica atividades. Em uma ideia geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e o menor custo. Rege-se, pois, pela regra de consecução do maior benefício com o menor custo possível.

Desta forma, Meirelles (2006, p. 96):

> O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

O princípio da eficiência, outrora implícito em nosso sistema constitucional, tornou-se expresso no caput do artigo 37, em virtude de alteração introduzida pela Emenda Constitucional n°. 19/98.

Quanto ao princípio da eficiência, este apresenta aspectos que pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

5 COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

O que dispõe a respeito das sanções da lei de improbidade está descrito no artigo 12, I a III da Lei n° 8429/92 sendo que, cada inciso possui relação própria para uma determinada espécie de improbidade. A doutrina brasileira soa praticamente uníssona ao afirmar que o processo estabelecido na Lei nº 8.429/92 não tem natureza penal.

O artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal discorre sobre os atos da improbidade administrativa. Nela o agente pode perder seus direitos políticos, a função pública além de ter seus bens indisponíveis e ter que realizar o ressarcimento ao erário de acordo com a lei, sem prejuízo da ação penal cabível. A ressalva do cabimento da ação penal para o caso não deixa dúvida de que a ação de improbidade administrativa escapa a esse caráter, tendo natureza extrapenal. Como é conhecido de todos, a sistemática clássica das ações não admite caráter penal para ações cíveis. A simples gravidade das sanções previstas na lei, não é suficiente para ceder caráter penal à ação alguma.

A ação civil pública, constitucionalmente prevista, encontra suporte legal na Lei nº 7.347/85. O seu desiderato, no entanto, encontra-se melhor definido no art. 81, da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), vindo a ser a defesa coletiva judicial de direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

A sanção de multa civil trata de punição civil pecuniária, graduada conforme a espécie do ato de improbidade administrativa, objeto da persecução civil, e imposta na sentença que julga procedente a ação civil respectiva, motivadamente entre os limites mínimo e máximo previstos nos incisos do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa.

Nesse sentido, afirma Di Pietro (2009, p. 813) que:

> Mesmo que a autoridade administrativa represente ao ministério público, na forma dos artigos 7° (para pedir a indisponibilidade dos bens), e 16° (para solicitar o sequestro dos bens), não pode deixar de ser instaurado e ter tramitação normal o processo administrativo, pois ele insere-se como a manifestação do poder disciplinar da administração pública, com a natureza de poder–dever e, portanto, irrenunciável.

O direito processual, no esteio da mais moderna doutrina processualística, deve-se adequar ao direito material, o qual, na maioria das vezes, possui finalidade última do processo. Portanto, as especificidades trazidas pela Lei 8.429/92, nada mais são do que uma forma de adequar a ação civil pública ao objeto do litígio, qual seja: a condenação do agente ímprobo, ressarcimento ao erário público, moralização da administração pública etc.

6 PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

A perda dos direitos políticos configura a privação definitiva dos mesmos e ocorre nos casos de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado e recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do artigo 5º, VIII, da Constituição Federal.

Nesse sentido afirma Moraes (2003, p. 256) que:

> Para que haja a perda dos direitos políticos nesse caso são necessários dois requisitos:
> I - descumprimento de uma obrigação a todos imposta;
> II - recusa à realização de uma prestação alternativa fixada em lei: caso não tenha

> sido editada a lei regulamentando a prestação alternativa, não há possibilidade do cidadão ser afetado em seus direitos políticos por inércia estatal.

Há também outra forma de se perder os direitos políticos, disposto no artigo 12, §4º, II, da CF, que dispõe que:

> Será declarada a perda da nacionalidade do brasileiro que:
> II - adquirir outra nacionalidade, salvo nos casos:
> a) de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira;
> b) de imposição de naturalização, pela forma estrangeira, ao brasileiro residente em Estado estrangeiro, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis.

A Constituição Federal não dispõe sobre a cassação de direitos políticos, mas admite a sua suspensão diante de algumas hipóteses que enumera, segundo o artigo 15 desta, sendo uma delas a improbidade administrativa que está disposta no artigo 15, inciso V da mesma.

É sabido que todos os sentenciados que sofrerem condenação criminal com transito em julgado estarão com seus direitos políticos suspensos até que ocorra a extinção da punibilidade, como consequência automática e inafastável da sentença condenatória.

Na ação de improbidade, a sentença tem que ser expressa quanto à aplicação da suspensão dos direitos políticos, contrariamente ao que ocorre na sentença penal, cujo efeito é imediato.

É na tentativa de adequação da ação civil pública ao direito e interesses em jogo no processo que, em alguns momentos, a Lei de Improbidade Administrativa amplia o objeto da ação (civil pública), pelo que admite formas de condenação diversas daquelas que trazem a Lei de Ação Civil Pública (suspensão de direitos políticos, proibição de contratar como o poder público, destinação da condenação à pessoa jurídica interessada), em outros momentos, reduz a legitimidade apenas ao Ministério Público e à pessoa jurídica interessada.

As sanções da Lei de Improbidade Administrativa são de natureza extrapenal e, portanto, têm caráter de sanção civil. As sanções graduadas são: suspensão dos direitos políticos; multa civil e proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Segundo Pazzaglini Filho (2006, p. 147-149):

> De acordo com a classificação do ato de improbidade administrativa objeto da persecução civil, a intensidade dessas sanções é diferenciada: maior nos atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º da LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA), média nos atos de improbidade administrativa que causam lesão ao Erário (art. 10 da LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA), e menor nos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11 da LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA).

Na fixação das punições graduadas, entre o mínimo e o máximo, o juiz levará em consideração o proveito patrimonial alcançado ou a extensão do dano causado pelo agente público condenado e a magnitude do ato de improbidade administrativa por ele praticado. E quando tabelar a sanção acima do mínimo legal tem o dever de justificar o acréscimo.

Conforme dispõe o artigo 15 da Constituição Federal de 1988 é vedada à cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do artigo 5º, VIII; improbidade administrativa, nos termos do artigo 37, § 4.

Ocorrendo uma das hipóteses previstas na Constituição Federal, o fato deverá ser comunicado ao Juiz Eleitoral competente, que determinará sua inclusão no sistema de dados, para que aquele que estiver privado de seus direitos políticos seja definitivamente (perda), seja temporariamente (suspensão), não figure na folha de votação.

A competência para decretar a suspensão dos direitos políticos é de jurisdição comum, salvo as hipóteses de competência federal.

7 SANÇÕES

A sanção administrativa é uma consagração jurídica. A penalidade pode ser definida como consequência negativa atribuída à inobservância de um comportamento prescrito pela norma jurídica, que deve ser imposta pelos órgãos competentes, se necessário, com a utilização de meios coercitivos.

A sanção administrativa trata-se de uma medida de caráter aflitivo, cujos efeitos causam um mal a quem descumpre os comportamentos previstos no ordenamento jurídico.

Os atos de improbidade administrativa, pelo que prescreve o artigo 37, § 4° da Constituição Federal, importarão em suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. O referido dispositivo constitucional não se refere a essas medidas cabíveis indicadas como sanções e, na realidade, nem todas tem essa natureza.

O ato ímprobo pode corresponder aos ilícitos criminais, definidos pelo código penal brasileiro, e ainda as infrações administrativas, naturalmente fixadas nos estatutos dos servidores públicos, além do ilícito civil.

Para a aplicação da sanção o magistrado tem que observar todos os aspectos, não deixando de observar os antecedentes, a conduta social, a personalidade do agente, os motivos entre outros aspectos da improbidade.

Na hipótese de ressarcimento do dano, Di Pietro (2010, p. 824) diz que:

> Constitui uma forma de recompor o patrimônio lesado. Seria cabível, ainda que não previsto na Constituição, já que decorre do artigo 159 do Código Civil de 1916, que consagrou, no direito positivo, o princípio geral de direito segundo o qual quem quer que cause dano a outrem é obrigado a repará-lo.

As sanções são cumulativas para censurar gravemente a improbidade administrativa, agindo, portanto, nos mais diversos sentidos e direções de relacionamento do agente público com a Administração Pública e o particular que se aproveita do artigo 3°. O campo discricionário do juiz está limitado ao prazo e à base de cálculo inerentes às sanções variáveis (pagamento de multa civil, suspensão dos direitos políticos, proibição de contratar com o Poder Público ou de receber incentivos e benefícios creditícios) previstas no artigo 12, que tem dosimetria orientada pelos critérios da extensão do dano e do proveito patrimonial obtido, expressos no parágrafo único.

O constituinte de 1988 estabeleceu, de modo expresso, que a condenação por improbidade administrativa importaria, necessariamente, a suspensão dos direitos políticos (artigo 37, parágrafo 4°, da Carta Constitucional), cuja gradação está claramente estabelecida pelo artigo 12, incisos I, II e III, da Lei número 8.429/92, não sendo lícito ao julgador optar pelo desprezo de tais dispositivos jurídicos.

Prescreve o artigo 20 da Lei nº. 8.429/92 que: “a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória”.

Segundo Fazzio Junior (2003, p. 184):

> O que o caput do art. 20 faz é conceder efeito suspensivo em ação civil pública de improbidade, no caso daquelas sanções político-administrativas, excepcionando o sistema, já excepcional, da Lei nº 7.347/85, em virtude da manifesta irreparabilidade de dano. Em outras palavras, quanto a apelação da sentença condenatória de primeiro grau tem o duplo efeito previsto no CPC.

A suspensão dos direitos políticos e a proibição de contratar com o Poder Público são sanções que apresentam delimitação temporal, tornando-se efetiva a primeira, a teor do artigo 20 da Lei 8.429/92, com o trânsito em julgado da sentença condenatória; e a segunda, a contrario *sensu* do referido preceptivo, com a prolação da sentença monocrática.

Considerando a delimitação temporal e inexistindo nesta seara norma semelhante àquelas previstas nos artigos 69, 70 e 71 do Código Penal, não há que se falar em soma das sanções aplicadas em diferentes processos, pois, considerando as nefastas consequências que advirão, podendo culminar com a suspensão dos direitos políticos do cidadão por várias dezenas de anos, somente norma específica poderia amparar tal entendimento, não a analogia.

Portanto, não é possível, a pena de interrupção dos direitos políticos, nos casos de condenação transitada em julgado em dois ou mais processos distintos, sendo que, quanto a somatória do período temporal em que estão suspensos tais direitos, há a absorção, onde a mais grave absorve as demais.

9 CONCLUSÃO

Ao final do estudo verificou-se que no contexto atual, o ato de improbidade mantém uma estreita relação com a moralidade a ponto deste princípio ser consequência da Lei do Colarinho Branco, onde esta define os crimes contra o sistema financeiro nacional e de outras previdências, de modo que, a violação daquele princípio importa necessariamente ato ímprobo, sem a necessidade de comprovar qualquer dano material.

Pode se perceber que a lei de improbidade administrativa é uma forma de efetivar o cumprimento dos princípios administrativos descritos em nossa Constituição Federal, em seu artigo 37, § 4º. Desta forma, o estudo corroborou que a lei de improbidade administrativa tem consubstanciado um significativo avanço no controle aos atos ímprobos em relação a todas as legislações que, de alguma forma, trataram da “coisa” pública.

Entretanto, se faz necessário identificar certos conflitos doutrinários quanto à aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92, se são aplicadas em bloco ou não, sendo que, de acordo com as análises, poderiam ter certa proporcionalidade, pois não daria discricionariedade ao magistrado e adequaria a sansão ao ilícito cometido.

Observou-se, conforme apontam os estudos, não seria moral que o Supremo Tribunal Federal divergisse da posição pacificada em todos os tribunais do País, sinalizando com o restritivo entendimento de que agentes políticos (Presidente da República, Governadores dos Estados e do Distrito Federal, Prefeitos Municipais e outros) não praticam atos de improbidade, mas crimes de responsabilidade.

Ademais, é de certa forma inaceitável, que os órgãos cume da nossa Justiça, e os mais importantes, sejam subordinados à política e políticos, onde estes os conservam em seu poder o domínio destes servidores, por estarem subordinados por indicação política ou terem sido inseridos através da regra do quinto constitucional.

É imperioso ressaltar que, por serem órgãos subordinados a agentes políticos, a lógica da qual a impunidade continue dominando a Administração Pública do País e a corrupção permaneça comum na sociedade, permanecerá evidente.

É possível afirmar ainda que é crítico para o País, que os agentes políticos gozem de certa prerrogativa, ou seja, sejam excluídos do rol dos sujeitos para os quais se aplica a lei de improbidade administrativa, porque o exercício das funções não pode ser usado para

abrigar pessoas de “má-fé” que, ao saberem que terão foro privilegiado, poderão usar os cargos para não serem punidos.

Desta forma surgem várias polêmicas quanto a competência, que não há foro privilegiado por prerrogativa de função, o que explanou as pesquisas como o mais apropriado, pois o foro privilegiado busca assegurar a competência originaria *ratione personae* dos tribunais e a imparcialidade do julgamento, evitando que uma alta autoridade exerça sua influencia sobre o órgão julgador.

Portanto, de acordo com as pesquisas, a intenção daquele que visa a obstar a aplicação de uma lei que possui plena efetividade e que combata a corrupção não aparenta lograr probidade, mas, sim, o propósito de se distanciar da punição.

Por fim, conclui-se que deve haver uma maior aplicabilidade e de maneira genérica da Lei de Improbidade Administrativa aos agentes políticos, que é de suma importância, com uma eficiente atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, visto que o primeiro ganhou mais espaço e notoriedade social, onde, de maneira inovadora, a Lei nº 7.347 de Ação Civil Pública ampliou consideravelmente a área de atuação do Parquet, ao atribuir a função de defesa dos interesses difusos e coletivos, pois o eficiente combate a improbidade é a principal solução para amortizar os comportamentos tormentosos dos agentes públicos, políticos e terceiros aplicando-lhes, portanto, a Lei de Improbidade Administrativa, com a finalidade de punir, ressarcir e desviar-se da impunidade, sendo que todos os maus administradores supostamente possuem sentimento de impunidade, e que assim, possam, aqueles que praticam atos desonesto e imoral, ser suspensos da seara política ou perderem o poder para o exercício da atividade pública de tal modo, não continuariam sendo eleitos por pessoas que deveriam repugná-los, excluí-los do poder, aliás, devido falta de instrução e a autoridade sobre eles exercida, acabam por elegê-los.

ADMINISTRATIVE MISCONDUCT SUSPENSION AND LOSS AND POLITICAL RICHTS

ABSTRACT

This research paper aims to promote a reflection on the harm caused by political actors and that application of the Law of Administrative Misconduct can cause. It also demonstrates the legal foundations, concepts, components, types of improper jurisdiction and suspension and loss of political rights. It also raises a discussion of non-enforcement of improper conduct for politicians, restricting themselves to punish them, alone, with the Crimes Act Lei de Improbidade Administrativability and the evils of special jurisdiction. Presents an analysis of development in combating administrative misconduct, from the work of the Public Ministry,

which appears today as the chief advocate of law enforcement, being pushed and legitimized by the law of improper conduct. The work seeks to identify the existence of the constitutional principles of fairness necessarily indicators that should guide the care of the res publica, analyze the evolution of fighting corruption within the public administration over the years and see how the legal device created in 1992 was the driving force and legitimacy to the prosecutor misconduct could fight through the Public Civil Action of improper conduct.

KEYWORDS: Administrative Misconduct. Crime Responsibility. Suspension of political rights.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado.** 18. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo.** 19. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Improbidade administrativa e crimes de prefeitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. **Fundamentos de direito administrativo.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FIGUEIREDO, Marcelo. **Probidade administrativa: c**omentários à lei 8.429/92 e legislação complementar. São Paulo: Malheiros, 1995.

MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa.** São Paulo: Saraiva, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Improbidade administrativa.** Porto Alegre: Síntese, 1997.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada:** aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizada. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PINTO, Antônio Luiz de Toledo; WINDT, Márcia Cristina Vaz dos Santos; CÉSPEDES, Lívia [colab.]. **Vade mecum.** 11. ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.