

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL DE ITUVERAVA
FACULDADE DR. FRANCISCO MAEDA**

GUILHERME MARCILIO DE FIGUEIREDO BADOÇO

**OS AGENTES POLÍTICOS E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS
SANÇÕES LEGAIS**

**ITUVERAVA
2019**

GUILHERME MARCILIO DE FIGUEIREDO BADOÇO

**OS AGENTES POLÍTICOS E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS
SANÇÕES LEGAIS**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Faculdade Dr. Francisco Maeda. Fundação
Educativa de Ituverava para obtenção do
título de Bacharel em Direito.**

Orientador: Prof. Dr. Victor Hugo Milan

**ITUVERAVA
2019**

GUILHERME MARCILIO DE FIGUEIREDO BADOÇO

**OS AGENTES POLÍTICOS E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS
SANÇÕES LEGAIS**

**Trabalho de Conclusão de Curso para
obtenção do título de Bacharel em Direito.
Fundação Educacional de Ituverava.
Faculdade Dr. Francisco Maeda.**

Ituverava, ____ de Novembro de 2019.

**Orientador (a): _____
Prof.Dr. Victor Hugo Milan**

**Examinador(a): _____
Prof. Cristina Elena Bernardi Iaroszski**

**Examinador(a): _____
Prof. Renata Romani de Castro**

DEDICATÓRIA

Por meio deste trabalho de conclusão de curso, gostaria primeiramente agradecer a mim mesmo, por todo meu esforço realizado neste artigo, pela persistência que eu tive, por todos os desafios e obstáculos que eu encontrei nesse percurso todo da elaboração.

Creio que Deus me emprestará tudo que necessito para triunfar, contanto que eu me esforce para alcançar com meios lícitos e honestos. Creio nas orações e nunca fecharei meus olhos para dormir, sem pedir antes a devida orientação a fim de ser paciente com os outros e tolerante com os que não acreditam no que eu acredito. Creio que o triunfo é resultado de esforço inteligente, que não depende da sorte, da magia, de amigos, companheiros duvidosos ou de meu chefe. Creio que tirarei da vida exatamente o que nela colocar. Serei cauteloso quando tratar os outros, como quero que eles sejam comigo. Não caluniarei aqueles que não gosto. Não diminuirei meu trabalho por ver que os outros o fazem. Prestarei o melhor serviço de que sou capaz, porque jurei a mim mesmo triunfar na vida, e sei que o triunfo é sempre resultado do esforço consciente e eficaz.

Gostaria secundamente, dedicar este a artigo ao meu querido orientador professor Victor Hugo Milan, que sempre me procurou me ajudar, nos momentos mais difíceis em que eu me encontrava pra dar um começo do meu sucesso na elaboração deste artigo, e por isso sou muito grato. Também gostaria de dedicar e agradecer aos meus pais, pois se eu escolhi falar sobre Improbidade Administrativa devo muito ao meu pai, que é um grande homem que eu me espelho.

AGRADECIMENTOS

Começo com uma pequena fase da minha vida é muito especial e não posso deixar de agradecer a Deus por toda força, ânimo e coragem que me ofereceu para ter alcançado minha meta. E desta pequena fase da minha vida me tornou em algo tão grande para mim, saber que eu sou capaz perante de todos os obstáculos que a vida nos coloca, para ter a certeza que jamais irei desistir de meus sonhos em que eu encontro em toda a minha trajetória.

E com os professores reconheço um esforço gigante com muita paciência e sabedoria. Foram eles que me deram recursos e ferramentas para evoluir um pouco mais todos os dias. Sem a passagem de todos os meus professores eu não teria conquistado esta vitória de mais um passo positivo que dou em minha vida, e tenho orgulho por tudo e pela pessoa que me tornei perante este caminho da minha vida.

Quero muito agradecer uma pessoa que é a peça chave deste meu trabalho, sem ele eu não teria alcançado este objetivo que eu ganhei ao longo da vida ao meu orientador Dr. e Professor Victor Hugo Milan, este eu tenho muito orgulho pois ele nunca me deixou desistir e me mostrou que eu tenho potencial, me mostrou na onde eu deveria melhorar, e nas grandes correções importante.

E por final, gostaria de agradecer ao meu pai Roberto de Figueiredo Badoco, minha mãe Rita de Cássia Marcílio Badoco, minha irmã Vanessa Marcílio Badoco, grandes pessoas que sempre esteve ao meu lado me apoiando e me falando o que eu devo de fazer ou não, me ensinaram coisas boas para eu levar pro resto da minha vida. E gostaria de agradecer a uma pessoa muito especial para mim, que está sempre ao meu lado também me apoiando e me mostrando os caminhos certos da vida, essa pessoa me sinto bem poder estar ao lado dela, que é a minha namorada jamais poderia esquecer dela, pois se hoje eu tenho orgulho das coisas devo muito aos meus pais e a ela a pessoa importante em minha vida, pois todos são o alicerce desta minha conquista.

**OS AGENTES POLÍTICOS E A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUAS
SANÇÕES LEGAIS**
*POLICY AGENTS AND ADMINISTRATIVE IMPROBITY AND THEIR LEGAL
SANCTIONS*

Guilherme Marcilio De Figueiredo Badoco

RESUMO

A principal discussão em torno da improbidade administrativa está na sua aplicabilidade aos agentes políticos que já estariam sujeitos aos crimes de responsabilidade. A identidade da natureza sancionatória entre a Lei nº 8.429/92 e a Lei nº 1.079/50 e as regras especiais de perda do cargo estabelecidas no texto constitucional têm sido os principais argumentos levantados por aqueles que sustentam a sua não aplicação aos agentes políticos. O princípio do “accountability”, a nova estruturação da Constituição e o princípio da adequação punitiva representam, por sua vez, o contra-argumento. A pacificação da controvérsia é exigência de segurança jurídica e a solução deve sempre buscar a concretude e a máxima efetividade do texto constitucional.

Podemos dizer que a Constituição de 1988 elevou a probidade em função pública no § 4º do art. 37 à posição de direito subjetivo público, cuja natureza é difusa. Trata-se da sublimação da ética na gestão da *res publicae*. O dever de probidade que daí se irradia descende diretamente do princípio da moralidade administrativa explicitado no *caput* do art. 37 e no inciso LXXIII do art. 5º.

A regra em pena estabeleceu que o ato de improbidade administrativa (isto é, aquele que infringe o dever respectivo) implicará a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

A lei, neste caso, deve observar os módulos constitucionais de repartição de competências normativas e do modo de produção dos atos normativos. No caso das sanções civis, político-administrativas ou penais em face da improbidade administrativa, a competência é da União em caráter privativo, nos termos do quanto estatuído no art. 22, I, da Constituição de 1988. Com relação ao processo legislativo, não há em face das matérias articuladas no § 4º do art. 37 da Carta Magna reserva de lei complementar nem de iniciativa legislativa. A lei deve ser a ordinária, proposto o correlato projeto de lei à luz da iniciativa comum ou concorrente, porque não constante o assunto das reservas constitucionalmente adotadas e que merecem interpretação de direito estrito como normas excepcionais e taxativas. Por envolver direitos políticos e processuais não se admite seu trato por medida provisória não bastasse carecer-lhe de antemão quaisquer traços de urgência.

Palavras-chave: Direito Constitucional e Administrativo. Agentes Políticos. Atos de Improbidade. Sanções.

ABSTRACT

The main discussion around administrative misconduct lies in its applicability to political agents who would already be subject to liability crimes. THE identity of the sanctioning nature between Law No. 8.429 / 92 and Law No. 1.079 / 50 and the rules The special conditions of loss of office established in the constitutional text have been the main arguments raised by those who argue that they are not applied to political agents. THEaccountability principle, the new structuring of the Constitution and the principle of adequacy punitive represent, in turn, the counterargument. The pacification of controversy is a requirement of legal certainty and the solution must always seek the concreteness and maximum effectiveness of constitutional text.

We can say that the 1988 Constitution raised probity in public service in § 4 of art. 37 to the position of public subjective law, the nature of which is diffuse. It is the sublimation of ethics in the management of *res publicae*. The duty of probity that radiates from it derives directly from the principle of administrative morality explained in the caput of art. 37 and item LXXIII of art. 5th

The rule in place established that the act of administrative misconduct (that is, one that infringes the respective duty) will entail the suspension of political rights, the loss of public service, the unavailability of assets and the repayment to the treasury, in the form and gradation provided for. without prejudice to the applicable criminal action.

In this case, the law must observe the constitutional modules for the distribution of normative competences and the mode of production of normative acts. In the case of civil, political-administrative or criminal sanctions in the face of administrative misconduct, the competence of the Union is private, pursuant to the terms of art. 22, I, of the Constitution of 1988. With regard to the legislative process, there are no in view of the matters articulated in § 4 of art. 37 of the Magna Carta reserves additional law or legislative initiative. The law must be the ordinary, the related bill proposed in the light of the joint or concurrent initiative, because it does not consist of the subject of the constitutionally adopted reservations that deserve strict law interpretation as exceptional and exhaustive rules. Because it involves political and procedural rights, it is not allowed to treat it as a provisional measure if it were not enough to give it any trace of urgency beforehand.

Keywords: Constitutional and Administrative Law. Political Agents. Acts of Improbity. Sanctions.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Fundamentos constitucionais e legais das sanções. 2.1 A natureza jurídica das sanções. 3 Sanções em espécies. 3.1 Suspensão dos direitos políticos. 3.2 Perda da função pública. 3.3 A perda da função pública e os aposentados. 3.4 Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. 3.5 Multa civil. 3.6 Ressarcimento integral do dano. 3.7 Ressarcimento do dano moral. 3.8 Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio. 4 Conclusão.

1. INTRODUÇÃO

O presente tema aborda o crime de improbidade administrativa, devido sua importância em relação a economia de um País. O crime de improbidade está disposto na Lei 8.429/1992, a qual transcreve as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. A Constituição Federal, em seu artigo 37, elenca uma série de princípios necessários a serem observados para o desenvolvimento legal da conduta do ente administrativo. Nota-se que o agente administrativo, além de observar estritamente os princípios ali impostos, deverá atender ainda critérios morais e éticos para um bom gerenciamento da atividade pública.

Visto a importância desse artigo, o legislador constitucional ainda em seu artigo 37, parágrafo 4º, determinou sanções aos agentes públicos que agirem com improbidade no exercício de seu cargo administrativo. Essas resultam da prática de algum ato contrário a lealdade, a honestidade e a boa-fé da administração pública que, por sua vez, resulta em algum prejuízo à administração pública. É de competência de tais legislações os Governos Nacionais, estaduais e municipais, em matérias tributárias, fiscais e econômicas.

O crime de Improbidade Administrativa está adentro o Crime de responsabilidade o qual decorrente de uma ação ilícita cometida por um agente político e que após a decisão transitada em julgado, o referido poderá perder seu cargo, bem como a inabilitação para cargos públicos no futuro. No Brasil, a Lei nº 1.079/50 estabelece o crime de responsabilidade

cometido por presidente da República, ministros de Estado e do Supremo Tribunal Federal, governadores e secretários de Estado.

Contudo, um problema enfrentado por exemplo é sua aplicação, vez que os órgãos Fiscalizadores e a Justiça Brasileira não aplicam de modo severo os autores desse crime e quando há a punição, concedem benefícios e outras vantagens aos autores, deixando-se de aplicar a pena mais severa, O Tribunal de Contas por exemplo, fiscaliza e apura contas que extrapolam o orçamento público em todas suas esferas, porem tal órgão não os julga, nem os pune, simplesmente mandam seus atos para o Poder legislativo votar e proceder com a punição. O Presente procedimento tem por objetivo citar os Órgãos Públicos responsáveis por fiscalizar e punir quem comete crimes de Improbidade Administrativa, e fornecer meios e ideais para a resolução desses problemas que assolam o Brasil, sua economia e sua impunidade nesse tema. Podemos dizer que a corrupção é endêmica e, a exemplo de outras doenças virais, afeta tudo e todos, espalhando-se graças à impunidade e uma equivocada leitura da tolerância, desde o famigerado “jeitinho” até as cerebrinas “maracutaias” que superam auditorias, investigações ministeriais e eventuais (poucas) medidas oficiais. Nesse quadro que vai, desde os crimes contra a administração pública, passa pela improbidade administrativa, invade o segmento empresarial e integra o cotidiano familiar, escolar, esportivo e pseudo religioso, produz o sinistro efeito de convencer as pessoas de que a corrupção é normal, um costume, uma praxe, um modo de vida. Como toda febre, oculta sua etiologia e fica satisfeita com antipiréticos

Visto a esse modo pudera ser citado a Corrupção, o qual nesse caso é comum, o legislativo possui ligações através de partidos Políticos com o Executivo, acabando o procedimento nada. A análise do sistema repressivo político-jurídico contra os atos caracterizados como de improbidade administrativa praticados pelos agentes políticos, em especial, aqueles ocupantes de cargos eletivos. Isso porque, não obstante a previsão do artigo 2º da Lei nº 8.429/92 que dispõe sobre a responsabilidade de agentes públicos eleitos, há uma forte controvérsia sobre a aplicação desse regramento àqueles que já se submetem aos chamados crimes de responsabilidade. O tema tem sido objeto de grande discussão no Supremo Tribunal Federal, sendo possível verificar uma mudança de sua orientação a partir da sua nova composição nesses últimos anos.

É de se citar o caso do último impeachment brasileiro da ex-presidente Dilma Rousseff, a qual perdera seu mandato e inconstitucionalmente permanecera com seus Direitos Políticos. A política econômica do primeiro governo Dilma Rousseff tinha atendido a várias das bandeiras defendidas pela FIESP ao longo dos anos, no que se chamaria de “nova matriz

econômica”: redução de taxas de juros e tarifas de energia elétrica; desonerações tributárias e crédito subsidiado; desvalorização cambial e protecionismo industrial seletivo; concessões de serviços públicos para a iniciativa privada. Algumas dessas iniciativas foram, inclusive, solicitadas em documento entregue ao governo e assinado em conjunto com outras organizações empresariais e centrais sindicais em 2011.

Nesse caso podemos dizer que o *impeachment* ocorre quando certas autoridades praticam um crime de responsabilidade. Trata-se de uma situação muito grave, na qual a autoridade que comete a infração perde o cargo e sofre sérias conseqüências, tais como a inabilitação para o exercício de função pública por certo tempo. Vale esclarecer que algumas autoridades podem ser alvo do processo de *impeachment* (v. Artigo 52, incisos I e II da Constituição Federal).

O crime de responsabilidade representa, em verdade, uma infração político-administrativa, sendo importante citar alguns casos regradados pelo artigo 85 da Constituição, assim como pelo artigo 4º da Lei nº 1079/50, que especifica as hipóteses constitucionais. São exemplos o caso de o Presidente da República atentar contra a Constituição, contra o exercício dos direitos, contra a probidade na administração, ou quanto ao cumprimento de leis e decisões judiciais.

O processo de impeachment ocorre durante a acusação parte de qualquer cidadão brasileiro contra o Presidente da República (artigo 14 da Lei nº 1079/50). Primeiramente, ocorre um juízo de admissibilidade pela Câmara dos Deputados, que precisa autorizar o início do processo por 2/3 dos seus membros. Após, ocorre o julgamento pelo Senado Federal, presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal. Para que o Presidente seja condenado também será necessária uma votação por 2/3 dos Senadores, conforme o artigo 86 da Constituição Federal.

No segundo governo, contudo, a presidenta reeleita Dilma Rousseff resolveu realizar um ajuste fiscal e monetário abrupto que surpreendeu muitos dos que, em sua base eleitoral, acreditaram em suas críticas de campanha à disposição de cortar e cortar dos candidatos de oposição. Dessa vez, atendia ao clamor de grupos empresariais que se colocaram contra a chamada “nova matriz econômica” e, além de motivos econômicos que podem ser discutidos, a virada parecia ter razões políticas.

O problema é que o segundo governo Dilma Rousseff incorreu no custo político de executar a agenda empresarial e conservadora sem, com isso, porém, recriar o amplo apoio empresarial gozado no início do primeiro mandato. Ao contrário, o resultado da virada de política econômica foi aprofundar a perda de lucratividade e o descontentamento empresarial,

e também detonar uma grande perda de popularidade inclusive na base de apoio tradicional dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Cabe analisar brevemente o processo de impeachment de Dilma Rousseff no que pese ao que seria considerado crime de responsabilidade e o teor de sua condenação. Dilma Rousseff foi condenada pela prática de crime de responsabilidade, principalmente, em razão da prática reiterada das chamadas pedaladas fiscais. Cabe dizer, brevemente, que o que houve foi uma confusão entre violação à lei de responsabilidade fiscal, que não se caracterizaria a crime de responsabilidade, porque a violação da LRF caracteriza o crime contra as finanças públicas (Código Penal e leis esparsas). Nada tem a ver com os crimes de responsabilidade que estão definidos na lei 1.079 de 1950.

O STF entendeu que tanto a lei de improbidade quanto a lei de crimes de responsabilidade têm natureza político-administrativa, sendo a primeira aplicável aos agentes públicos, e a segunda, aos agentes políticos, culminando em *bis in idem* a aplicação simultânea das leis ao mesmo agente político. Neste caso, ambas as referidas leis buscariam punir os agentes políticos pelos mesmos atos, já que a lei de crimes de responsabilidade prevê a modalidade “atos contra a probidade na administração” como crime de responsabilidade, o que afasta a aplicação da lei de improbidade aos agentes políticos. Tratar-se de um sistema especial de responsabilização do agente político.

Podemos dizer que para o Supremo Tribunal Federal, agente político é todo aquele passível de punição por crime de responsabilidade, os quais estão previstos: no artigo 102, I, “c” da CF (Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, ressalvado o disposto no art. 52, I, os membros dos Tribunais Superiores, os do Tribunal de Contas da União e os chefes de missão diplomática de caráter permanente); no artigo 52, II da CF (Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União); na parte quarta da lei 1079/50 e na lei 7106/83 (Governadores e Secretários de Estado); e no decreto-lei 201/67 (Prefeitos e Vereadores).

No ordenamento jurídico brasileiro, a ênfase é dada à Constituição Federal de 1988, a recepção parcial da Lei nº 1.079/50, que regula o procedimento do impeachment e ao Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Ressalta-se que a doutrina pós-constitucional de 1988 se refere ao impeachment brasileiro como sendo um regime de responsabilização para agentes políticos que pratiquem os crimes de responsabilidade previstos constitucionalmente (artigo 85) e infraconstitucionalmente (Lei nº 1.070/50). Serão considerados crimes de responsabilidade os atos do agente político em

questão que atentem contra a Constituição Federal brasileira, especialmente contra a existência da União, que venha interferir na independência e exercício dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, bem como também o Ministério Público, que seja contra o exercício contra os direitos políticos, sociais e individuais, contra a segurança interna do país, contra a probidade na administração, contra a responsabilidade em administrar os recursos público bem como contra o cumprimento das decisões judiciais.

A admissibilidade do processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff teve seu início marcado por um ato nulo, no qual o ex-presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, atualmente preso, aceitou o processo com o intuito de vingança, visto que o partido da presidente não votou a seu favor no Conselho de Ética, onde era acusado de quebra de decoro parlamentar ao dizer que não possuía contas bancárias secretas na Suíça.

A aplicação da lei de improbidade e a aplicação da lei de crimes de responsabilidade decorrem do mesmo fato, justamente por protegerem o mesmo princípio, que é o da probidade, derivado da moralidade, porém, não se excluem, dada a natureza jurídica, tipificação e penalidades distintas, podendo um mesmo agente político responder por improbidade e por crime de responsabilidade em procedimentos autônomos, com julgadores e decisões distintos, coibindo-se, assim, os abusos do governo com maior eficácia.

A aplicação de uma lei em detrimento da outra aos agentes políticos deve ser considerada inconstitucional por ferir os princípios da moralidade e isonomia assegurados expressamente pela Constituição Federal, devendo o agente político responder pela lei 1079/50 na esfera administrativa quanto aos crimes de responsabilidade ali tipificados, e pela lei de improbidade, que possui natureza *sui generis* ou sancionatória, quando a conduta estiver tipificada como ato de improbidade e não constitua crime de responsabilidade.

Apesar disso, Cunha conseguiu que a abertura do processo fosse aprovada, marcando na história brasileira o dia da votação na Câmara dos deputados, dia 17 de abril de 2016, com diversas atrocidades utilizadas como justificativa para o voto da maioria dos deputados.

Ficou claro ao mundo o despreparo e ausência de imparcialidade da função de juízes especiais que ocupavam os parlamentares, pouco importando o que estava relatado na denúncia. A impressão que dava era que o importante era cumprir o que já havia sido dito pelo senador Romero Jucá, presidente do PMDB, que era preciso uma mudança no governo federal que resultasse num grande pacto nacional para “estancar a sangria”, representada pelas investigações da Operação Lava-Jato.

O impeachment na Constituição de 1988, no que concerne ao Presidente da República, tem o seguinte procedimento: autorizada pela Câmara dos Deputados, por dois

terços de seus membros, a instauração do processo (C.F, art. 51, I), ou admitida a acusação (C.F., art. 86), o Senado Federal processará e julgará o Presidente da República nos crimes de responsabilidade. É dizer: o impeachment do Presidente da República será processado e julgado pelo Senado Federal. O Senado Federal e não mais a Câmara dos Deputados formulará a acusação (juízo de pronuncia) e proferirá o julgamento(CF/88, artigo 51, I; art. 52; artigo 86, § 1º, incisos I e II - MS nº 21.564-DF). A lei estabelecerá as normas de processo e julgamento(Constituição Federal, art. 85, par. único). Essas normas estão na Lei n. 1.079, de 1.950, que foi recepcionada, em grande parte, pela Constituição Federal de 1988 (MS nº 21.564-DF).

Segundo o Artigo r 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. As infrações penais comuns opõem-se às infrações político-administrativas (crimes de responsabilidade), e tanto estas como aquelas podem ser cometidas pelo Presidente da República durante o exercício do mandato presidencial. Em sendo um crime comum (peculato, corrupção passiva, concussão, etc.), admitida a acusação por maioria qualificada de dois terços da Câmara dos Deputados, o Presidente da República sujeitar-se-á ao Supremo Tribunal Federal, que permitirá ou não a instauração de um processo contra o Chefe do Executivo Federal. Percebe-se, pois, que o Presidente da República dispõe de prerrogativa de foro (prerrogativa de função). Somente a Corte Suprema poderá processá-lo e julgá-lo por crimes comuns (CF, art. 102, I, b), obviamente após o juízo de admissibilidade da Câmara dos Deputados, que precisará do voto de 2/3 (dois terços) de seus membros para autorizar o processo. É importante notar, no entanto, que a admissão da acusação pela Câmara dos Deputados não vincula a Corte Suprema (STF), que poderá rejeitar a denúncia-crime ou queixa-crime, caso entenda, por exemplo, inexistirem elementos suficientes de autoria e materialidade. Recebida a denúncia, o Presidente da República ficará suspenso de suas funções por 180 (cento e oitenta) dias; decorrido este prazo voltará o Presidente a exercer suas funções presidenciais, devendo o feito prosseguir até a decisão derradeira. Registre-se que enquanto não sobrevier sentença condenatória, o Presidente da República não poderá ser preso (art. 86, § 3º, da CF/88). Não se admite prisões em flagrante, preventiva e temporária, mesmo em se tratando de crimes inafiançáveis. Ademais, durante a vigência do mandato presidencial, não poderá o Presidente ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções (art. 86,§ 4º, da CF/88). Em outras palavras, só haverá a persecução criminal após o término do mandato executivo, tendo em conta que o delito praticado não tem conexão com o exercício da função

presidencial. Obviamente, haverá suspensão do curso da prescrição até o término do mandato executivo.

2.FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAL E LEGAL DAS SANÇÕES

A Constituição Federal dispõe acerca dos tipos básicos de sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa. 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.

Note-se apenas que a indisponibilidade de bens, conquanto arrolada ao lado de outras sanções, constitui em verdade uma medida de natureza cautelar, a ser adotada com vistas a garantir a aplicação das demais conseqüências da condenação por improbidade administrativa, sobretudo o ressarcimento ao erário, a multa civil e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio do agente.

A fim de regulamentar o transcrito dispositivo constitucional, editou-se a Lei nº 8.429/1992, que estabelece em seu art. 12:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Parágrafo único. Na fixação das penas previstas nesta lei o juiz levará em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente.

Da leitura do dispositivo legal, depreende-se que o legislador ordinário previu um rol de sanções mais extenso que aquele estabelecido pela Constituição Federal. Disso não decorre qualquer inconstitucionalidade, uma vez que a previsão constitucional deve ser interpretada como uma relação mínima de sanções, não impedindo que o legislador fixe outras, desde que consentâneas com os princípios da Administração Pública e capazes de servir ao propósito de punir os agentes e recompor o patrimônio público. Nesse sentido, o STF já assentou que “As sanções civis impostas pelo art. 12 da Lei nº 8.429/1992 aos atos de improbidade administrativa estão em sintonia com os princípios que regem a Administração Pública”.

2.1 NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES

Destaque-se, primeiramente, que nenhuma das sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 tem natureza criminal. Essa constatação já fica evidente a partir do disposto no art. 37, § 4º, da Constituição, na locução “sem prejuízo da ação penal cabível”. É também explicitado no caput do próprio art. 12, em que se lê “Independentemente das sanções penais[...]”.

Diante disso, tem-se que podem ser identificadas sanções com quatro naturezas distintas, conforme lição de Pazzaglini.

Há sanção de natureza política, consubstanciada na suspensão dos direitos políticos. Sanção de natureza político-administrativa, que é a perda da função pública. Observa-se ainda sanção de natureza administrativa, consistente na proibição de contratar com o Poder Público e receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios. E, finalmente, há três sanções de natureza civil, que são a multa civil, o ressarcimento integral do dano e a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio.

3 SANÇÕES EM ESPÉCIE

3.1 SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

O art. 15, V, da Constituição Federal assenta que a prática de ato de improbidade administrativa importa na suspensão dos direitos políticos do agente. Essa previsão se harmoniza com o contido no art. 37, § 4º, do texto constitucional, já transcrito.

Atendendo ao mandamento constitucional, a Lei nº 8.429/1992 comina, às três espécies de improbidade administrativa, a sanção da suspensão dos direitos políticos.

Os direitos políticos se reportam ao exercício da cidadania pelo indivíduo, legitimando sua participação ativa na vida política do Estado. Conforme José Afonso da Silva:

Os direitos políticos positivos consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo político e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas

modalidades de direito de sufrágio: direito de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos.

Assim, o indivíduo fica impossibilitado de exercer plenamente a cidadania, mesmo porque a prática do ato ímprobo demonstra sua inaptidão, pelo menos temporária, para influenciar os rumos políticos do Estado.

Observe-se que a suspensão dos direitos políticos só se efetiva após o trânsito em julgado da sentença condenatória, conforme disposição expressa do art. 20 da Lei n° 8.429/1992.

Destaque-se que a sanção em estudo só deve ser aplicada se constar expressamente da sentença condenatória. Além disso, o magistrado deve explicitar qual o prazo da suspensão. Caso não o faça, deve ser aplicado o período mínimo fixado na lei. Nesse sentido, posiciona-se Carvalho Filho.

A sanção de suspensão é aplicada pela Justiça Comum, Estadual ou Federal, no curso da ação civil de improbidade administrativa, tendo a Justiça Eleitoral, quando cientificada do trânsito em julgado da condenação, a atribuição para praticar o ato administrativo de cancelamento da inscrição eleitoral do sujeito que teve os direitos políticos suspensos.

Se o agente do ato ímprobo for detentor de mandato eletivo, a suspensão implicará na perda do cargo, uma vez que o pleno exercício dos direitos políticos é condição de elegibilidade, conforme o art. 14, § 3º, II, da Constituição Federal.

3.2 PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA

A perda da função pública é sanção cominada a todas as espécies de improbidade administrativa. A punição importa no desfazimento do vínculo jurídico que liga o servidor ao ente público que sofreu o ato ímprobo.

É importante ter em consideração que a sanção é aplicável somente aos agentes públicos, segundo o conceito presente no art. 2º da Lei n° 8.429/1992, os quais mantêm vínculo com um dos possíveis sujeitos passivos de improbidade, conforme o rol do art. 1º do citado diploma legal.

Vê-se, pois, que a interpretação de função pública, para fins de sanção por improbidade, deve ser ampla, abarcando todo exercício, ainda que transitório ou sem

remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, de mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. 1º da Lei de Improbidade.

Com efeito, apenas os terceiros, sujeitos ativos previstos no art. 3º da Lei nº 8.429/1992, ficam imunes à sanção em análise, mesmo porque não ostentam qualquer vínculo jurídico direto com o Estado.

Assim como a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública só pode ser aplicada após o trânsito em julgado da sentença condenatória, segundo estabelece o art. 20 da Lei nº 8.429/1992.

A finalidade da sanção, que tem natureza político-administrativa, é afastar dos quadros públicos os agentes que apresentam condutas incompatíveis com os princípios norteadores da Administração Pública, o que demonstra sua inaptidão para desempenhar funções em nome do Estado.

Quando sobrevier a condenação definitiva, caso o agente esteja no exercício de função diferente da que exercia ao tempo da prática do ato, ainda assim estará sujeito à sanção. É que, com sua conduta, o agente demonstrou falta de apreço pelo bom andamento da atividade estatal, e isso se incompatibiliza com o exercício de qualquer função pública, e não apenas daquela ocupada por ocasião da conduta ímproba.

3.3A PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA E OS APOSENTADOS

Questão polêmica é a aplicabilidade da sanção de perda da função pública aos agentes que já estejam aposentados no momento em que advém a sentença condenatória.

Para Garcia, se o agente estiver na inatividade quando da prolação da sentença condenatória, deverá ser cancelado o vínculo de ordem previdenciária existente com o Poder Público, o qual representa simplesmente a continuidade do vínculo que havia por ocasião da prática do ato de improbidade, tendo ocorrido somente a modificação da situação jurídica de ativo para inativo.

Em sentido contrário, Carvalho Filho entende que a perda da função pública não incide sobre os aposentados. Para o autor, tendo o agente passado para a inatividade, a aposentadoria opera a extinção do vínculo jurídico de caráter administrativo antes existente com a Administração Pública. O vínculo previdenciário, que daquele difere, só pode ser

desfeito por outro tipo de sanção, que é a cassação de aposentadoria, que é diferente da perda da função pública e não se encontra prevista na Lei de Improbidade.

Nesse sentido já se manifestou a 2ª Turma do STJ. Verbis:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. EXECUÇÃO DE SENTENÇA CONDENATÓRIA. CASSAÇÃO DA APOSENTADORIA. MEDIDA QUE EXTRAPOLA O TÍTULO EXECUTIVO. DESCABIDO EFEITO RETROATIVO DA SANÇÃO DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA.

1. Cuidam os autos de execução de sentença que condenou o ora recorrente pela prática de improbidade administrativa, especificamente por ter participado, na qualidade de servidor público municipal, de licitações irregulares realizadas em 1994. Foram-lhe cominadas as seguintes sanções: perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, proibição temporária de contratar com o Poder Público e multa.

2. O Juízo da execução determinou a cassação da aposentadoria, ao fundamento de que se trata de consequência da perda da função pública municipal. O Tribunal de Justiça, por maioria, manteve a decisão.

3. O direito à aposentadoria submete-se aos requisitos próprios do regime jurídico contributivo, e sua extinção não é decorrência lógica da perda da função pública posteriormente decretada.

4. A cassação do referido benefício previdenciário não consta no título executivo nem constitui sanção prevista na Lei 8.429/1992. Ademais, é incontroverso nos autos o fato de que a aposentadoria ocorreu após a conduta ímproba, porém antes do ajuizamento da Ação Civil Pública.

5. A sentença que determina a perda da função pública é condenatória e com efeitos ex nunc, não podendo produzir efeitos retroativos ao decisum, tampouco ao ajuizamento da ação que acarretou a sanção. A propósito, nos termos do art. 20 da Lei 8.429/1992, "a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o trânsito em julgado da sentença condenatória".

6. Forçosa é a conclusão de que, in casu, a cassação da aposentadoria ultrapassa os limites do título executivo, sem prejuízo de seu eventual cabimento como penalidade administrativa disciplinar, com base no estatuto funcional ao qual estiver submetido o recorrente.

7. Recurso Especial provido.

O segundo entendimento, perfilhado por Carvalho Filho e pela decisão citada do STJ, parece ser mais consentâneo com o sistema da improbidade administrativa. Não se deve olvidar que a Lei nº 8.429/1992 se encontra no campo do direito sancionador, o que implica em que a interpretação de seus dispositivos, sobretudo dos que cominam sanções, deve ser restritiva.

Outra postura por parte do intérprete e aplicador da norma redundaria em evidente afronta aos princípios da legalidade, tipicidade, segurança jurídica e devido processo legal.

Com efeito, a perda da função pública e a cassação da aposentadoria são sanções distintas. Em reforço a essa noção, cite-se a Lei nº 8.112/1990, Estatuto dos Servidores Civis da União, que prevê as duas sanções como modalidades diversas de punição disciplinar.¹⁴

Assim, a cassação da aposentadoria é uma sanção autônoma, que não decorre diretamente da perda da função pública. Como não se encontra tipificada no art. 12 da Lei nº 8.429/1992, não deve ser aplicada por uma interpretação ampliativa, inadmissível na hipótese.

Nada impede, contudo, que se altere a Lei nº 8.429/1992 para acrescentar a cassação de aposentadoria como uma das sanções do ato ímprobo. Em verdade, apenas se essa medida legislativa vier a ser adotada é que será possível a extinção do vínculo previdenciário.

3.4 PROIBIÇÃO DE CONTRATAR COM O PODER PÚBLICO OU RECEBER BENEFÍCIOS OU INCENTIVOS FISCAIS OU CREDITÍCIOS, DIRETA OU INDIRETAMENTE, AINDA QUE POR INTERMÉDIO DE PESSOA JURÍDICA DA QUAL SEJA SÓCIO MAJORITÁRIO

Essas sanções têm natureza administrativa, devendo constar expressamente na sentença condenatória prolatada na ação civil de improbidade.

Estendem-se para além do âmbito do ente público lesado, abrangendo todos os entes da Federação, seus Poderes e respectivas entidades da administração direta e indireta. Observe-se que a sanção é aplicada não só ao agente ímprobo, como também à pessoa jurídica de que seja sócio majoritário.

A proibição de contratar implica também na vedação de o agente participar de licitação, que é um antecedente imprescindível da futura contratação.

Sobre a proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, atente-se que a sanção se aplica apenas aos benefícios ou incentivos condicionados ou onerosos, os quais exigem o cumprimento de algumas condições especiais por parte dos beneficiários.

Diversamente, os benefícios ou incentivos genéricos ou incondicionados, que independem do cumprimento de qualquer requisito, não são atingidos pela sanção, uma vez

que não constituem privilégio, mas sim medida de política fiscal efetivada em favor de toda a coletividade.

São exemplos de benefícios ou incentivos fiscais e creditícios proibidos para o agente ímprobo: dispensa ou limitação de pagamento de obrigação tributária (isenção de caráter não geral); perdão de sanção tributária (anistia) ou de débito tributário (remissão); subvenções (sociais e econômicas); e subsídios (auxílios financeiros) de entidades públicas.

3.5MULTA CIVIL

A multa civil é sanção de caráter simplesmente punitivo, não ostentando feição indenizatória. Seu objetivo precípua é desestimular a prática dos atos de improbidade administrativa, por intermédio de forte repercussão patrimonial sobre o agente infrator.

Está cominada para as três modalidades de ato ímprobo, com diferentes graduações para cada um deles. Deve constar expressamente na sentença condenatória.

Segundo Carvalho Filho:

[...]a multa civil apresenta dois aspectos diferenciados quanto à sua aplicação. Em primeiro momento, observa-se inflexibilidade quanto a seu limite, uma vez que a lei o estabelece em todos os casos. Dentro do limite, entretanto, a aplicação tem caráter de flexibilidade, cabendo ao julgador eleger o valor mais adequado. Em todo modo, deve ser considerada a proporcionalidade entre a sanção e a conduta, assim como a devida justificação para o valor fixado.

Por fim, mencione-se que a sanção em comento, paga pelo agente condenado, deve ter seu valor revertido para a entidade pública vítima do ato de improbidade

3.6RESSARCIMENTO INTEGRAL DO DANO

O ressarcimento integral do dano sofrido pela entidade lesada pelo ato de improbidade tem natureza de indenização, e não de sanção.

A reparação é obrigatória em caso de ato lesivo ao erário previsto no art. 10 da Lei nº 8.429/1992, e condicionada à efetiva comprovação da ocorrência de prejuízo patrimonial quanto se tratar de enriquecimento ilícito ou ofensa aos princípios da administração pública, conforme os arts. 9º e 11 da Lei em estudo.

Segundo Di Pietro:

Quanto ao ressarcimento do dano, 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.

Por isso mesmo, só é cabível o ressarcimento se do ato de improbidade resultou prejuízo para o erário ou para o patrimônio público (entendido em sentido amplo). Onde não existe prejuízo, não se pode falar em ressarcimento, sob pena de enriquecimento ilícito por parte do Poder Público. Essa conclusão decorre de norma expressa da lei, contida no artigo 5º, segundo o qual “ocorrendo lesão ao patrimônio público por ação ou omissão, dolosa ou culposa, do agente ou de terceiro, dar-se-á o integral ressarcimento do dano”.

Assim, o dano deve ser efetivo para que se imponha o dever de ressarcimento. O quantum deve ser revertido em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ato ilícito, segundo determinação do art. 18 da Lei nº 8.429/1992.

Art. 18. A sentença que julgar procedente ação civil de reparação de dano ou decretar a perda dos bens havidos ilicitamente determinará o pagamento ou a reversão dos bens, conforme o caso, em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito.

Cabe ainda mencionar lição de Martins Júnior, no sentido de que o agente público, o beneficiário e o partícipe são solidariamente responsáveis pelo ressarcimento, inclusive os sucessores no limite das forças da herança.

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI N. 8.429/92. ATO DE IMPROBIDADE. REPARAÇÃO DE DANOS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. DOSIMETRIA DA PENA. CABIMENTO.

1. Os atos de improbidade que importem em enriquecimento ilícito (art. 9º) normalmente sujeitam o agente a todas as sanções previstas no art. 12, I, pois referidos atos sempre são dolosos e ferem o interesse público, ocupando o mais alto 'degrau' da escala de reprovabilidade. Todos são prejudicados, até mesmo os agentes do ato ímprobo, porque, quer queiram ou não, estão inseridos na sociedade que não respeitam.

2. Na reparação de danos prevista no inciso I do art. 12 da Lei n. 8.429/92, deverá o julgador considerar o dano ao erário público, e não apenas o efetivo ganho ilícito auferido pelo agente do ato ímprobo, porque referida norma busca punir o agente não só pelo proveito econômico obtido ilicitamente, mas pela prática da conduta dolosa, perpetrada em ferimento ao dever de probidade.

3. Na hipótese em que sejam vários os agentes, cada um agindo em determinado campo de atuação, mas de cujos atos resultem o dano à Administração Pública, correta a condenação solidária de todos na restituição do patrimônio público e indenização pelos danos causados.

4. Recursos especiais conhecidos em parte e improvisos.

Em conclusão, destaque-se que o art. 37, § 5º, da Constituição Federal determinou a imprescritibilidade do dever de ressarcimento em caso de lesão ao erário. Dessa forma, a ação

civil de improbidade com vistas a impor ao agente o dever de recompor o patrimônio público lesado pode ser proposta a qualquer tempo.

3.70 RESSARCIMENTO DO DANO MORAL

O ressarcimento do dano moral é admitido pela doutrina majoritária. Nesse sentido, citem-se Carvalho Filho, Garcia e Osório. Martins Júnior, por sua vez, entende que a multa civil e a perda de bens já refletem e englobam esse tipo de indenização.

É certo, no entanto, que prevalece a tese da possibilidade de indenização por dano moral em sede de ação de improbidade. Isso porque a Lei nº 7.347/198, que regulamenta a ação civil pública, é aplicável às ações civis de improbidade, nas disposições que não forem conflitantes. E a Lei da Ação Civil Pública, em seu art.1º, prevê expressamente que o microsistema de defesa dos direitos difusos encampa a reparação dos danos morais.

O STJ tem precedente admitindo a indenização em discussão. Veja-se:

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DANO AO ERÁRIO. MULTA CIVIL. DANO MORAL. POSSIBILIDADE. PRESCRIÇÃO.

1. Afastada a multa civil com fundamento no princípio da proporcionalidade, não cabe se alegar violação do artigo 12, II, da LIA por deficiência de fundamentação, sem que a tese tenha sido anteriormente suscitada. Ocorrência do óbice das Súmulas 7 e 211/STJ.

2. "A norma constante do art. 23 da Lei nº 8.429 regulamentou especificamente a primeira parte do § 5º do art. 37 da Constituição Federal. À segunda parte, que diz respeito às ações de ressarcimento ao erário, por carecer de regulamentação, aplica-se a prescrição ventilaria preceituada no Código Civil (art. 177 do CC de 1916)" – REsp601.961/MG, Rel. Min. João Otávio de Noronha, DJU de 21.08.07.

3. Não há vedação legal ao entendimento de que cabem danos morais em ações que discutam improbidade administrativa seja pela frustração trazida pelo ato ímprobo na comunidade, seja pelo desprestígio efetivo causado à entidade pública que dificulte a ação estatal.

4. A aferição de tal dano deve ser feita no caso concreto com base em análise detida das provas dos autos que comprovem efetivo dano à coletividade, os quais ultrapassam a mera insatisfação com a atividade administrativa.

5. Superado o tema da prescrição, devem os autos retornar à origem para julgamento do mérito da apelação referente ao recorrido

Selmi José Rodrigues e quanto à ocorrência e mensuração de eventual dano moral causado por ato de improbidade administrativa.

6. Recurso especial conhecido em parte e provido também em parte.

Reforce-se o entendimento sumulado do STJ no sentido de que as pessoas jurídicas podem sofrer dano moral. Nesses termos, não faria sentido afastar a possibilidade de as entidades públicas serem indenizadas por atos ímprobos que gerem esse tipo de abalo à sua própria imagem.

A natureza jurídica da multa tributária possui natureza mista. Não podemos retirar sua natureza de penalidade, todavia, a natureza indenizatória está implícita em sua essência. Na análise do instituto da Cláusula penal advinda dos instrumentos particulares, e relacionado-os com os aspectos relativos à responsabilidade civil, a multa tributária tem natureza de indenização compulsória devida pelo particular ao poder público, que detêm força de crédito executivo fiscal.

Impõe-se ao contribuinte ao contribuinte um dano, como consequência à infração cometida contra o fisco. Todavia, a infração cometida pelo contribuinte causou um dano, que é presumido e cobrado. Não admiti-se prova em contrário, a não ser meramente para a descaracterização da infração o mora cometida pelo contribuinte. Diante disso, dá-se a natureza dúplice, ou mista.

Conclui-se que a natureza jurídica da multa tributária, na sua essência, além de ser uma mera penalidade é uma indenização compulsória devida ao estado dotada de presunção *jures et jures*, não admitindo prova em contrário, podendo ser contestada apenas em seus aspectos legais, possuindo ainda auto-executoriedade, frente ao contribuinte.

No que concerne a natureza jurídica de tal reparação, vale lembrar o ensinamento de Silvio Rodrigues, para quem "O dinheiro provocará na vítima uma sensação de prazer, de desafogo, que visa compensar a dor, provocada pelo ato ilícito. Quanto às formas existentes para se ressarcir o dano moral, tendo em vista a impossibilidade da *restitutio in integrum*, a reparação dar-se-ia em regra na forma pecuniária, visando, consoante Wilson Melo de Silva, a compensação da dor com a alegria, um lenitivo a facilitar a aquisição de tudo aquilo que possa concorrer para trazer ao lesado uma compensação por seus sofrimentos

3.8 PERDA DOS BENS OU VALORES ACRESCIDOS ILICITAMENTE AO PATRIMÔNIO

A perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio não constitui verdadeira sanção decorrente do ato de improbidade, mas sim uma forma de fazer com que haja o retorno da situação do agente à situação anterior à prática do ato, mantendo incólume seu patrimônio legítimo.

Dessa forma, a perda recai sobre os bens adquiridos indevidamente, que são aqueles incorporados ao patrimônio do agente em decorrência da improbidade. Segundo Martins Júnior, só se aplica a perda “em razão da ilicitude ou da imoralidade do enriquecimento. O perdimento alcança o objeto do enriquecimento ilícito, bem como seus frutos e produtos. Se os bens são fungíveis (como o dinheiro), incide, se consumidos, sobre o equivalente no patrimônio do infrator”.

Repare-se, por fim, que o perdimento é cominado para os atos de improbidade que importem enriquecimento ilícito do agente (art. 9º da LIA), assim como para aqueles que causem prejuízo ao erário (art. 10 da LIA).

4CONCLUSÃO

Dos elementos analisados nos tópicos precedentes, depreende-se que as sanções por improbidade administrativa são bastante gravosas, recaindo, de forma incisiva, sobre o patrimônio e os direitos políticos de seus agentes.

Nesse contexto, a correta aplicação das penalidades é tarefa árdua, cabendo ao aplicador da norma avaliar adequadamente a conduta ímproba, para que as sanções se ajustem à gravidade dos atos praticados.

Como é possível observar, o tema é extremamente arenoso. A punição dos atos de improbidade praticados por agentes políticos encontra um entrave histórico, sociológico e político.

Como já visto, a Constituição garantista de 1988 veio romper com o lacônico regime vigente desde a Constituição de 1891, que apenas combatia a corrupção sob o aspecto penal e o dos crimes de responsabilidade. Ela erigiu a lisura na Administração e a moralidade como vetores fundamentais, por serem vitais à própria existência do Estado. Destacou a probidade e o comportamento ético em cada capítulo específico aos três Poderes, bem como instaurou um capítulo autônomo para tratar da Administração Pública com um dispositivo próprio para o sancionamento da improbidade administrativa.

A nova estruturação da Constituição, com o acréscimo de disposições específicas à sanção por improbidade, além das já antigas de crime de responsabilidade constantes nas Constituições antecedentes, deve importar no recrudescimento e não no arrefecimento do sistema punitivo. Se há abuso de poder e uso da ação de improbidade para fins eleitoreiros, que se puna severamente tais condutas.

Tendo em vista o momento vivido nos dias atuais em nosso país, torna-se imprescindível a discussão sobre a distinção entre probidade e moralidade e se tal diferenciação encontra guarida ou não doutrina. Enquanto parte dos doutrinadores consideram distintos os conceitos, entendendo que a probidade é subprincípio da moralidade, o posicionamento majoritário, todavia, afirma que, enquanto princípios, são expressões sinônimas, em razão de a Constituição da República ter mencionado em seu texto a moralidade como princípio no art. 37, caput e a improbidade como lesão ao mesmo princípio. Partindo da premissa do conhecimento das espécies de improbidade administrativa, mister se faz o conhecimento da natureza jurídica das sanções pela prática de referidos atos. Tal conhecimento mostra-se de suma importância, uma vez que é a partir da natureza jurídica de tais sanções, que apresenta-se a problemática, é dizer, sua possível aplicação aos agentes políticos, tendo em vista que a eles também se aplica a lei de responsabilidade fiscal, que possui sanções de mesma natureza.

A Lei 8.429/92 conceitua e apresenta o rol de sujeitos ativos a responderem por atos ímprobos, afirmando que a improbidade administrativa pode ser praticada por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta, fundacional ou autárquica de qualquer dos poderes da União, Estados e Municípios e de empresas incorporadas ao patrimônio público.

Importante salientar também, que comete ato de improbidade quem atua em nome da administração, ainda que temporariamente e sem remuneração, conforme preceito do artigo 2º da referida lei.

Art. 2º Reputa-se agente público, para efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que temporariamente e 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.

Tomando por base que no conceito de agente públicos encontram-se os agentes políticos, e que objeto deste trabalho refere-se notadamente a aplicação da lei supracitada a tais agentes, passemos, portanto, a conhecê-los. Na lição de Celso Antônio Bandeira de Melo, consideram-se agentes políticos aqueles que atuam no exercício da função política de Estado, que

possuem cargos estruturais e inerentes à organização política do país e que exercem a vontade superior do Estado.

São Agentes Políticos apenas os Presidentes da República, os Governadores, Prefeitos e vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais, e Estaduais e Vereadores. O vínculo que tais agentes mantêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política.

Ocorre que, parte da doutrina, majoritariamente, vem se posicionando no sentido de que acrescentar os membros da Magistratura e do Ministério Público em tal classificação, visto que atuam no exercício de funções essenciais ao Estado e praticam atos inerentes à soberania deste.

Neste sentido, já se manifestou o STF, no julgamento do RE 2.289/SP, considerando-os como agentes políticos. Por fim, ao tratar especificamente dos agentes políticos e a aplicação da lei de improbidade administrativa e sua aplicação aos referidos agentes políticos, objeto principal deste trabalho, tomaremos por base os ensinamentos de Rafael Carvalho Rezende de Oliveira, consubstanciado em decisões recentes do STF e STJ sobre o tema e pela doutrina majoritária.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp.960926-MG, Rel. Min. Castro Meira, 2ª Turma. Julgado em 18/03/2008. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.aspxLink=ATC&sSeq=3798451&sReg=200_700667942&sData=20080401&sTipo=5&formato=HTML Súmula 227: A pessoa jurídica pode sofrer dano moral. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula 227, 2ª Seção. Publicado em 08/10/1999.
- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça, REsp.678599-MG, Rel. Min. João Otávio Noronha, 2ª Turma. Julgado em 24/10/2006. Disponível em: https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/Abre_Documento.aspxLink=ATC&sSeq=2732626&sReg=200400986607&sData=20070515&sTipo=5&formato=HTML
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1083.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. Improbidade Administrativa. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006, p. 466.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. Probidade Administrativa. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 273.

OSÓRIO, Fábio Medina. Improbidade Administrativa: observações sobre a Lei n° 8.429/1992. 2. ed. Porto Alegre: Síntese, 1998, p. 256.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 844.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Lei de Improbidade Administrativa Comentada: Aspectos Constitucionais, Administrativos, Cíveis, Processuais e de Responsabilidade Fiscal. São Paulo: Atlas, 2002, 116.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Crimes de Responsabilidade Fiscal: Atos de Improbidade Administrativa por Violação da LRF. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 120.

SOBRANE, Sérgio Turra. Improbidade Administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Atlas, 2010, p. 164.