



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**MARIANA GIANAZZI DE FREITAS**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PERDA E SUSPENSÃO  
DOS DIREITOS POLÍTICOS**

**Assis/SP  
2019**



**Fundação Educacional do Município de Assis  
Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis  
Campus "José Santilli Sobrinho"**

**MARIANA GIANAZZI DE FREITAS**

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A PERDA E SUSPENSÃO  
DOS DIREITOS POLÍTICOS**

Projeto de pesquisa apresentado ao curso de Direito do Instituto Municipal de Ensino Superior de Assis – IMESA e a Fundação Educacional do Município de Assis – FEMA, como requisito parcial à obtenção do Certificado de Conclusão.

**Orientando(a): Mariana Gianazzi de Freitas**

**Orientador(a): Fernando Antonio Soares de Sá**

**Assis/SP  
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA

FREITAS, Mariana Gianazzi de.

**Improbidade Administrativa e a perda e suspensão dos Direitos Políticos/**  
Mariana Gianazzi de Freitas. Fundação Educacional do Município de Assis –FEMA –  
Assis, 2019.

40p

1. Agentes-Administrativo. 2. Improbidade

CDD: 341.33  
Biblioteca da FEMA

# IMPROPIDADE ADMINISTRATIVA E A PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS

MARIANA GIANAZZI DE FREITAS

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado ao Instituto Municipal de  
Ensino Superior de Assis, como requisito do  
Curso de Graduação, avaliado pela seguinte  
comissão examinadora:

**Orientador:** \_\_\_\_\_  
Inserir aqui o nome do orientador

**Examinador:** \_\_\_\_\_  
Inserir aqui o nome do examinador

# DEDICATÓRIA

Para minha família:

Meu pai, Milton.

Minha tia, Alda.

Minha irmã, Isabella.

Meu irmão, Milton Filho.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço:

Ao professor Fernando Antônio Soares de Sá, meu orientador, por seus ensinamentos e pela ajuda e a todo corpo docente da FEMA que me guiaram por estes anos.

A minha tia Alda e minha irmã Isabella, por acreditar em mim, pela confiança e consideração.

Aos meus amigos, João, Kevin, Wagner e Rony, pelo companheirismo, brincadeiras, estímulos, críticas e sugestões. Sei que a amizade será eterna.

“É uma experiência eterna a de que todo homem que tem poder tende a abusar dele; ele vai até onde encontra limites”.

Montesquieu

## RESUMO

Este trabalho propicia uma explanação sobre Improbidade Administrativa e a perda e suspensão dos direitos políticos, destaca em seus capítulos a Lei 8.429/92 e também confere sua introdução na Constituição Federal de 1988. Ressalta ainda a convicção doutrinária sobre o tema abordado em todos os seus capítulos e subcapítulos.

**Palavras-chaves:** improbidade administrativa, perda e suspensão.

## **ABSTRACT**

This work provides an explanation of Administrative Misconduct and the loss and suspension of political rights, highlights in its chapters Law 8.429 / 92 and also gives its introduction in the Federal Constitution of 1988. It also emphasizes the doctrinal conviction on the subject addressed in all its chapters and subchapters.

**Keywords:** administrative misconduct, loss and suspension.

# SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	11
2. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	12
2.1 Base Constitucional .....	12
2.2 Conceito .....	14
2.3 Elementos Constitutivos.....	15
2.3.1 Sujeito ativo .....	15
2.3.2 Sujeito passivo .....	17
2.4 Tipologia .....	18
2.4.1 Enriquecimento Ilícito .....	18
2.4.2 Atos que causam prejuízo ao erário .....	21
2.4.3 Violação aos Princípios da Administração publica.....	23
3. COMPETÊNCIA JURISDICIONAL.....	29
4. DAS SANÇÕES .....	32
5. DA PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLITICOS.....	35
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	38

## 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho busca definir o que é improbidade administrativa, buscando sua base constitucional e seu conceito com ajuda doutrinária. Analisa quais serão seus elementos constitutivos, definindo os possíveis sujeitos da improbidade administrativa e os atos ímprobos cometidos pelos agentes infratores da Lei nº 8.429 de 1992.

Em seguida, será abordada a violação aos princípios da Administração Pública, que estão conferidos na nossa Carta Magna. Além de apresentar e explicar tais princípios, que em sequência tratamos da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Será abordada a competência de julgar as ações que envolvam o tema em discussão, assim como as sanções que poderão ser aplicadas, dando maior visibilidade à perda e a suspensão dos direitos políticos.

Por fim, o trabalho em sua conclusão final, projeta para o que essa Lei existe e busca refletir sobre o que, atualmente, dificulta a aplicação da Improbidade Administrativa.

## 2. DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

### 2.1 Base Constitucional

O parágrafo 4º do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 serve como fundamento, princípio e apoio para a caracterização da improbidade administrativa.

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

**§ 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.

Vale salientar que o dispositivo constitucional é uma norma de eficácia limitada. No ano de 1992 houve sua regulamentação, com a criação da Lei 8.429/1992.

Conforme estabelecido, o estado habitual, abrange a administração pública direta, sendo de observância obrigatória para a união, os estados, o Distrito Federal e os municípios, além da administração indireta e, inclusive se estendendo às empresas privadas para as quais as entidades públicas tenham concorrido ou concorram com mais de 5% do patrimônio anual.

Alguns comportamentos descritos como atos de improbidade administrativa na Lei 8.429/1992 são concomitantes com tipos penais, ou seja, também constituem crimes, tipificados em leis penais. Sendo assim, além das penalidades estabelecidas na Lei 8.429/1992 o agente transgressor responderá na esfera penal pela mesma conduta.

A lei dispõe sobre os sujeitos ativos e passivos dos atos de improbidade administrativa, do procedimento administrativo de apuração e da ação judicial, bem como, exibe em seu corpo descrições genéricas e exemplos de condutas que serão consideradas como atos de improbidade administrativa, e também as sanções impostas pelo legislador.

Obriga-se a autoridade administrativa competente a instaurar o procedimento cabível para averiguar a responsabilidade quando a ação for praticada por servidor público, pois também corresponde a um ilícito administrativo, previsto na legislação estatutária de cada ente federativo.

Em relação 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”.

Na conformidade do acima exposto, resume-se então que a repressão à improbidade administrativa se articula por vários tipos de sanções, seja no âmbito eleitoral, civil e penal, administrativo e político-administrativo.

## 2.2 Conceito

Marcelo Figueiredo (2004, p.41) conceitua que, improbidade vem do latim *improbitate*, que significa desonestidade. Em concordância com o artigo 37, caput e seu §4º, da Constituição Federal, ele assim define que a probidade é uma espécie do gênero “moralidade administrativa”.

Segundo José Afonso da Silva (2003, p.649), probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que tem importância especial na Magna, punindo seu transgressor com a suspensão dos direitos políticos:

“a probidade administrativa consiste no dever de o ‘funcionário servir à Administração com honestidade, procedendo no exercício de suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.’ O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada. A improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e correspondente vantagem ao ímprobo.”

Cuida-se então, que todos atos ímprobos se resultam em imoralidade do agente que a prática, sendo imoral ele será também ilegal, ou seja, inconstitucional. Valendo ainda ressaltar que moralidade é um princípio que dá alicerce à Lei.

Alexandre de Moraes (2007, p.345) diz que, os atos de improbidade são aqueles que:

“possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da

administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário.”

A Constituição Federal de 1988 protege a probidade administrativa. Desde modo que, a corrupção dos agentes públicos é o maior obstáculo para se alcançar um Estado livre de injustiças e que seja honrado.

## **2.3 Elementos Constitutivos**

Os elementos constitutivos distinguem àqueles que praticam ou concorrem o ato de improbidade, chamados de sujeitos ativos, os chamados sujeitos passivos são aqueles que sofrem os atos ímprobos, ou seja, todas as pessoas jurídicas públicas políticas.

### **2.3.1 Sujeito ativo**

O sujeito ativo é aquele que pratica ou concorrem para a prática do ato de improbidade. Em conformidade com a Lei de Improbidade Administrativa, serão autores de atos ímprobos; o agente público; ou terceiros.

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Em termos abrangentes, estão compreendidos como agentes públicos os agentes políticos, os servidores públicos e os particulares em colaboração com o Poder Público.

Nos dizeres de Fazzio Júnior (2008, p.254), configuram-se réus em ação de Improbidade Administrativa:

Qualquer pessoa capaz, vinculada, por qualquer modo, à Administração Pública, em caráter temporário ou permanente; remunerada ou não, nomeada, designada, comissionada, eleita ou contratada; e, finalmente, em exercício nas pessoas jurídicas indicadas no artigo 1º da Lei de Improbidade Administrativa.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

O artigo 3º prevê a possibilidade de terceiro particular figurar como réu. De tal modo que determinou duas situações que a caracterize: a participação, que pode ser por induzimento ou coautoria; ou o recebimento de benefício decorrente do ato ímprobo.

Em resumo, leciona Pazzaglini Filho (2006, p.27) que:

Indução é o ato de instigar, sugerir, estimular, incentivar o agente público a praticar ou omitir ato de ofício caracterizador de improbidade administrativa. O concurso é atividade de auxílio, de participação material na execução por agente público de ato de improbidade administrativa. Auferir benefício é tirar proveito patrimonial, direto ou indireto, de ato ímprobo cometido por agente público, seja ajustado previamente com este, seja sem associação ilícita, nesse caso, o terceiro, de má-fé, ciente da improbidade cometida, dela se locupletando.

A lei não diferencia a personalidade jurídica da personalidade física, de tal modo que aquele que em conluio com agentes públicos, valem-se da personalidade jurídica da empresa para facilitar e acobertar a prática de atos de improbidade, no que for cabível, sofrerá as sanções da Lei de Improbidade.

### **2.3.2 Sujeito passivo**

Para se definir quem são os sujeitos passivos deve-se analisar o artigo 1º da Lei de improbidade administrativa, que estão assim elencados:

Lei 8.429. Art. 1º. “Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta [sic] por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

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

O sujeito passivo, portanto, abrange todas as pessoas jurídicas públicas políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios); os órgãos dos três Poderes do Estado; a administração direta e a indireta; 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

e as empresas para cuja criação tenha o Estado concorrido com mais de cinquenta por cento.

Nota-se então que o legislador utilizou de uma forma bem ampla de interpretação, incluindo também como sujeito passivo de improbidade entidades que recebem investimento ou auxílio do Poder Público. Conforme anota Pazzaglini Filho (2006, p.24), citando decisão do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo:

“[...] onde houver um único centavo em dinheiro publico envolvido, a lei terá incidência, independente de a entidade exercer atividade de natureza pública ou privada”

## **2.4 Tipologia**

São as modalidades previstas na lei de improbidade, em seu artigo 9 e 10. A constituição federal em seu artigo 37 ainda expressa a violação aos princípios da administração pública.

### **2.4.1 Enriquecimento Ilícito**

A Lei de Improbidade Administrativa traz em seu artigo 9º os atos que importam o Enriquecimento ilícito. Constitui-se ato de Improbidade Administrativa, ainda de acordo com o artigo 9º, “qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão de cargo, função, emprego ou atividade nas entidades públicas”.

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.

Nota-se que a Lei não é contra o enriquecimento, desde que o mesmo não seja ilegítimo, ou seja, uma vantagem não prevista em Lei. Sendo assim, é importante observar como prescreve o artigo 9º da Lei 8.429 de 1992:

Art. 9º 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. 1º 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. 1º 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. 1º 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. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

Com a leitura do artigo 9º desta Lei, percebe-se necessário que tenha ocorrido o enriquecimento ilícito do agente ou, em alguns casos, que tenha agido visando ao enriquecimento de terceiros, sendo assim, uma agressão à moralidade administrativa.

Cabe ressaltar também que, enriquecimento ilícito é qualquer ação ou omissão que possibilite o agente auferir vantagem não prevista em Lei

Contempla Marcelo Figueiredo (2004. p. 85) que:

“o art. 9º, caput, apresenta-se como sendo a norma central, o verdadeiro coração da Lei de Improbidade. Isso porque os atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito, sem dúvida alguma, afiguram-se como um dos mais graves tipos que a lei encerra em seu conteúdo. É dizer: os agentes públicos ou terceiros que verdadeiramente infringjam tais normas serão os típicos ímprobos da Administração Pública, seus corruptos, ou corruptores.”

Desta forma, enriquecimento ilícito é a espécie mais grave da improbidade administrativa, já que a conduta do agente certamente estará eivada de forte carga de ilegalidade e imoralidade.

#### **2.4.2 Atos que causam prejuízo ao erário**

O artigo 10 da Lei 8.429 de 1992 trata dos atos que importam em prejuízo ao erário.

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

XIII - permitir que se utilize, 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. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei.

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.”

Normalmente, quem se enriquece ilicitamente à custa do patrimônio público causa prejuízo ao erário.

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”

Erário tem como definição tesouro público; dinheiro público; os bens oficiais; o referido artigo visa a proteção não só do patrimônio público, mas também dos órgãos que fazem movimentação econômica.

Diferentemente da tipologia do Enriquecimento Ilícito, este, admite a modalidade culposa. O artigo embasa expressamente “qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa”.

A respeito dos graus de culpa, diz Emerson Garcia (2006, p.284) que:

“O art. 10 da Lei nº 8.429/92 não distingue entre os denominados graus de culpa. Assim, quer seja leve, grave ou gravíssima, tal será, em princípio, desinfluyente à configuração da tipologia legal. Situando-se a essência da culpa na previsibilidade do efeito danoso, neste elemento haverá de residir o critério de valoração dos graus da culpa. Identificado o ápice da curva ascendente de previsibilidade, ali estará situada a culpa gravíssima, considerando-se como tal a ausência de previsão de um evento que o seria por qualquer homem normal. Na base da curva de previsibilidade, tem-se a culpa leve, onde o evento só poderia ser previsto com o emprego de uma diligência incomum, própria daqueles que exercem atividades que pressupõem um maior grau de discernimento. Em posição intermediária, está a culpa grave, a qual se consubstancia na não previsibilidade de um evento que o seria pelos homens diligentes e responsáveis, qualidade esta indissociável dos gestores da coisa pública.

Sendo assim, mesmo não sendo expressos, os graus de culpa poderão inspirar a verificação do grau de proporcionalidade entre o ato e a sanção.

### **2.4.3 Violação aos Princípios da Administração pública**

A Constituição Federal de 1988 confere que os princípios da administração são, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A improbidade administrativa estará presente quando violados tais princípios.

- **Legalidade:** O Princípio da legalidade aparece sendo um limite para a atuação do Poder Público, pois visa que este só poderá atuar de acordo com a Lei. Além disso, para com a sociedade, ou seja, os administrados, ele será visto como uma garantia de que deveremos cumprir exigências do Estado se as mesmas estiverem também previstas em Lei.

O administrador só poderá agir segundo a Lei, ou seja, aquilo que ela autoriza expressamente, e no silêncio desta, está proibido de agir, diferente do administrado, que poderá fazer tudo aquilo que a lei não o proíbe.

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 benefício da coletividade”

Sendo assim, há uma relação de subordinação entre Poder Público e Lei. Os agentes públicos não podem fazer o que bem entendem na busca do interesse público, ou seja, não há espaço para liberdade e vontades particulares, deve o agente agir com a finalidade de atingir o bem comum seguindo àquilo que a Lei lhe impõe.

- **Impessoalidade:** No tocante, o Princípio da Impessoalidade exige que a atuação da administração pública esteja vinculada a atender aos interesses da coletividade, de toda a sociedade, sem agir em favor ou contra alguém especificamente. Ou seja, a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas.

O Princípio da Impessoalidade nos dá duas interpretações. De acordo com os dizeres de 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.”

Completa 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)

Como visto anteriormente, em primeiro plano vemos que a finalidade pública deverá nortear toda atividade pública. Em segundo momento notamos que a atuação administrativa, sejam atos, programas, realização de obras, prestação de serviços, etc. devem ser imputadas ao Estado, e não propriamente ao funcionário ou autoridade.

Dito isso, o Princípio proíbe, então, o agente público beneficiar ou prejudicar determinada pessoa e, também a promoção pessoal de políticos ou servidores públicos nos atos da administração. Sendo por excelência, impessoal, unicamente imputável ao órgão ou entidade da administração pública.

- **Moralidade:** A administração pública e seus agentes têm de atuar de acordo com princípios éticos. O Princípio da Moralidade, nos ensina que o agente deverá agir de maneira honesta e ilibada.

Di Pietro (2014, p.78) dispõe que:

Conforme assinalado, a imoralidade administrativa surgiu e se desenvolveu ligada à ideia de desvio de poder, pois se entendia que em ambas as hipóteses a Administração Pública se utiliza de meios lícitos para atingir finalidades metajurídicas irregulares. A imoralidade estaria na intenção do agente.”

Desde logo, percebe o quão importante este. Embora o ato da administração ou do administrado esteja em consonância com a Lei, ou seja, respeitado o princípio da legalidade, se for imoral, é possível a sua anulação pelo Poder Judiciário. Sendo assim, será pressuposto de todo o ato da Administração Pública.

- **Publicidade:** O Princípio da Publicidade exige que os atos praticados pela administração pública sejam amplamente divulgados. Se trata então da eficácia do ato, que somente terá efeitos após sua publicação.

Nesse sentido, Meirelles (2006, p.24) diz que:

“Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início 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”.

Vejamos, a publicidade, contudo, não é um requisito de validade do ato, é requisito de eficácia e moralidade. Feita a publicação dentro das

formalidades exigidas, haverá desde logo, a presunção absoluta da ciência do destinatário, dando-se por satisfeita a exigência deste.

Nem todos os atos exigem publicação. Segundo Di Pietro (2014, p.24)

“O inciso LX determina que a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem; como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública; ou que o assunto, se divulgado, possa ofender a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público.”

Desta forma, a publicidade se torna um preceito geral e o sigilo exceção. Assim, com exceção àqueles que possam vir a ofender a intimidade, honra e imagem das pessoas e das informações cujo interesse público determinar como imprescindíveis para a segurança do Estado e seu povo.

- **Eficiência:** O Princípio da Eficiência só foi nos apresentado via Emenda Constitucional nº 19/98, acrescentada ao artigo 37 da Constituição Federal. Nesse sentido, economicidade, redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos por referido princípio.

Para Di Pietro (2014, p.74):

Trata-se de ideia muito presente entre os objetivos da Reforma do Estado. No Plano Diretor da Reforma do Estado, elaborado em 1995, expressamente se afirma que "reformular o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também suas finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços - tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão

apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais - operem muito eficientemente".

O agente público, para alcançar a eficiência administrativa deverá usar da melhor forma os recursos e meios para obtenção da satisfação coletiva. Se espera dele o melhor desempenho possível na busca de resultados positivos em relação a organização da administração e na prestação de serviços públicos.

### 3. COMPETÊNCIA JURISDICIONAL

A Carta Magna do Brasil, assim como a Lei 8.429 de 1992, dispõem sobre improbidade administrativa, logo, também julgam a competência de julgar as ações que a envolvam.

O artigo 12, I a III da Lei de improbidade administrativa dispõe a respeito das sanções contra os ímprobos, sendo que cada inciso possui relação com uma determinada espécie de improbidade. Na Constituição Federal, como visto anteriormente, o artigo 37, discorre sobre os atos de improbidade administrativa. Nela o agente poderá perder seus direitos políticos, a função pública, ter seus bens indisponíveis e ter que realizar o ressarcimento ao erário.

É imperioso destacar que no artigo 37, § 4.º da Constituição prevê lei que estabeleça a forma de gradação das medidas previstas no dispositivo. Não exige lei federal, fato pelo qual o aplicador do direito será obrigado a procurar solução nas normas constitucionais que fazem a distribuição de competência entre as três esferas de governo, trata-se de competência privativa da União ou de competência concorrente. (DI PIETRO 2011, p. 830).

Desenvolve ainda, Di Pietro (2011, p.842)

Portanto, tratando-se de sanções de natureza civil e política, sua aplicação escapa à alçada da Administração Pública, o que não impede seja instaurado concomitantemente o processo administrativo para apurar a responsabilidade de servidores envolvidos nos atos de improbidade e aplicar as penalidades previstas no respectivo Estatuto dos Servidores. Por isso mesmo, andou bem o legislador quando previu como procedimento adequado para aplicar as sanções previstas no artigo 37, § 4.º da Constituição, o processo civil, cuja

competência legislativa é privativa da União (art. 22, I, da Constituição). À vista disso, tem-se que entender que a Lei n.º 8.429/92 é de âmbito nacional e portanto, obrigatória para todas as esferas de governo, quando define os sujeitos ativos (arts 1.º a 3.º), os atos de improbidade (arts 9.º, 10 e 11), as penas cabíveis (art. 12) quando estabelece norma sobre o direito de representação (art. 14), quando prevê ilícito penal (art. 19) e quando estabelece normas de prescrição para propositura de ação judicial (art. 23).

Portanto, são matérias de competência privativa da União, pois quando a Lei define matérias estritamente administrativas, somente se aplicam na esfera federal, na qual cada ente da federação tem competência privativa para legislar.

A Lei de Improbidade Administrativa é gravemente omissa sobre a competência territorial para o ajuizamento e processamento da ação civil, pois não estipula qual regra deve seguir. Busca-se refúgio na doutrina, a mesma se inclina à aplicação subsidiária do Código de Processo Civil com base no critério do local do dano. Em face da conduta ímproba já consumada pelo agente público, entende-se que o foro competente será o lugar da ocorrência do ato ou fato para reparação do dano (alínea a do inciso V do art. 100 do CPC).

O que se busca aqui é a satisfação de não haver impunes os atos ímprobos do agente para com a Administração Pública e para isso, aplica-se competente o foro do lugar onde o agente público tem sua sede. As comarcas onde houver justiça especializada será competente para processar e julgar a ação de improbidade administrativa.

É demasiado importante anotarmos aqui, no que se diz respeito a competência do juízo de primeiro grau para processar e julgar os agentes políticos. Na sessão do STF, de 10 de maio de 2018, o Plenário decidiu, por maioria dos votos, que a Corte não tem competência para processar e julgar ação de improbidade administrativa, mantendo assim, a competência da Justiça de primeiro grau para julgá-los, em que ressaltou o

Ministro Luís Roberto Barroso, “além de constituir fórmula republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a instrução processual”.

Segundo Barroso, os agentes políticos, com exceção do presidente da República, encontram-se sujeitos a um duplo regime sancionatório, e se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade. “Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas”, disse. Para o ministro, a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa a pretexto de que essas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade não tem fundamento constitucional.

## 4. DAS SANÇÕES

A Constituição Federal em seu artigo 37, § 4º. prescreve que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

O artigo 12 da Lei 8.429 explica as sanções de modo mais claro:

“Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações:

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.”

Notamos que, as esferas administrativas, civil e penal são independentes, não se excluindo mutuamente, podendo existir situações que geram a interferência entre elas. A responsabilidade administrativa, por exemplo, será afastada no caso de absolvição penal.

José Maria Pinheiro Madeira (2007, p. 329) explica:

“é possível que a mesma conduta configure infração administrativa, acarrete dano à Administração e seja tipificada como crime”

Sendo assim, poderá o agente ser penalizado nas três esferas, e também por improbidade, como dito no artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, “independentemente das sanções penais, civis e administrativas”.

O ato ímprobo pode corresponder aos ilícitos criminais, que estão exibidos no Código Penal Brasileiro, os administrativos nos estatutos dos servidores públicos, além do ilícito civil.

Para aplicação da sanção o magistrado observará todos os aspectos do agente ímprobo, como os antecedentes, a conduta social, personalidade do agente, os motivos entre outros aspectos. Cabe citar que há margem de manobra para o juiz, que poderá aplicar sanções cominadas, isoladas ou cumulativamente.

Sobre Ressarcimento do dano, salienta Di Pietro (2010, p.824)

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.

Podemos ver aqui, mesmo não previsto na Constituição Federal, o ressarcimento do dano está vislumbrado no Código Civil, sendo ele legal, o agente será, então, obrigado a repará-lo.

Fazzio Junior explica (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 constituição de 1988 estabelece em seu artigo 47, parágrafo 4º. que a condenação por improbidade administrativa acarretaria na suspensão dos direitos políticos, a Lei 8.429/92 dá continuidade a este dispositivo, dando a gradação em seu artigo 12, incisos I, II, e III e em seu artigo 20 mostra que: “a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos só se efetivam com o transito em julgado da sentença condenatória”.

Valendo lembrar, que não há que se falar em somas das sanções aplicadas em diferentes processos, haverá a absorção, onde a pena mais grave absorve as demais.

## 5. DA PERDA E SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLITICOS

A sanção de perda e suspensão dos direitos políticos está contemplada em todos os incisos do artigo 12 da lei 8.429 de 1992.

Nos termos do artigo 5º, VIII, da Constituição Federal, a perda dos direitos políticos confira a privação definitiva dos mesmos e ocorre quando cancelada a naturalização, mediante ação para cancelamento e recusa de obrigação a todos importas ou prestação alternativa.

Afirma Moraes (2003, p.256)

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.

A constituinte elenca em seu disposto (artigo 12 §4º, inciso II) outras formas de perder os direitos políticos:

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.

Fábio Medina Osório (2007. p.207) explica sobre quem está sujeito à perda e dos direitos políticos:

“Agentes públicos são todas as pessoas que desempenham função pública em todos os seus níveis e hierarquias, em forma permanente ou transitória, por eleição popular, designação direta, por concurso ou por qualquer outro meio legal. Estende-se essa definição a todos os magistrados, membros do Ministério Público, funcionários, empregados, parlamentares, governantes e outros análogos, o que implica considerar nesta categoria também os chamados ‘agentes políticos’, sem dúvida alguma.

Em resumo, o Presidente da República, os Senadores, os Deputados, todos podem em algum momento praticar atos ímprobos, logo, os mesmos poderão ser penalizados com a perda de sua função.

No artigo 15 da Constituição Federal mostra que está vedada a cassação de direitos políticos, assim como enumera as hipóteses para a suspensão dos direitos políticos, dentre elas, em seu inciso V há expressa a improbidade administrativa.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

I - Cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado;

II - Incapacidade civil absoluta;

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

IV - Recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII;

V - Improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

O artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa consolida as graduações para as sanções de suspensão dos direitos políticos:

- a) o lapso de suspensão será de oito a dez anos na hipótese de enriquecimento ilícito (inciso I);
- b) o lapso será de cinco a oito anos em se tratando de lesão ao erário (inciso II);
- c) o lapso será de três a cinco anos nos casos de infração aos princípios da administração pública (inciso III).

Deve ser dito aqui, que os direitos políticos garantem ao cidadão desde país votar e ser votado, o direito de ajuizar ações populares, o direito de iniciativa das leis e o direito de participar de partidos políticos.

Como visto anteriormente, os sentenciados na ação condenatória por improbidade administrativa estão com seus direitos políticos suspensos, sentença essa, que deverá ser expressa quanto a aplicação da suspensão dos direitos políticos, diferente da ação penal, cujo efeito é imediato.

Havendo uma dessas hipóteses o fato será comunicado ao Juiz Eleitoral, o mesmo determinará a inclusão do agente no sistema de dados, ele então estará suspenso (temporariamente) ou perderá (definitivamente) seus direitos políticos.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos fatos apresentados no referido trabalho, o agente público, que praticar atos ímprobos, seja qual for sua função para com Administração Pública, incorrerá na afronta aos princípios norteadores do direito, é sinônimo de má-fé, desonestidade e corrupção, de fato, nada mais justo que sua punição por meio das sanções elencadas não só na Lei de improbidade, como também nas outras esferas da justiça brasileira.

Atualmente, a utiliza-se muito a expressão “corrupção” quando nos referimos a atos que tragam prejuízo a Administração Pública, mas há diferença entre Improbidade Administrativa e corrupção, por isso, neste trabalho, buscamos identificar e explicar os atos ímprobos, para que não haja conclusões equivocados, desde logo, por este tema ser muito discutido em nosso meio

Ao final do estudo verificou-se que a perda e suspensão dos direitos políticos vêm como uma forma de efetivar o cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Desde que confiamos cargos a agentes públicos estariam esses responsáveis a agir de acordo com as regras estabelecidas, respeitando o interesse público, sendo inaceitável que os órgãos da nossa justiça sejam subordinados a políticos, onde estes visam apenas próprios ensejos.

É fundamental anotarmos aqui, que em relação a improbidade administrativa temos uma legislação completa, não faltam instrumentos, códigos ou sanções para sua aplicação. O que realmente notamos que falta é a vontade e determinação dos representantes de uma sociedade indignada e sacrificada pelas consequências advindas de um Estado sujo pela corrupção, em combater esses agentes ímprobos.

## REFERÊNCIAS

### Sites:

<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/1539/Perda-e-suspensao-dos->

[Direitos-Politicos-III](#) (acesso 8 de julho de 2019)

<http://www.oab-sc.org.br/artigos/distincao-entre-os-sujeitos-ativos-e-passivos- lei-improbidade-administrativa/746> (acesso 12 de julho de 2019)

<https://jus.com.br/artigos/58976/os-sujeitos-da-improbidade-administrativa>

<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/29/edicao-1/sancoes-por-ato-de-improbidade-administrativa> (acesso 22 de julho de 2019)

<http://www.normaslegais.com.br/guia/clientes/enriquecimento-ilicito.htm> (acesso 14 de julho de 2019)

<http://www.arcos.org.br/artigos/o-principio-da-legalidade-na-administracao-publica/> (acesso 14 de julho de 2019)

<https://ettorecanniellofilho.jusbrasil.com.br/artigos/174130448/violacao-ao-principio-da-impessoalidade-causa-de-improbidade-administrativa> acesso (12 de julho de 2019)

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/378/r138-17.pdf?sequence=4> (acesso 22 de julho de 2019)

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=378073> (acesso 25 de julho de 2019)

<https://jus.com.br/artigos/70098/suspensao-dos-direitos-politicos-por-ato-de-improbidade-administrativa> (acesso 22 de julho de 2019)

### Doutrina:

BRASIL. Lei 8.429 de 2 de junho de 1992. Lei de Improbidade Administrativa. Brasília, DF: 1992.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 17ª ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª Edição. São Paulo:

Atlas, 2014.

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

FIGUEIREDO, Marcelo. Proibidade Administrativa (Comentários à Lei 8.429/92 e Legislação Complementar). 5ª ed.. São Paulo: Editora Malheiros, 2004.

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

MADEIRA, José Maria Pinheiro, Servidor Público na Atualidade, 6ª ed.. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 31ª ed.. São Paulo: Editora Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 21ª ed.. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

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

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.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional positivo. 22ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

