

Penas Aplicáveis aos Atos de Improbidade

A própria CF/88 não conceitua especificamente a improbidade, mas menciona as respectivas sanções no art. 37, que são:

- Suspensão de direitos políticos.
- Perda da função pública.
- Indisponibilidade de bens e valores.
- Ressarcimento ao erário.

A lei de improbidade trouxe as sanções de maneira idêntica, mas adicionou mais penas, sendo:

- Multa civil.
- Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios.

As sanções se encontram no art. 12 da lei de improbidade. O inciso I trata das penas aplicáveis em caso de atos que importam enriquecimento ilícito. São elas:

- Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente, ou seja, o bem público deve ser devolvido.
- Perda da função pública, se a função foi utilizada para praticar tal ato.
- Suspensão dos direitos políticos por no máximo 14 anos.
- Pagamento de multa civil conforme acréscimo patrimonial.
- Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios, ainda que por intermédio de pessoa jurídica, por no máximo 14 anos.

No inciso II há as sanções aplicáveis aos atos que causam lesão ao erário:

- Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente.
- Perda da função pública se essa foi utilizada para prática do ato.
- Suspensão dos direitos políticos por no máximo 12 anos.
- Pagamento de multa civil equivalente ao dano causado.
- Proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios por até 12 anos.

Para os atos atentatórios aos princípios, as penas são as seguintes, previstas no inciso III:

- Multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração do agente.
- Proibição de contratação com o poder público ou receber benefícios por no máximo 4 anos.

As sanções devem ser aplicadas de acordo com o caso concreto, a critério do julgador, que, segundo o STJ, deverá analisar a natureza, gravidade e consequências da infração.

Conforme o caput do art. 12, independentemente do ressarcimento integral do dano e das sanções comuns e de responsabilidade, penais, civis e/ou administrativas, o ato de improbidade atrai a aplicação do direito administrativo sancionador. Nesse sentido, o autor do ato ímparo está sujeito a cominações que podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa. Conforme o parágrafo 2º do artigo 12, a multa pode ser aplicada em dobro se mais eficaz para a punição, circunstância que deverá ser analisada pelo juiz no caso concreto.

A propósito, no caso dos atos que atentem contra os princípios da administração, quando aplicada em dobro a multa pode chegar a até 48 vezes o valor da remuneração do agente. De toda forma, segundo o STJ, o valor máximo é de 100 salários mínimos, a fim de evitar o enriquecimento sem causa do Poder Público.

No caso de responsabilização da pessoa jurídica, o parágrafo 3º do artigo 12 afirma que, para aplicação da sanção deverão ser considerados os impactos econômicos e sociais na empresa, a fim de respeitar o princípio da preservação da empresa.

Em relação à proibição de contratar com o Poder Público, a vedação restringe-se, em regra, ao ente público lesado pelo ato de improbidade. No entanto, de forma excepcional, o parágrafo 4º do artigo 12 prevê que a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado e atingir outros entes federativos.

Em casos de menor gravidade, a sanção se resumirá a apenas a aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento que não tem natureza jurídica de sanção. Essa é a previsão do artigo 12, parágrafo 5º.

Se ocorrer lesão ao patrimônio, conforme parágrafo 6º do artigo 12, a reparação do dano deverá deduzir o ressarcimento já realizado nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto o mesmo caso, para evitar enriquecimento sem causa de quem recebe a reparação.

Conforme parágrafo 9º do artigo 12, as sanções previstas na lei de improbidade administrativa só podem ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória, inexistindo previsão de execução provisória.

Novamente, no parágrafo 7º do artigo 12, a legislação reforça que, se os atos também estiverem previstos na lei anticorrupção, essa legislação prevalecerá em detrimento da lei de improbidade administrativa, a fim de se observar o princípio de *ne bis in idem*. Nesses casos a lei de improbidade possui caráter residual.

Ainda sobre as sanções, o art. 21 dispõe que a aplicação não depende da efetiva ocorrência de dano, da aprovação ou rejeição de contas pelo tribunal ou conselho de contas.

Nos termos do parágrafo 1º do artigo 21, os atos do órgão de controle interno ou externo (Legislativo com auxílio dos Tribunais de Contas) serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público. Portanto, apenas se a conduta for realmente um ato de improbidade comprovado será aplicada a sanção. O parágrafo 2º segue a mesma lógica no que se refere às provas produzidas e decisões dos órgãos de controle, sem prejuízo da análise do dolo.

Outro ponto relevante acerca da aplicação das sanções diz respeito à independência das esferas civil, administrativa e penal. Tanto as sentenças criminais quanto as sentenças cíveis que concluem pela inexistência dos fatos ou pela negativa de autoria são capazes de interferir na esfera administrativa, conforme parágrafo 3º. Logo, se for verificado em âmbito cível ou penal que o agente não cometeu o ato ou que sequer os fatos existiram, essas decisões afetarão a decisão na esfera administrativa.

O parágrafo 4º do artigo 21 foi suspenso em decorrência da ADIN 7236. Segundo o dispositivo, a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação por improbidade. O STF entendeu por suspender o dispositivo considerando que a independência de instâncias exige tratamentos sancionatórios diferenciados entre os ilícitos em geral (cíveis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa.

A seu turno, o parágrafo 5º do mesmo dispositivo legal afirma que as sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos da lei de improbidade.