

Da Suspensão dos Direitos Políticos por Improbidade Administrativa

Maria do Rosário Moraes Cavalcanti *

INTRODUÇÃO;

1. CONCEITO DE DIREITOS POLÍTICOS;
2. DA PERDA E DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS;
3. BREVE ANÁLISE DA LEI Nº 8.429/92 E A SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS;

CONCLUSÃO;

BIBLIOGRAFIA.

INTRODUÇÃO

Embora Rousseau¹ tenha sido um crítico da representação, ao dizer que *"A soberania não pode ser representada pela mesma razão que não pode ser alienada; consiste essencialmente na vontade geral, e a vontade não se representa: ou é a mesma, ou é outra – não existe meio-termo. Os deputados do povo não são, pois, nem podem ser os seus representantes; são simples comissários, e nada podem concluir definitivamente..."*, vivemos em uma democracia representativa na qual os cidadãos escolhem dentre seus pares aqueles que irão representar seus interesses nas decisões políticas do Estado.

Dada a extrema responsabilidade desses cargos, torna-se imperiosa a ação do Estado no sentido de tecer mecanismos a fim de fazer com que indivíduos que transgridam determinadas normas expressas na Lei Maior, sejam-se impedidos de tornarem-se representantes do povo, pela suspensão dos seus direitos políticos. Com isso, tais indivíduos perdem, ainda que temporariamente, a condição de cidadãos, não podendo ser eleitos, pois lhes falta uma das condições de elegibilidade, o pleno exercício dos direitos políticos.

A referida matéria encontra-se disciplinada no artigo 15 da vigente Constituição Federal. Dentre os cinco casos relacionados no citado artigo, chamou-me atenção especial a improbidade administrativa como motivadora da suspensão dos direitos políticos no Brasil. Isto porque, em um país que tanto se fala em desvio de verbas, tráfico de influência, instauração de

CPIs visando apurar denúncias de fraudes, corrupção, Tribunais de Contas analisando e julgando um sem-número de contas como irregulares etc, faz-nos questionar a eficácia deste dispositivo constitucional. Será que realmente algum agente público foi suspenso de seus direitos políticos por ato de improbidade administrativa? E como configuramos a improbidade?

O presente trabalho não tem a pretensão de esgotar a matéria, nem tampouco de adentrar a eficácia da norma aludida anteriormente, embora reconheçamos sua relevância. Tentaremos nas páginas que se seguem apresentar os casos que a Constituição Federal aponta como de perda ou suspensão dos direitos políticos, atendo-nos com mais vagar na suspensão por atos que atentam contra a probidade da Administração Pública.

1. CONCEITO DE DIREITOS POLÍTICOS.

"Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." (Grifos nossos) É o que preceitua o parágrafo único do artigo 1º da nossa vigente Carta Magna.

Dai decorre a seguinte questão: todos do povo podem eleger representantes e, também, representá-lo? Em sendo negativa a resposta, a quem cabe tais direitos?

Para que alguém possua a capacidade de eleger aqueles cidadãos que representarão os anseios da sociedade, como também, de ser eleito com essa finalidade, faz-se necessário que aquele indivíduo esteja, no nosso País, em pleno gozo de seus direitos políticos. Mas, enfim, o que vêm a ser direitos políticos?

A ordem jurídica assegura ao indivíduo uma série de direitos que tem por objetivo inibir a atuação do Estado, são os direitos e garantias individuais, que versam sobre igualdade, liberdade, segurança, propriedade etc. Há, também, direitos que proporcionam a

¹ Rousseau, Jean-Jacques: *O Contrato Social*, São Paulo: Livraria Martins Fontes Edit. Ltda., 1998, p. 114.

participação do indivíduo na estrutura e na vida política do Estado. A estes direitos classificamos como políticos. Tem por objetivo garantir, ao cidadão, a participação na vida política do seu país, interferindo na condução dos destinos de sua coletividade, tanto pela eleição de representantes, como sendo, ele mesmo, o eleito para este fim. Embora tal conceito esteja intimamente ligado ao direito eleitoral, a ele não se resume, pois é muito mais. A própria Constituição Federal prevê, dentre outros, em seu art. 5º, LXXIII, o direito ao cidadão de "...propor ação popular visando a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência."

Como decorrência dos direitos políticos assegurados aos cidadãos, temos, dentre outras, duas capacidades que lhes são conferidas: a ativa², que é a de eleger seus representantes; e a passiva³, que é a de ser eleito como tal.

Há, ainda, duas modalidades de direitos políticos, os positivos e os negativos. Os primeiros concernem às normas que garantem a participação no processo eleitoral, seja pelo direito a votar como ao de ser votado. Com isso podemos concluir que engloba as capacidades ativa e passiva. Os direitos políticos negativos, por sua vez, abrangem as normas que impedem os direitos supracitados, ou seja, votar e ser votado, e fundamenta-se nas inelegibilidades. São, estes últimos, no dizer de José Afonso da Silva⁴:

"Denominamos *direitos políticos negativos* àquelas determinações constitucionais que, de uma forma ou de outra, importem em *privar o cidadão* do direito de participação no processo político e nos órgãos governamentais. São *negativos* precisamente porque consistem no conjunto de regras que *negam*, ao cidadão, o direito de eleger, ou de ser eleito, ou de exercer ati-

vidade político-partidária ou de exercer função pública."

São tais direitos compostos de normas que privam o cidadão de seus direitos políticos, seja pela sua perda ou pela suspensão.

Sobre esta matéria nos atermos com mais vagar, a seguir, por ser objeto de nosso trabalho.

2. DA PERDA E DA SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS.

Em casos excepcionais previstos na Constituição Federal, o cidadão pode ser privado dos seus direitos políticos definitiva ou temporariamente. No primeiro caso, temos a perda dos direitos políticos, e no segundo, a suspensão de tais direitos. É o que dispõe o artigo 15, da nossa Lei Maior:

"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, § 4.º"

Como a nossa Constituição Federal não explicita quais os casos de perda e de suspensão, cabe à doutrina pronunciar-se sobre a matéria. José Afonso da Silva⁵ entende como perda dos direitos políticos o cancelamento da naturalização por sentença transitada em

² A Constituição Federal de 1988 condiciona a capacidade eleitoral ativa ao preenchimento dos seguintes requisitos: "nacionalidade brasileira, idade mínima de dezoito anos, posse de título eleitoral e não ser conscrito em serviço militar obrigatório." In: Silva, José Afonso da: *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros Editores, 1998, pp. 357.

³ Segundo o art. 14, § 3º, da vigente Carta Magna são condições de elegibilidade: nacionalidade brasileira, pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e idade mínima relativa. Devemos ressaltar o disposto no art. 12 do mesmo diploma legal ao estabelecer que são privativos aos brasileiros natos os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República; Presidente da Câmara dos Deputados; Presidente do Senado Federal; Ministro do Supremo Tribunal Federal; carreira diplomática; oficial das Forças Armadas e Ministro de Estado da Defesa. Sobre a mesma matéria deve-se observar, ainda, os artigos 89, VII; 222, todos da Constituição Federal.

⁴ In: *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros Editores, 1998, pp. 382.

⁵ In: *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo: Malheiros Editores, 1998, pp. 384.

juízo; a perda da nacionalidade brasileira com a aquisição de outra⁶; e a recusa de cumprir obrigação imposta ou prestação alternativa. Como suspensão dos direitos políticos considera a incapacidade civil absoluta; a condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; e a improbidade administrativa. Antonio Carlos Mendes⁷ considera como única hipótese de perda dos direitos políticos, a perda da nacionalidade brasileira. Segundo ele, *ex vi* do art. 12, § 4º, c/c o art. 15, I, ambos da Constituição Federal, determinam a perda da nacionalidade brasileira e, assim, dos direitos políticos, “a anulação do título de naturalização por sentença judicial irrecurável ou a aquisição de outra nacionalidade por naturalização voluntária”. Todos os outros incisos do artigo 15 entendem como suspensão dos direitos políticos, inclusive, o inciso IV que trata da recusa em cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, embora reconheça ser a doutrina (Celso Ribeiro Bastos, Manoel Gonçalves Ferreira Filho, e o também já citado, José Afonso da Silva) unânime que “...a recusa de cumprir dever jurídico de conteúdo cívico ou a prestação alternativa correspondente é causa de perda (e não de suspensão) dos direitos políticos.”⁸ E continua: “...No caso de invocar *excusa de consciência*, o cidadão deverá cumprir a prestação alternativa indicada em lei. Recusando-se ao cumprimento desta perante a autoridade competente, ocorrerá a suspensão dos direitos políticos. Não se trata de hipótese de perda, mas de suspensão do “*ius suffragii*” e, por consequência, do “*ius honorum*”. Assim, poderá a qualquer tempo desfrutar esses direitos se suportar o ônus cívico ou, se for materialmente possível, cumprir a prestação alternativa.”⁹

Fato novo é a introdução da improbidade administrativa como motivo de suspensão dos direitos políticos do cidadão. Tenta-se, com esse dispositivo, frear ou, pelo menos, sancionar aqueles que agem em desacordo com o princípio da moralidade jurídica, da qual a probidade administrativa é uma de suas formas, seja seus atos importando enriquecimento ilícito, ou causando prejuízo ao erário, seja atentando contra os princípios da administração pública. Acerca do que con-

siste ser a probidade administrativa, Marcello Caetano diz que é o dever de o “funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal ou de outrem a quem queira favorecer.”¹⁰

Em síntese: a nossa Constituição Federal proíbe a cassação dos direitos políticos do cidadão, ao contrário do que tivemos nos Atos Institucionais editados após 1964, em especial o AI 5, em que os motivos da cassação eram nitidamente políticos.¹¹ Hoje, as situações excepcionais previstas acarretam a perda ou suspensão dos direitos políticos por situações dispostas no texto constitucional, mas sem decorrerem de motivação política.

3. BREVE ANÁLISE DA LEI Nº 8.429/92 E A SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS.

Como vimos no capítulo anterior, a vigente Constituição Federal em seu art. 15, inciso V, prevê a suspensão dos direitos políticos por atos de improbidade administrativa. Tal dispositivo deve ser interpretado combinado com o art. 37, § 4º, que assim dispõe:

“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.” Trata este dispositivo dos atos praticados pelos servidores em geral, mas, especificamente no que se refere ao Presidente da República trata o artigo 85, inciso V, da Constituição Federal, *in verbis*:

“São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra (...) a probidade na administração.”

⁶ Esclarece o referido autor que, embora a Constituição Federal não inclua este caso como de perda dos direitos políticos, ele assim o considera, pois a perda da nacionalidade brasileiro transforma-o em estrangeiro e, este não pode alistar-se eleitor. Perde, assim, os seus direitos políticos.

⁷ In: *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*, São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 81.

⁸ Mendes, Antonio Carlos: *Introdução à Teoria das Inelegibilidades*, São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 88.

⁹ *Idem*, p. 88.

¹⁰ Caetano, Marcello: *Manual de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro: Forense, 1970, p. 684.

¹¹ Mendes, Antonio Carlos: *Op. Cit.* p. 81.

A fim de disciplinar a matéria foi editada a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que tem como ementa: *“Dispõe sobre 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.”*

Nos artigos iniciais, a citada Lei preocupa-se em dispor quem é o sujeito ativo dos atos de improbidade administrativa e contra quem se destina. É o que se infere do texto ao dispor que, para os efeitos da referida Lei, agente público é todo aquele que exerce por eleição, nomeação, contratação, designação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, emprego, cargo ou função, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, na administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Territórios, empresa incorporada ao patrimônio público ou entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual e, ainda, atos praticados contra o patrimônio de entidades que recebam 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, caso em que a sanção se limita à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. O texto vai além ao equiparar a agente público aquelas pessoas que, mesmo não o sendo, induzam ou concorram para a prática de ato de improbidade administrativa ou desse ato se beneficie direta ou indiretamente.

Somente a partir do Capítulo II temos o que seja improbidade administrativa, já subdividida pelas suas consequências. Senão vejamos:

“CAPÍTULO II DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

SEÇÃO I

Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito.

SEÇÃO II

Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.

SEÇÃO III

Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.

Analisaremos, a seguir, cada um dos casos mencionados.

- *Dos atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito.*

O artigo 9º trata desse tipo de improbidade, classificando-o como aquele em que o agente auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, emprego, função ou atividade naquelas entidades mencionadas anteriormente. Conta o artigo 9º com doze incisos que exemplificam casos que a lei considera de maior relevância, dos quais destacamos os incisos I e IX:

“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;”

“IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;”

Sanciona em seu artigo 12, inciso I, estes atos com a perda dos bens ou valores acrescidos de forma ilícita 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 a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que seja por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos.

- *Dos atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário.*

Dispõe acerca de tais casos o artigo 10, *in verbis*:

"Art. 10. (...) qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no artigo 1º desta Lei, e notadamente: (...)"

Seguem-se mais treze incisos que, também de forma exemplificativa, relacionam casos de improbidade administrativa causadores de dano ao erário. Destacamos os incisos VIII e XI.

"VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;"
"XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;"

Temos como sanções, 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, incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que seja por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos. (art. 12, inciso II).

- *Dos atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública.*

Classifica como tais atos, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Seguem-se apenas sete incisos relacionando algumas das situações em que o agente público será sancionado com, dentre outras, a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos. À guisa de exemplo, temos o contido no inciso VII do artigo 11: *"revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço."*

Lembramos que as sanções aqui citadas não excluem outras sanções penais, civis e administrativas cabíveis.

Apesar de prever a suspensão dos direitos políticos aos agentes e àqueles a eles equiparados, em respeito ao princípio constitucional da presunção de inocência, esta só ocorrerá após o trânsito em julgado da respectiva sentença condenatória.

É de se notar que a Lei nº 8.429/92 prevê diversas e rigorosas sanções àqueles que se locupletarem da coisa pública, ou infringjam princípios norteadores da Administração Pública. No entanto, dentre outros aspectos relevantes, dada a morosidade do nosso Judiciário, tememos que esta Lei não consiga, como tantas outras e por um sem número de motivos, surtir a eficácia desejada pela população.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal garante aos seus cidadãos o exercício de direitos políticos, dos quais se destacam, o de votar, de ser votado e de fiscalizar os atos dos agentes públicos, utilizando-se da ação popular para anular atos lesivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, e, ainda, de atos que atentem contra a moralidade administrativa, o meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural.

Em caráter de excepcionalidade prevê a perda e a suspensão de tais direitos, que não podem ser tolhidos por motivação política, relacionando taxativamente a nossa Lei Maior os motivos determinantes de sua perda ou suspensão, que são: cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; incapacidade civil absoluta; condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII, e improbidade administrativa.

Destacam-se dentre os motivos arrolados acima, os atos de improbidade administrativa como ensejadores de suspensão dos direitos políticos de seu responsável, seja ele cidadão comum ou até Presidente da República. Qualquer agente público ou aqueles que a ele a lei equipara será passível de sofrer tal tipo de sanção caso seus atos – omissivos ou comissivos – atentem contra a moralidade administrativa.

Inequivocamente trata-se de importante instrumento legal na tentativa de moralização dos agentes pú-

blicos no trato da coisa pública. Resta-nos esperar e lutar para que a Lei que disciplina a matéria – Lei nº 8.429/92 – seja eficaz, afastando da condução da coisa pública, aqueles que agem de forma contrária ao interesse público, violando princípios basilares da Administração Pública.

BIBLIOGRAFIA

- BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra: Comentários à Constituição do Brasil, São Paulo: Editora Saraiva, 2º vol., 1988.
- CAETANO, Marcello: Manual de Direito Administrativo, Rio de Janeiro: Forense, 1970.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella: Direito Administrativo, São Paulo: Atlas, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de: Curso de Direito Administrativo, São Paulo: Malheiros Editores, 1995.
- MEIRELLES, Hely Lopes: Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- MENDES, Antonio Carlos: Introdução à Teoria das Inelegibilidades, São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- PINTO FERREIRA, Luís: Curso de Direito Constitucional, São Paulo: Editora Saraiva, 1993.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques: O Contrato Social, São Paulo: Livraria Martins Fontes Edit. Ltda., 1998.
- SILVA, José Afonso da: Curso de Direito Constitucional Positivo, São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

* Graduada em Letras/UFPE, Bacharela em Direito/UFPE, Pós-Graduada em Direito Administrativo e Constitucional/UFPE, Assistente Técnica em Informática e Administração do TCE/PE.