

A ANÁLISE DA APLICAÇÃO DA SANÇÃO DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA AOS POLICIAIS MILITARES POR MEIO DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LEI N. 8429/1992)

Eduardo Cáceres Miotto¹
Wanio Wiggers²

RESUMO

Considerando-se o teor do texto constitucional, que prega a moralidade na conduta dos agentes públicos, cominando sanções no caso da prática de atos ímprobos, bem como a necessidade premente da transparência administrativa em todos os atos praticados por esses agentes, ligados intrinsecamente aos entes públicos, objetivar-se-á a verificação da possibilidade de aplicação da sanção de perda da função pública aos policiais militares por meio da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), por intermédio de sentença judicial. Para tanto, far-se-ão considerações gerais sobre a Lei n. 8429/1992, analisando-se o conceito de ato de improbidade, as espécies de atos ímprobos, o conceito de agente público, relacionando os tipos dispostos na Lei no que toca à conduta dos policiais militares. De forma específica, analisar-se-á a literatura existente sobre o objeto de pesquisa, a fim de torná-lo mais compreensível. Para tanto, a pesquisa caracterizar-se-á como aplicada, de cunho exploratório, com a utilização do método dedutivo e técnica bibliográfica. Com o sancionamento de comportamentos desviantes, que resultem principalmente na perda da função pública, a sociedade poderá acreditar e confiar em uma instituição policial militar transparente e que pratica a sua missão constitucionalmente determinada de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública. Nessa senda, concluir-se-á acerca da importância

1 Bacharelado em Ciências Policiais no Curso de Formação de Oficiais da Academia de Polícia Militar da Trindade (APMT), Florianópolis-SC; Especialista em Ciências Penais pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL); Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

2 Tenente-Coronel da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina; Mestre em Direito Constitucional, Especialista em Administração da Segurança Pública e Bacharel em Direito pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Currículo Lattes: <<http://lattes.cnpq.br/2457835630834606>>.

da aplicação da LIA aos policiais militares, a partir do momento em que desviam a sua função precípua de proteger a coletividade e passam a praticar atos contrários à moralidade administrativa, aos princípios da legalidade, honestidade, boa-fé e ética para com o ente público a que estão subordinados.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa. Perda da função pública. Polícia Militar.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho acadêmico analisará a possibilidade de aplicação da sanção de perda da função pública aos policiais militares por meio da Lei de Improbidade Administrativa (LIA – Lei n. 8429/1992).

Estruturalmente, em seu desenvolvimento, a pesquisa será dividida em duas seções, visando-se facilitar a compreensão do tema proposto. Na primeira seção, contextualizar-se-á o assunto aventado, fazendo-se uma análise acerca da fundamentação teórica que envolve a matéria, conceituando-se o ato de improbidade administrativa e o princípio da moralidade administrativa, que se diferencia da moralidade comum. Além disso, demonstrar-se-á a amplitude da aplicação da LIA na visão doutrinária, mormente no tocante aos agentes públicos a quem a Lei é cominada, elucidando se os policiais militares, tanto praças quanto oficiais, são ou não agentes públicos e estão sujeitos às sanções dispostas na Lei n. 8429/1992.

Na segunda seção, apresentar-se-ão, de um modo geral, as espécies de atos de improbidade administrativa, consistentes principalmente em atos que causam enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e atentam contra os princípios da administração pública, dentre eles os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, para posteriormente elencarem-se as principais e respectivas sanções aplicáveis em caso de violação dos dispositivos legais.

Nesse contexto, verificar-se-á especificamente se a sanção de perda da função pública é passível de ser cominada aos policiais militares que praticam atos de improbidade administrativa, analisando-se o teor dos dispositivos constitucionais e supraleais, o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (RDPMSC), o Estatuto da Polícia Militar de Santa Catarina, além de considerações doutrinárias sobre o assunto e posicionamento da jurisprudência. Por fim, serão traçadas as considerações finais sobre o objeto de estudo aqui proposto, com eventuais sugestões a respeito das questões abordadas.

Para que o trabalho apresentado tenha o seu caráter científico reconhecido, necessário que o conhecimento produzido fosse sistematizado com a utilização de um mé-

todo científico. Nesse sentido, Lakatos e Marconi (2003, p. 155) referem-se à pesquisa como “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, a qual requer um tratamento científico e se constitui no caminho para se conhecer a realidade ou para se descobrir verdades parciais”.

Com fundamento nesse conceito, refletiu-se sobre o tema proposto, seguindo o procedimento científico, com o intuito de responder ao problema formulado e apresentar soluções a essa situação que pudessem ser verificadas e elucidadas. Desse modo, a presente pesquisa, quanto ao seu nível, pode ser qualificada como exploratória, a qual, segundo Gil (2002, p. 41), “tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o tema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses”.

A questão da contribuição da LIA é assunto por demais relevante, uma vez que, com a sua aplicação às instituições policiais militares, as quais objetivam a segurança da coletividade e a pacificação dos conflitos na busca pela preservação da ordem pública, comportamentos lesivos e ímprobos praticados por policiais serão severamente reprimidos com a pena da perda da função pública, refletindo determinadamente no reconhecimento e confiança da sociedade na Corporação.

No presente artigo, utilizou-se ainda a técnica de pesquisa bibliográfica e o método de abordagem dedutivo, que, de acordo com Fachin (2006, p. 32), caracteriza-se como “um conhecimento que se obtém de forma inevitável e sem contraposição. Parte-se do geral para o particular, ou seja, do conhecimento universal para o conhecimento particular”. Destarte, a pesquisa iniciou-se com a construção do conceito de ato de improbidade administrativa na sua amplitude, até chegar aos seus aspectos mais particularizados, buscando-se esclarecer de que forma a LIA, com suas sanções, pode contribuir para a transparência das ações realizadas pelos agentes públicos militares.

2 DESENVOLVIMENTO

Objetivando-se demonstrar a amplitude da LIA na visão doutrinária e jurisprudencial, analisar-se-á primeiramente a fundamentação teórica do tema proposto, as espécies de atos de improbidade, bem como a sua aplicação aos agentes públicos, para posteriormente apreciar-se a possibilidade da cominação da sanção de perda da função pública aos policiais militares que praticam atos ímprobos.

2.1 A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA, ESPÉCIES DE ATOS ÍMPROBOS E A SUA APLICAÇÃO AOS AGENTES PÚBLICOS

A Lei n. 8429/1992 (LIA) tem sua origem no Projeto de Lei n. 1446/1991, sendo conhecida popularmente como “Lei do Colarinho Branco”, haja vista objetivar à efetividade do princípio da moralidade e regulamentar o artigo 37, § 4º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), o qual expressa que os atos de improbidade administrativa acarretarão 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.

O dispositivo legal referido alcança a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes, em todos os entes da Federação, não só pela amplitude de sua redação, mas principalmente pelo fato de estar situado no texto constitucional. Trata-se de norma de eficácia limitada, que em 1992 foi regulamentada pela Lei n. 8429, diploma de caráter nacional, ou seja, de observância obrigatória para União, Estados, Distrito Federal e Municípios (ALEXANDRINO, 2009).

A Lei n. 8429/1992, de um modo geral, não se ateu a conceituar o termo improbidade administrativa, mas apresentou descrições genéricas, acompanhadas de extensas listas exemplificativas, de condutas, inclusive omissivas, que se enquadram como atos de improbidade administrativa, classificadas em três categorias (atos de improbidade administrativa que importam em enriquecimento ilícito; atos de improbidade administrativa que causam prejuízo ao erário; e atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública), e estabeleceu as respectivas sanções aplicáveis em caso de violação dos dispositivos legais.

Ainda, dispôs a lei, entre outros tópicos, acerca dos agentes ativos e passivos dos atos de improbidade administrativa, do procedimento administrativo de apuração e da ação judicial de improbidade administrativa (legitimados, medidas cautelares, rito, prescrição etc).

De modo a aclarar o tema, oportuno asseverar que o termo “improbidade” tem a sua origem no latim “improbitate” e significa, dentre outras acepções, desonestidade, corrupção, falsidade e desonradez (ANDRADE, 2010).

Muito embora não exista um único conceito de improbidade administrativa, é muito comum, nos julgados do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a menção ao conceito segundo o qual a improbidade administrativa é uma imoralidade qualificada pelo dano ao erário e corresponde vantagem ao ímprobo ou a outrem (SILVA, 2005).

Abrangendo as questões trazidas pela Lei n. 8429/1992, pode-se ampliar o conceito supramencionado, como o ato de imoralidade qualificado pela lei que importa em enriquecimento ilícito do agente, prejuízo ao erário e/ou violação dos princípios da

administração pública, e que enseja, em processo judicial promovido por pessoa jurídica lesada ou pelo Ministério Público, a aplicação de sanções: suspensão dos direitos políticos, indisponibilidade de bens, ressarcimento ao erário, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com a administração pública ou dela receber benefícios (ANDRADE, 2009).

Sendo assim, percebe-se que o ato de improbidade administrativa é o designativo técnico para os atos de corrupção administrativa, que se caracterizam pelo desvirtuamento da função pública e acarretam automaticamente a violação da ordem jurídica. Proibidade portanto está ligada a lealdade, ética administrativa, honestidade, boa-fé, e obediência aos princípios éticos.

O conceito de improbidade administrativa está atrelado ao princípio da moralidade, que exige que a Administração e seus agentes atuem em conformidade com princípios éticos aceitáveis socialmente, relacionando-se com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna da Administração Pública (MARINELA, 2013).

Enquanto previsão expressa, esse princípio representa uma novidade da Constituição de 1988, insito no artigo 37, *caput*, caracterizando-se como uma evolução do princípio da legalidade, como proposição que se encontra na base do jurídico, apesar de não ter conteúdo definido, preciso, e representando, por isso, um conceito jurídico indeterminado. No entanto, o princípio da moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum: esta se preocupa com a distinção entre o bem e o mal; aquela é composta não só por correções de atitudes, mas também por regras de boa administração, pela ideia de função administrativa, interesse do povo, de bem comum, ligada determinantemente ao conceito de bom administrador (MARINELA, 2013).

Nesse sentido, o texto constitucional, ao consagrar esse princípio de modo expresso, determinou a necessidade de sua proteção e a responsabilização do administrador público amoral ou imoral. Para tanto, encontram-se no ordenamento jurídico inúmeros mecanismos para impedir atos de improbidade como, por exemplo, regras sobre improbidade administrativa no artigo 37, § 4º, da CRFB/1988 e na já referida Lei n. 8429/1992; os crimes de responsabilidade do Presidente da República e de outros agentes públicos (artigo 85, inciso V, da CRFB/1988); os remédios constitucionais, principalmente a ação popular, prevista no artigo 5º, inciso LXXIII, da Carta Magna; a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 101/2000); além de, no caso específico e de modo exemplificativo, o Decreto n. 12112/1980, que aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Santa Catarina (RDPMSC) e a Lei n. 6218/1983, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Santa Catarina.

Oportuno, nesse ponto, é carrear o artigo 1º, *caput*, da Lei n. 8429/1992, que apresenta uma visão geral sobre o cometimento dos atos de improbidade administrativa:

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 por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei. (BRASIL, 1992) (grifou-se)

O artigo 2º da LIA, por sua vez, elenca as pessoas que são consideradas agentes públicos, para os efeitos da Lei, como todos aqueles que exercem, 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 1º.

Pode-se asseverar, segundo o ordenamento jurídico pátrio, que os agentes públicos se dividem em duas grandes categorias: (a) agentes políticos; e (b) servidores públicos. Os servidores públicos são aqueles que mantêm com o Estado – no sentido de sociedade politicamente organizada – uma relação subordinada de trabalho profissional em caráter permanente, caracterizando tais servidores os aspectos do profissionalismo, da dependência e da permanência. Como espécies de servidores públicos, podem ser mencionadas as seguintes: (a) servidores públicos civis, ou seja, funcionários públicos, empregados e contratados; (b) servidores públicos militares; e (c) servidores de empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais (COSTA, 2009).

Os servidores públicos, assim, constituem o grupo de servidores estatais que atuam nas pessoas jurídicas da Administração Pública de direito público, portanto, nas pessoas da Administração Direta (entes políticos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e nas pessoas da Administração Indireta (autarquias e fundações públicas de direito público). A relação de trabalho desses agentes é de natureza profissional e de caráter não eventual, sob vínculo de dependência com as pessoas jurídicas de direito público, integradas em cargos ou empregos públicos (MARINELA, 2013).

Nesse ponto, importante frisar e distinguir a classificação dos servidores públicos em civis e militares. Para os civis, aplicam-se os artigos 39 a 41 da CRFB/1988. No tocante aos militares, no âmbito federal, assim como aqueles que compõem as Forças Armadas integrantes da União, a regulamentação está no artigo 142 da Carta Magna, enquanto para os militares dos Estados, Distrito Federal e Territórios, a previsão está no artigo 42 do texto constitucional. Convém lembrar que cada um desses grupos, que

goza de normas constitucionais específicas, também conta com estatutos infraconstitucionais aplicáveis individualmente (MARINELA, 2013).

Corroborando o entendimento de que os militares, das Forças Armadas ou pertencentes aos quadros dos Estados, são irrefragavelmente agentes públicos, Decomain (2007, p. 35) afirma que “o termo agente público deve ser compreendido de forma ampla, não importando se se cuida de servidores civis ou militares”.

Conforme a posição doutrinária exposta, acertado é o enquadramento dos policiais militares na categoria dos agentes públicos. Restando elucidada essa questão, resta clarividente que a LIA é aplicável aos policiais militares.

Partindo-se para a análise das espécies de atos ímprobos, de acordo com a Lei n. 8429/1992, pode-se inferir a existência de três tipos de improbidade administrativa, a saber: (a) a que importa enriquecimento ilícito; (b) a que causa lesão aos cofres públicos; e (c) a que consiste em violação aos princípios da Administração Pública.

A primeira espécie, insita no artigo 9º da Lei n. 8429/1992, define-se como o comportamento doloso e ímprobo do servidor público que, caracterizando enriquecimento ilícito, obtém qualquer proveito de ordem patrimonial indevida, em razão do exercício da função ou mandato, em qualquer entidade de natureza pública.

Nessa modalidade infracional, a improbidade, ainda que tenha sido perpetrada fora do âmbito da repartição, deverá contudo ser concretizada em razão do cargo ou do exercício da função pública, do mandato eletivo ou emprego. Poderá ainda ser no exercício de qualquer atividade em empresa que tenha afetação patrimonial pública, bem como nas entidades que tenham sido criadas ou custeadas com mais de 50% de recursos oriundos das finanças públicas (COSTA, 2009).

Os atos classificados nesse grupo acarretam, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, a obrigação de ressarcimento integral do dano, quando houver, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por 8 a 10 anos, o pagamento de multa civil de até 3 vezes o valor do acréscimo patrimonial e a 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 10 anos (artigo 12, inciso I, LIA).

Já a segunda espécie, disposta no artigo 10 da Lei n. 8429/1992, é o ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, sendo qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseja perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres do Poder Público (ALEXANDRINO, 2009).

Os atos classificados nesse grupo acarretam, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, a obrigação de ressarcimento integral do dano, a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao pa-

trimônio (caso ocorra essa circunstância), a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por 5 a 8 anos, o pagamento de multa civil de até 2 vezes o valor do dano e a 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 5 anos (artigo 12, inciso II, LIA).

Por último, é considerado ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, nos moldes do artigo 11 da Lei n. 8429/1992.

Nessa hipótese, os atos classificados nesse grupo têm por consequência, independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, a obrigação de ressarcimento integral do dano (se houver), a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos por 3 a 5 anos, o pagamento de multa civil de até 100 vezes o valor da remuneração e a 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 3 anos (artigo 12, inciso III, LIA).

O rol das sanções previstas no artigo 12 não deverá ser obrigatoriamente aplicado de forma cumulativa, ou seja, o Poder Judiciário não estará vinculado abstratamente à aplicação de todas as sanções em todas as hipóteses de ato de improbidade administrativa, pois, em virtude do princípio da individualização da pena consagrado constitucionalmente (artigo 5º, inciso XLVI), exige-se uma estreita correspondência entre a responsabilização da conduta do agente e a sanção a ser aplicada, de maneira que a pena atinja suas finalidades de prevenção e repressão (MORAES, 2013).

É fácil perceber que a Lei estabeleceu uma ideia de hierarquia entre os grupos de atos de improbidade administrativa no que se refere a sua gravidade ou lesividade social. Os atos do primeiro grupo – os que importam em enriquecimento ilícito – são os mais lesivos e juridicamente reprováveis; os atos enquadrados na segunda categoria – os que causam lesão ao erário, sem importar enriquecimento ilícito do agente – ocupam uma posição intermediária, e os atos pertencentes ao terceiro grupo – os que atentam contra os princípios da administração pública – são considerados menos graves que os demais (ALEXANDRINO, 2009).

Deve-se ressaltar que para a fixação das penas a serem concretamente aplicadas, determina o parágrafo único do artigo 12 da Lei n. 8429/1992 que o juiz deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, abrangendo não só o dano ao erário, ao patrimônio público em sentido econômico, mas também ao patrimônio moral do Estado e da sociedade.

Exaurido o ponto, no próximo tópico, abordar-se-á a perda da função pública e a possibilidade de sua cominação aos policiais militares que cometerem atos de improbidade administrativa.

2.2 A ANÁLISE DA PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA POR PARTE DOS POLICIAIS MILITARES ÍMPROBOS

Embora existam cinco sanções elencadas pela Lei n. 8429/1992, como já apresentado, o ponto principal do objeto deste trabalho versa especificamente sobre a perda da função pública e a possibilidade de sua aplicação aos policiais militares ímprobos.

Inicialmente, é imprescindível asseverar-se que o termo “função pública” abrange as situações previstas pelo artigo 2º da Lei n. 8429/1992. Analisando-se a extensão da aplicação das sanções do artigo 12 da LIA, percebe-se que o dispositivo retira do agente público o seu *status* administrativo, perdendo a investidura e ficando sem uma posição administrativa. Assim, não se trataria de uma suspensão, mas de perda, sendo o desfazimento da situação jurídica constituída pela investidura da contratação, conforme o caso (FAZZIO JUNIOR, 2008).

Além disso, a sanção de perda da função pública é passível de aplicação somente ao agente ímprobo, não ao *extraneus* que tenha contribuído para a prática do ato ou se beneficiado deste. A sanção deflui da incompatibilidade identificada entre o agente e a gestão da coisa pública, sendo passível de aplicação a todos aqueles que exerçam cargo ou emprego, e não apenas função, qualquer que seja a forma de investidura (GARCIA, 2008).

Trata-se de sanção genericamente prevista a qualquer das modalidades de improbidade administrativa, ou seja, para os atos que importem enriquecimento ilícito, dano ao erário ou agressão aos princípios da administração pública. Cabe sublinhar-se que o agente perde toda e qualquer função pública que estiver exercendo na atualidade da condenação. Veja-se que o legislador fala em perda da função pública genericamente, ou seja, toda e qualquer função pública. Essa sanção deve ser compreendida em conjunto com a sanção da suspensão de direitos políticos, já que não pode exercer função pública quem está no gozo de seus direitos políticos. Deve-se dizer que a função pública é uma expressão abrangente, também, de mandatos eletivos, por exemplo, Presidência da República, vereança etc. Trata-se de expressão que, por sua amplitude, abarca todo e qualquer cargo público, eletivo ou não, nos termos do artigo 1º da Lei n. 8429/1992 (OSÓRIO, 2012).

Parece difícil estabelecer, em abstrato, critérios rígidos que permitam um controle apriorístico a respeito do cabimento ou não da perda da função pública. O contexto

social, as circunstâncias concretas, as consequências do fato são alguns fatores que podem auxiliar os julgadores na correta distribuição da justiça.

A imposição da pena depende do juízo de individualização da culpabilidade do agente – censurabilidade da conduta, devendo o magistrado analisar mais detalhadamente o grau de reprovabilidade da conduta ilícita do agente, para a aplicação das sanções por ato de improbidade administrativa (MORAES, 2013).

Espera-se, no entanto, que os juízes não abusem da utilização do princípio da proporcionalidade, pois este também há de ser aplicado com cautela e dentro da ideia de presunção de constitucionalidade das leis, ou seja, somente incidindo para evitar concretas injustiças obviamente perceptíveis pelo pensamento dominante da comunidade jurídica (OSÓRIO, 2012).

Consoante a ótica de Martins (2007, p. 147):

A perda da função pública significa o rompimento do vínculo de trabalho que o agente público mantém com a Administração Pública. Como o conceito de função pública relaciona-se ao exercício de atividades dentro de uma determinada competência do Poder Público, são os agentes públicos os elementos necessários para a execução de tais atividades. Destarte, a condenação em qualquer das sanções previstas no art. 12 acarretará ao agente público a destituição nas atribuições que outrora exercia. Não exercendo mais referidas atividades, porque perdeu a função pública, desaparecerá o vínculo que o unia à Administração. (grifou-se)

Garcia (2008, p. 445), comentando a sanção em tela, explicita que a LIA objetiva extinguir quaisquer laços com os agentes ímprobos:

Deflui da incompatibilidade entre a gestão da coisa pública e a conduta do agente, e, diversamente de outras sanções, não **influi** em sua esfera jurídica de cidadão, mas tão-somente **na relação jurídica estabelecida com o Poder Público, culminando em dissolvê-la.**

A dissolução é definitiva, não tendo delimitação temporal, logo, ressalvada a hipótese de ser ajuizada eventual ação autônoma de impugnação, é insuscetível de reversão, consumando seus efeitos com o trânsito em julgado que impôs a sanção de perda da função.

[...]

O resultado dessa exegese, de natureza aparentemente extensiva, é encontrado a partir da teleologia da Lei nº 8.429/92 e de sua sistemática. A denominada 'Lei de Improbidade' **objetiva afastar da atividade pública todos os agentes que demonstraram pouco apreço pelo princípio da juridicidade, denotando uma degeneração de caráter incompatível com a natureza da atividade desenvolvida**, o que tornaria no mínimo insensata a restrição dos efeitos da lei quando patente sua pertinência, já que similares os substratos embaçadores.

Por outro lado, a própria Lei nº 8.429/1992, em seu art. 2º, conferiu significado amplo à expressão *agente público*. [...] O art. 9º, *caput*, da Lei nº 8.429/1992, ao disciplinar a configuração do enriquecimento ilícito, é expresso no sentido de que este pode ocorrer ‘em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta Lei’. E ainda, o art. 12, *caput*, estabelece que ‘está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações...’ **A interpretação sistemática destes dispositivos, em conjunto com o alcance conferido à expressão agente público, denota que ao ímprobo, qualquer que seja a atividade desempenhada ou a forma de investitura, pode ser aplicada a penalidade de exclusão, cognominada de ‘perda da função pública’ pela Lei nº 8.429/1992. Sempre que a norma declarar menos do que pretendia, fazendo com que a letra subjogue o espírito, deve o intérprete ser norteado por este, desvendando o sentido imediato do texto e fazendo com que ele incida nos casos aparentemente não contemplados.** (grifou-se)

Martins Júnior (2009, p. 363-364) encampa o mesmo posicionamento de Garcia:

Aplicável a toda e qualquer espécie de ato de improbidade administrativa, a **perda da função pública deve ser compreendida em sentido amplo, alcançando as várias espécies de vínculo, funcional ou não, do agente público com a Administração Pública.** Por isso, norteia o seu conteúdo o art. 2º da própria lei. [...] **Com ela extirpa-se da Administração Pública aquele que exibiu inidoneidade (ou inabilitação) moral e desvio ético para o exercício de função pública, expandindo-se para qualquer uma, mesmo se em nível de governo diferente da executada quando praticado o ato ímprobo.** (grifou-se)

Diante de todo o conteúdo legal e doutrinário exposto, percebe-se claramente que a LIA aplica-se aos agentes públicos, tendo por sanção de destaque a perda da função pública. Como já ressaltado, os policiais militares indubitavelmente são considerados agentes públicos e portanto não podem deixar de ser responsabilizados por qualquer das condutas praticadas e dispostas na Lei n. 8429/1992.

Nesse contexto, mister asseverar-se que, no âmbito militar, a hierarquia é estruturada em graus denominados postos (privativos dos oficiais) e graduações (privativas das praças). Existem, portanto, na instituição militar, duas espécies de carreira: a de praças e a de oficiais, sendo aquela subordinada a esta.

De acordo com o artigo 142, § 3º, incisos VI e VII, da CRFB/1988, somente haverá a decretação da perda do posto e da patente do oficial da instituição militar, desde que condicionada ao julgamento de órgão do Poder Judiciário, o qual irá decidir se aquele é indigno ou incompatível com o oficialato, o que implica a perda de sua vitaliciedade (posto ou patente), tornando-o civil (CAPEZ, 2009).

Nesse sentido:

Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

[...]

§ 3º Os membros das Forças Armadas são denominados militares, aplicando-se-lhes, além das que vierem a ser fixadas em lei, as seguintes disposições [...]

VI - o oficial só perderá o posto e a patente se for julgado indigno do oficialato ou com ele incompatível, por decisão de tribunal militar de caráter permanente, em tempo de paz, ou de tribunal especial, em tempo de guerra;

VII - o oficial condenado na justiça comum ou militar a pena privativa de liberdade superior a dois anos, por sentença transitada em julgado, será submetido ao julgamento previsto no inciso anterior; [...]. (BRASIL, 1988)

Assim, cabe ao Poder Judiciário o exame aprofundado da conduta do militar no fato que deu origem ao correspondente processo especial para a perda do posto e da patente, aferindo-se se houve um desfavor ético-moral na conduta do militar que o torne indigno ou incompatível com o oficialato, daí não ser a decisão judicial proferida meramente homologatória.

Registra-se que essas duas situações previstas constitucionalmente são as únicas que permitem que o oficial militar perca a sua condição vitalícia do posto e da patente, devendo portanto condicionar-se ao julgamento pelo Poder Judiciário, de natureza ético-moral e essencialmente judicial, não devendo ser confundido com decisão de natureza administrativa, pois o Poder Judiciário não realiza o julgamento disciplinar nem aplica punição disciplinar ao militar (CAPEZ, 2009).

A esse mesmo tratamento são submetidas as praças militares estaduais para a perda da graduação, quando venham a ser condenadas criminalmente, nos termos do artigo 125, § 4º, *in fine*, da CRFB/1988:

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...]

§ 4º Compete à Justiça Militar estadual processar e julgar os militares dos Estados, nos crimes militares definidos em lei e as ações judiciais contra atos disciplinares militares, ressalvada a competência do júri quando a vítima for civil, cabendo ao tribunal competente decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças. (BRASIL, 1988)

Ressalta-se que não somente nos casos de crime pode haver a perda do posto/patente e da graduação, pois pode o fato gerador ser uma conduta reprovável eticamente no quartel, portanto essencialmente administrativa, ou pode o fato gerador ser

a condenação por um crime – comum ou militar – com pena privativa inferior a dois anos ou a condenação por um crime cuja pena privativa de liberdade seja superior a dois anos. Nesse caso, o Ministério Público representa com base na sentença transitada em julgado, dando início ao processo para a perda do posto/patente e da graduação (CAPEZ, 2009).

Mas se as únicas hipóteses que pudessem redundar na perda do posto/patente dos oficiais e da graduação das praças fossem as acima retratadas, como ficaria a aplicação da perda da função pública disposta na LIA?

Observa-se que, em verdade, o texto constitucional implementa o foro por prerrogativa para os policiais militares, na medida em que o artigo 125, § 4º, e o artigo 142, § 3º, incisos VI e VII, ambos da CRFB/1988, determinam a competência originária dos respectivos tribunais no que diga respeito a julgar os casos que podem resultar em perda do cargo (BERTÃO, 2010).

Assim, haveria uma tendência em não se acolher a ação de improbidade administrativa como instrumento capaz de impor a perda do cargo a essa categoria de servidores públicos, por decisão do juízo monocrático.

Nesse sentido, Soares (2010, p. 62) explana:

A ação civil de improbidade administrativa deve ser proposta perante a Vara da Fazenda Pública Estadual e Autarquias, no caso dos militares estaduais, e nas Varas Cíveis onde não haja Vara da Fazenda Pública Estadual e Autarquias, cabendo ao tribunal competente (art. 125, § 4º, CF/88), e não ao juiz singular, julgar a perda da função pública por atos de improbidade administrativa, não sendo esta um efeito automático, nem obrigatório da condenação.

Souza (2011, p. 6), em seu artigo intitulado “A ação civil pública na Justiça Militar”, também ressalta o teor do artigo 125, § 4º, da CRFB/1988, em relação à sanção que redonda na perda da função pública de policiais militares:

Quanto à improbidade administrativa, seja com reflexos ou não no plano disciplinar, se houver previsão de perda do cargo (no nosso caso a perda da graduação ou do posto e da patente), esta é da competência da Justiça Militar. O artigo 125, parágrafo quarto, da Constituição, é claro e é específico para tais casos. Quaisquer efeitos da condenação, ou pena acessória em que haja essa previsão, devem ser aplicados pela Justiça Militar, vista a especialidade da disposição constitucional.

Extrai-se, nesse sentido, julgado do Egrégio Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. SUPOSTO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PRATICADO POR MILITAR. PEDIDO DE PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA. COMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA MILITAR PARA JULGAMENTO DO FEITO. ART. 125 §§ 4.º E 5.º, DA CF/88. DECLI-

NAR A COMPETÊNCIA. PRELIMINAR ACOLHIDA. - É da Justiça Militar, nos termos do art. 125, §§ 4.º e 5.º, da CF/88, a competência absoluta e exclusiva para julgar ação civil pública que visa à perda da função pública de policial militar por suposta prática de ato de improbidade administrativa. (Apelação Cível n. 1.0702.07.360246-9/001. Relator: Des. Armando Freire. Data do Julgamento: 23-3-2010)

Veja-se assim que existe posicionamento sobre a não aplicação da sanção de perda da função pública a policiais militares por cometimento de ato de improbidade administrativa, por parte do juízo monocrático comum, com fundamento principalmente no dispositivo constitucional mencionado.

Ocorre que, quando se ajuíza uma ação civil pública por ato de improbidade, a toda evidência, o objetivo é a aplicação das penas previstas na legislação de regência em sua totalidade, não se cogitando a hipótese de exclusão de uma das sanções possíveis, como é o caso da perda do cargo, especialmente porque o ato de improbidade pode ser daqueles que não permitem ao magistrado contemporizar na dosagem da sanção (BERTÃO, 2010).

Oportuno que se exponha o entendimento do autor Garcia (2008, p. 500) a respeito do conflito surgido:

Em nosso pensar, a incoerência da referida conclusão está nitidamente entrelaçada com a equívoca identificação da norma especial e da norma geral. *In casu*, o parâmetro a ser seguido, consoante a própria letra do art. 37, § 4º, da Constituição da República, haverá de ser a natureza do ato, e não a qualidade do agente público. Justifica-se a assertiva, pois toda a sistemática legal e constitucional gira em torno dos atos de improbidade, o que demonstra que a Lei nº 8.429/92 ocupa o posto de norma de natureza especial, rompendo com a disciplina dispensada aos demais ilícitos passíveis de serem praticados, estes sim regulados pela Lei Orgânica da Instituição, que será considerada norma especial em razão da peculiar condição do agente.

Por constituir a Lei n. 8429/1992 um microsistema de combate à improbidade, com peculiaridades próprias e que comina sanções de natureza cível, também em relação aos integrantes da Polícia Militar inexistente a prerrogativa de foro, devendo ser fixada a competência do juízo monocrático (BERTÃO, 2010).

Além disso, deve-se elucidar eventual confusão existente sobre a apuração e aplicação de sanções para os crimes, infrações disciplinares e atos de improbidade administrativa praticados por policiais militares. Os primeiros, via de regra, são de competência do Juízo Militar; os segundos são procedimentos administrativos apurados internamente pela própria Corporação, geralmente por procedimento administrativo disciplinar; os últimos, por sua vez, são de competência da Vara Cível ou da Fazenda Pública, pelo procedimento da Lei n. 8429/1992 (LIA).

Pela leitura do artigo 125, § 4º, da CRFB/1988, percebe-se que, nas situações supramencionadas, a determinação de perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças – que caberia apenas ao tribunal competente – não engloba os atos de improbidade administrativa. Até mesmo o teor da Súmula n. 673 do Supremo Tribunal Federal (STF) suplanta tal obrigatoriedade em relação aos procedimentos administrativos, ao dispor que o artigo 125, § 4º, da CRFB/1988 não impedirá a perda da graduação de militar mediante procedimento administrativo.

Apesar da existência de posicionamento contrário, como já referido, a aplicação da LIA aos policiais militares ímprobos e a sanção de perda da função pública, portanto, apresentam-se como medidas que consolidam a transparência administrativa nas instituições militares, dando guarida aos princípios éticos e à moralidade da Corporação perante a lei e a sociedade.

O STF, em decisões proferidas no RE n. 693087 e no ARE 816102, já se manifestou sobre a possibilidade de a perda da função pública dos militares não estar restrita a decisão de Tribunal, conforme eventualmente poderia se pensar diante da redação do artigo 125, § 4º, da CRFB/1988:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO ADMINISTRATIVO. POLICIAL MILITAR. EXCLUSÃO DA CORPORACÃO MEDIANTE PROCESSO ADMINISTRATIVO MILITAR. SÚMULA 673/STF. 1. A decisão agravada alinha-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a competência conferida à Justiça militar pelo art. 125, § 4º, da Constituição é relativa à perda da graduação com pena acessória criminal, e não à sanção disciplinar, que pode decorrer de adequado processo administrativo (Súmula 673/STF). Precedentes. 2. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 693087 AgR, Relator: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma. Data do julgamento: 7-4-2015)

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. PRELIMINAR DE REPERCUSSÃO GERAL. FUNDAMENTAÇÃO INSUFICIENTE. ÔNUS DO RECORRENTE. OFENSA AO ART. 5º, XXXVI E XL, DA CONSTITUIÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. POLICIAL MILITAR. PERDA DE GRADUAÇÃO POR PROCESSO ADMINISTRATIVO. LEGITIMIDADE. SÚMULA 673 DO STF. ENTENDIMENTO REAFIRMADO EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL NO JULGAMENTO DO ARE 691.306-RG, REL. MIN. CEZAR PELUSO, DJE DE 11/9/2012, TEMA 565. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (ARE 816102 AgR, Relator: Min. Teori Zavascki. Data do julgamento: 28-10-2014)

Em um caso concreto, o Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais suscitou conflito de competência por entender que a apreciação de ação civil de im-

probidade não se inseria no âmbito de sua competência, mesmo após a edição da Emenda Constitucional n. 45/2004. Desse modo, propôs fosse desmembrado o julgamento, para que a Justiça Comum de primeiro grau apreciasse a ação de improbidade, aplicando aos réus as sanções que entendesse cabíveis, e que, por sua vez, o Tribunal de Justiça Militar decidisse se era o caso de decretar a perda do cargo ou função pública do policial militar, por força do que expõe o texto constitucional (BERTÃO, 2010).

O STJ, no julgamento do conflito de competência referido (n. 100.682), autos n. 2008/0237608-6, do TJMG, corroborou o entendimento da aplicabilidade da LIA:

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO CIVIL DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA PROPOSTA PELO MP CONTRA SERVIDORES MILITARES. AGRESSÕES FÍSICAS E MORAIS CONTRA MENOR INFRA-TOR NO EXERCÍCIO DA FUNÇÃO POLICIAL. EMENDA 45/05. ACRÉSCIMO DE JURISDIÇÃO CÍVEL À JUSTIÇA MILITAR. AÇÕES CONTRA ATOS DISCIPLINARES MILITARES. INTERPRETAÇÃO. DESNECESSIDADE DE FRACIONAMENTO DA COMPETÊNCIA. INTERPRETAÇÃO DO ART. 125, § 4º, IN FINE, DA CF/88. PRECEDENTES DO SUPREMO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM DO ESTADO.

[...]

5.6 No caso, a ação civil por ato de improbidade não se dirige contra a Administração Militar, nem discute a validade ou conseqüência de atos disciplinares militares que tenham sido concretamente aplicados. Pelo contrário, volta-se a demanda contra o próprio militar e discute ato de “indisciplina” e não ato disciplinar.

6. Desnecessidade de fracionar-se o julgamento da ação de improbidade.

6.1 Em face do que dispõe o art. 125, § 4º, in fine, da CF/88, que atribui ao Tribunal competente (de Justiça ou Militar, conforme o caso) a tarefa de “decidir sobre a perda do posto e da patente dos oficiais e da graduação das praças”, resta saber se há, ou não, necessidade de fracionar-se o julgamento desta ação de improbidade, pois o MP requereu, expressamente, fosse aplicada aos réus a pena de perdimento da função de policial militar.

6.2 A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assentou que a competência para decidir sobre perda do posto ou da patente dos oficiais ou da graduação dos praças somente será da competência do Tribunal (de Justiça ou Militar, conforme o caso) nos casos de perda da função como pena acessória do crime que à Justiça Militar couber decidir, não se aplicando à hipótese de perda por sanção administrativa, decorrente da prática de ato incompatível com a função de policial ou bombeiro militar. Precedentes do Tribunal Pleno do STF e de suas duas Turmas.

6.3 Nesse sentido, o STF editou a Súmula 673, verbis: “O art. 125, § 4º, da Constituição não impede a perda da graduação de militar mediante procedimento administrativo”.

6.4 Se a parte final do art. 125, § 4º, da CF/88 não se aplica nem mesmo à perda da função decorrente de processo disciplinar, com muito mais razão, também não deve incidir quando a perda da patente ou graduação resultar de condenação transitada em julgado na Justiça comum em face das garantias inerentes ao processo judicial, inclusive a possibilidade de recurso até as instâncias superiores, se for o caso.

6.5 Não há dúvida, portanto, de que a perda do posto, da patente ou da graduação dos militares pode ser aplicada na Justiça Estadual comum, nos processos sob sua jurisdição, em afronta ao que dispõe o art. 125, § 4º, da CF/88.

7 Conflito conhecido para declarar competente o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, o suscitado. (Conflito de Competência n. 100.682-MG (2008/0237608-6). Relator: Ministro Castro Meira. Data do Julgamento: 10-6-2009) (grifou-se)

Mutatis mutandis, o STJ também se posicionou sobre a negativa de prerrogativa de foro quando o ato analisado importa em improbidade administrativa:

PROCESSUAL CIVIL – ADMINISTRATIVO – MEDIDA CAUTELAR LIMINAR – INDISPONIBILIDADE DE BENS – QUEBRA DE SIGILO – DESEMBARGADOR – INEXISTÊNCIA DE PRERROGATIVA DE FORO – JUÍZO DE PRIMEIRO GRAU – POSSIBILIDADE.

ADMINISTRATIVO – MANDADO DE SEGURANÇA PARA IMPEDIR INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL – APURAÇÃO DE ATO DE IMPROBIDADE COMETIDO POR MAGISTRADO – VIOLAÇÃO DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL: DESCABIMENTO DO RECURSO ESPECIAL – OFENSA AO ART. 535 DO CPC – FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE: SÚMULA 284/STF.

Não se há falar em foro especial por prerrogativa de função nas ações civis públicas para apuração de atos de improbidade administrativa, bem como no inquérito civil instaurado para investigar a suposta prática dos referidos atos.

[...]

3. O STJ tem entendido que as autoridades com prerrogativa de foro em razão da função não gozam do benefício quando se trata de ação civil pública por improbidade administrativa, inclusive porque o STF, no julgamento da ADIn 2.797, declarou a inconstitucionalidade do art. 84, § 2º, do CPP, com redação dada pela Lei 10.628/2002. [...] (REsp 783823/GO – Recurso Especial - 2005/0158326-3. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Data de Julgamento: 13-5-2008) (grifou-se)

A jurisprudência do Egrégio Tribunal de Justiça de Santa Catarina também está em consonância com os posicionamentos dos Tribunais Superiores, suscitando a possibilidade de cominação da sanção de perda da função pública aos policiais militares ímprobos:

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA NULIDADE DA DECISÃO QUE RECEBEU A PETIÇÃO INICIAL, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. MATÉRIA PRECLUSA, POIS SUSCITADA APENAS EM APELAÇÃO CÍVEL. REJEIÇÃO.

Ao pugnar pela mitigação das sanções, invoca o apelante os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, de observância obrigatória em casos de tal natureza. De acordo com a jurisprudência do STJ, é atribuição do magistrado a realização da dosimetria da pena, não havendo obrigatoriedade de aplicação cumulativa das sanções previstas no art. 12 da Lei n. 8.429/92, que devem ser fixadas em obediência aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e aos fins sociais a que a Lei de Improbidade Administrativa se propõe (AgRg no AREsp n. 239300/A, rel. Min. Og Fernandes, p. 1º-7-2015, grifo nosso). **Na hipótese, tem-se a convicção de que as pena de suspensão de direitos políticos e de perda da função pública devem ser mantidas tal como fixada.** A conduta do requerido foi gravíssima e altamente reprovável. Privou seus companheiros de farda de alimentação que o Estado buscou lhes garantir mediante a celebração de contratos, obrigando-os a fazerem suas refeições em casas, às suas custas. Ele, diversamente, utilizou-se do dinheiro público ao seu bel prazer, adquirindo produtos não só alimentícios, como de higiene e até mesmo “tiras para sandália”. Noutras palavras, com recursos estatais proveu as suas necessidades pessoais, e quiçá de terceiros, em detrimento dos demais membros da corporação. Nesse cenário, deve ser recebida com a devida cautela a sua alegação de que já dispõe do tempo de serviço necessário para “passar para a reserva”. A bem da verdade, esse arguido prolongado tempo de serviço, erigido, no recurso, a fator que afastaria a perda do cargo, vem em desfavor do requerido. **A natureza da legislação que rege a matéria visa justamente robustecer a moralidade pública, desestimular atos de improbidade, verdadeiro flagelo que se instalou em grande parte do país, evitando tantas sangrias ao erário, já tão carente de recursos para a consecução de políticas sociais.** No caso, os reiterados anos de atividade na polícia militar impunham, isto sim, conduta cada vez mais exemplar, sobretudo diante de colegas de farda que ingressaram posteriormente na corporação, os quais, reitera-se, necessitam de bons - e não de maus exemplos, sobretudo nessa espinhosa atividade que envolve a segurança pública. (Apelação Cível n. 2014.069488-6. Relator: Des. Vanderlei Romer. Data do julgamento: 11-8-2015) (grifou-se)

De igual forma:

APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA PROPOSTA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO - POLICIAIS MILITARES - IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - PROVA EMPRESTADA - POSSIBILIDADE - UTILIZAÇÃO DO DESTACAMENTO PARA FINS ILÍCITOS - FAVORECIMENTO À PROSTITUIÇÃO COMPROVADO - ATOS QUE ATENTAM CONTRA OS PRINCÍPIOS DA

I – RELATÓRIO [...]

“O Ministério Público de Santa Catarina, por seu Promotor, ingressou em juízo com a presente ação civil pública contra José Carlos Leal Nunes, Sérgio Aparecido Pereira, Carlos de Assis Volpato e Juarez Marques Ferraz, policiais militares do Estado de Santa Catarina, qualificados, aduzindo, em síntese, que os réus praticaram os seguintes atos de improbidade administrativa: [...] d) atentaram visceralmente contra os princípios gerais da administração pública, violando seus deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade à instituição da qual fazem parte, qual seja, a Polícia Militar de Santa Catarina; [...]Pelo exposto, nos termos do art. 269, I, do CPC, **JULGO procedente, em parte, o pedido formulado pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina, por seu Promotor, contra José Carlos Leal Nunes, Sérgio Aparecido Pereira e Carlos de Assis Volpato, através da ação civil pública n. 218.04.000286-7, para condenar os réus José Carlos Leal Nunes, Sérgio Aparecido Pereira e Carlos de Assis Volpato à PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA.** [...] (Apelação Cível n. 2005.024021-4. Relator: Des. Orli Rodrigues. Data do julgamento: 27-3-2007) (grifou-se)

Do mesmo modo, a 2ª Câmara Especial do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO) manteve a perda da função pública de policial militar por ato de improbidade administrativa, confirmando a decisão do Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública da comarca de Porto Velho, que decretou a sanção a um policial armeiro que havia subtraído e vendido munições da corporação militar (Autos de Apelação Cível n. 008245-91.2012.8.22.0001).

Ao proferir seu voto, o relator, desembargador Renato Martins Mimessi, de forma analítica, decidiu que o policial deve receber reprimenda exemplar, visto que ele subtraiu munições que estavam sob sua guarda na unidade da Polícia Militar, demonstrando flagrante desvio do dever de fidelidade para com a Administração Pública:

Embora o policial demonstre insatisfação com a sentença de primeiro grau relativa à condenação sobre o crime de peculato cometido por ele, o ato de subtração de armamento e munição configura alto poder ofensivo para por em risco a vida dos cidadãos, assim como a vida de seus colegas de farda.

Não há como acolher a pretensão baseada na sua percepção de que a aplicação de pena de três anos de prisão, decretada na seara penal, e as penas de multa e ressarcimento na esfera civil mostram-se suficientes para restaurar a confiança da sociedade e de seus colegas de fardas.

Portanto, a exclusão do apelante da instituição militar é medida absolutamente indispensável à preservação e manutenção de ambiente de disciplina e confiança que deve reinar entre os integrantes de uma unidade militar. Mostra-se razoável e compatível com a gravidade da conduta do apelante. (Autos de Ape-

Diante dos fatos carreados, constata-se que há um raciocínio lógico a autorizar o uso da LIA como meio idôneo para se alcançar a aplicação da sanção de perda da função pública também para os integrantes da Polícia Militar. Isso porque não se justifica eventual fracionamento da competência, que ocorre quando se aceita a ação de improbidade no juízo monocrático, desde que excluída a possibilidade da punição com a perda do cargo (BERTÃO, 2010).

Por fim, cumpre ressaltar que diversas legislações que regulamentam a atividade dos policiais militares nos Estados da federação albergam situações afetas aos princípios e ditames da LIA. Dentre elas, de modo exemplificativo, pode-se mencionar que no Estado de Santa Catarina existem questões relacionadas à moralidade e à postura de conduta e agir que se deve exigir dos policiais militares, fato que respalda a possibilidade de aplicação da perda da função pública aos ímprobos.

Nesse sentido, faz-se referência ao Estatuto da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (Lei n. 6218/1983), que expõe, em seu artigo 29, a importância de um comportamento probo, moral, ético e transparente por parte dos integrantes da corporação (SANTA CATARINA, 1983). De igual modo, o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar do Estado de Santa Catarina (RDPMSC – Decreto n. 12112/1980), no julgamento das transgressões disciplinares (artigo 16, item 6), faz menção às causas de justificação, com exceção daquelas que atentem contra os sentimentos normais de probidade (SANTA CATARINA, 1980). Ainda, o artigo 19 da Constituição Estadual de Santa Catarina expõe 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 que denota a preocupação com a repreensão de condutas ímprobas no Estado de Santa Catarina e a necessidade de responsabilização exemplar de comportamentos transgressores (SANTA CATARINA, 1989).

Do todo exposto, percebe-se que a legislação, a doutrina e a jurisprudência apresentadas ressaltam, via de regra, a importância da transparência dos atos dos policiais militares, bem como a necessidade de que suas condutas sejam pautadas pela probidade, de modo moralmente irrepreensível, contexto que impõe a necessidade de aplicação da sanção de perda da função pública por ato de improbidade administrativa aos policiais militares infratores.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, buscou-se analisar a aplicação da sanção de perda da função pública aos Policiais Militares por meio da Lei de Improbidade Administrativa (LIA – Lei n. 8429/1992).

Explanando-se os conceitos de moralidade e improbidade administrativa, contextualizou-se o tema frente ao teor da CRFB/1988, da legislação infraconstitucional e dos estudos firmados pela doutrina e jurisprudência pátrias. Sendo assim, percebeu-se que a improbidade administrativa é o ato de imoralidade qualificado pela lei, cometido por agentes públicos, que importa em enriquecimento ilícito do agente, prejuízo ao erário e/ou violação dos princípios da administração pública, e que enseja a aplicação de sanções, como a suspensão dos direitos políticos, indisponibilidade de bens, ressarcimento ao erário, perda de bens e valores acrescidos ilicitamente, multa civil e proibição de contratar com a administração pública ou dela receber benefícios.

Constatou-se que o ato de improbidade administrativa é o designativo técnico de atos de corrupção administrativa, que se caracterizam com o desvirtuamento da função pública e acarretam automaticamente a violação da ordem jurídica. Proibidade, portanto, veicula-se e liga-se à lealdade, à ética administrativa, à honestidade, à boa-fé e à obediência aos princípios éticos.

Nesse contexto, com base na doutrina, asseverou-se que os policiais militares são considerados agentes públicos, e por esse fato, nos termos da Lei n. 8429/1992, passíveis de serem sancionados por condutas caracterizadas como atos de improbidade administrativa. Dentre as punições aventadas, buscou-se trazer eventual discussão sobre a possibilidade de aplicação da sanção de perda da função pública, disposta expressamente na LIA, aos policiais militares, sejam eles praças ou oficiais.

A questão controvertida estaria assentada no teor do artigo 125, § 4º, e do artigo 142, § 3º, inciso VI e VII, ambos da CRFB/1988. Por um lado, haveria o posicionamento de que os integrantes das instituições militares estariam albergados pelo foro por prerrogativa de função estampada nos artigos referidos, o que impediria a aplicação da sanção de perda da função pública por atos ímprobos pelos juízes singulares de 1º grau. De outro, pelo fato de a LIA ser uma lei de cunho civil, não estaria abarcada pelos comandos constitucionais referidos, contexto que possibilitaria a aplicação da pena referida pelo juízo comum estadual monocrático detentor da competência para julgar os feitos afetos à Lei n. 8429/1992.

Nesse sentido, colacionou-se jurisprudência, bem como posicionamentos doutrinários acerca da possibilidade de aplicação da perda da função pública aos policiais militares, exemplificando-se ainda que no Estado de Santa Catarina existe legislação aplicável ao tema e que está em consonância ao espírito da LIA. Isso porque a referida

Lei é especial e versa sobre matéria relacionada com a transparência administrativa, sendo importantíssimo instrumento de combate a atos de corrupção e condutas impróprias de agentes públicos militares que devem, pelo elevado cargo que ocupam, demonstrar total zelo em suas atitudes, porquanto são exemplo de postura a ser adotada por toda a coletividade.

Deve-se ressaltar que na cominação da sanção de perda da função pública pela prática de ato de improbidade administrativa, deve o magistrado pautar-se pela razoabilidade e proporcionalidade, analisando a lesividade e a reprovabilidade da conduta do militar ímprobo, o elemento volitivo e a consecução do interesse público, de modo a adequar a pena ao caso concreto, contexto que indica a possibilidade de expulsão do servidor dos quadros administrativos, com a finalidade de evitar futuras práticas lesivas ao Poder Público e aos princípios da Administração Pública.

Portanto, a aplicação da LIA aos policiais militares, a partir do momento em que desviam a sua função precípua de proteger a sociedade e passam a praticar atos contrários à moralidade administrativa e ao ente público a que estão subordinados, é medida inquestionável. Somente com a sanção de comportamentos desviantes, mormente com a perda da função pública, a sociedade poderá acreditar e confiar em uma instituição policial militar transparente e que pratica a sua missão constitucionalmente determinada de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Administrativo descomplicado**. 5. ed. São Paulo: Método, 2009.

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: RT, 2009.

_____, Flávia Cristina Moura de; PAVIONE, Lucas dos Santos. **Improbidade Administrativa**. Salvador: Editora JusPodivm, 2010.

BERTÃO, Shirley Fenzi. **A lei de improbidade administrativa como instrumento para a perda da função pública e o equívoco do fracionamento da competência**. 2010. Disponível em: <<http://www.ammp.org.br/inst/artigo/Artigo-30.doc>>. Acesso em: 5 out. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. **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**.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **CC 100.682**. Relator: Min. Castro Meira. Brasília: 10 jun. 2009. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=100682&&b=ACOR&p=false&l=10&i=3>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Resp 783.823**. Relator: Min(a). Eliana Calmon. Brasília: 13 mai. 2008. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp?livre=783823&&b=ACOR&p=false&l=10&i=6>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ARE 816.102**. Relator: Min. Teori Zavascki. Brasília: 28 out. 2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ARE+816102%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nfojqdh>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. **RE 693.087**. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: 7 abr. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28693087%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/l5zabxl>>. Acesso em: 5 out. 2015.

CAPEZ, Fernando. **Direito Militar: doutrina e aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

COSTA, José Armando da. **Direito Administrativo Disciplinar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Improbidade Administrativa**. São Paulo: Dialética, 2007.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. **Atos de Improbidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GARCIA, Emerson. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LAZZARINI, Álvaro. **Estudos de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

MARTINS, Fernando Rodrigues. **Controle do patrimônio público: comentários à Lei de Improbidade Administrativa**. 2. ed. São Paulo: RT, 2007.

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

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 1.0702.07.360246-9/001**. Relator: Armando Freire. Belo Horizonte: 23 mar. 2010. Disponível em: <http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?jsessionid=1CCE882C8FBC716D5A332ACAA35AC0EA.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&>

numeroUnico=1.0702.07.360246-%2F001&pesquisaNumeroCNPJ=Pesquisar>. Acesso em: 5 out. 2015.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

RONDÔNIA. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 008245-91.2012.8.22.0001**. Relator: Renato Martins Mimessi. Porto Velho: 8 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.tjro.jus.br/apsg/faces/jsp/apsgDetalheProcesso.jsp>>. Acesso em: 5 out. 2015.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina**. Disponível em: <<http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/constituicaoestadual.php>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Decreto n. 12112, de 16 de setembro de 1980. **Aprova o Regulamento Disciplinar da Polícia Militar de Santa Catarina (RDPMSC)**. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Lei n. 6218, de 10 de fevereiro de 1983. **Dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares do Estado de Santa Catarina, e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.pge.sc.gov.br/index.php/legislacao-estadual-pge>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 2005.024021-4**. Relator: Orli Rodrigues. Florianópolis: 27 mar. 2007. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20050240214>>. Acesso em: 5 out. 2015.

_____. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n. 2014.069488-6**. Relator: Vanderelei Romer. Florianópolis: 11 ago. 2015. Disponível em: <<http://app6.tjsc.jus.br/cposg/pcpoSelecaoProcesso2Grau.jsp?cbPesquisa=NUMPROC&Pesquisar=Pesquisar&dePesquisa=20140694886>>. Acesso em: 5 out. 2015.

SARMENTO, George. **Improbidade administrativa**. Porto Alegre: Síntese, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SOARES, Rodrigo Victor Foureaux. **O conflito de competência entre a justiça comum e a justiça militar na aplicação da pena da perda da função pública dos militares estaduais condenados por crimes comuns e atos de improbidade administrativa**. 2010. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/novo/uploads/docs/mono-rodrigo.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

SOUZA, Octávio Augusto Simon de. **A ação civil pública na Justiça Militar**. 2011. Disponível em: <<http://www.jusmilitaris.com.br/uploads/docs/acaocivilpublica.pdf>>. Acesso em: 5 out. 2015.

ABSTRACT

Considering the constitutional text content, which preaches morality in public agents conduct, imposing sanctions in the case of unrighteous acts practice, just like the pressing need of administrative transparency in every act practiced by these agents, intrinsically connected to public organs, it has the objective to verify the possibility of public function loss sanction to military police through the Administrative Improbability Law, by legal sentence. For that, it will be made general considerations about the Law n. 8429/1992, analyzing the improbity act concept, the improbity acts species, the public agent concept, related to the Law types of military police officers conduct. In a specific way, it will be analyzed the existing literature about the research object, to become it more comprehensive. For that, the research will be characterized as applied, exploratory, with the use of deductive method and bibliographical technique. With devious behaviors sanction, that result especially in the public function loss, society would trust and believe in a transparent military institution and that practices its determined constitutional mission of ostensive police and public order preservation. In this sense, it will be concluded about the importance of Administrative Improbability Law application to military police officers, through the moment they deviate its principle function of society protection and start to practice acts against administrative morality, the principles of legality, honesty, good faith and ethics to the public organ to which they are subordinated.

Keywords: Administrative Improbability. Public function loss. Military Police.