O DEVER DE PROIBIDADE E OS PARTIDOS POLÍTICOS

THE DUTY OF PROBITY AND POLITICAL PARTIES

Sérgio Martin Piovesan de Oliveira¹

Sebastião Sérgio da Silveira²

RESUMO

O objetivo deste trabalho será o estudo do Art. 23-C da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021. Pelo emprego do método analítico-dedutivo, a partir da análise da lei, da doutrina e da judicialização da questão no Supremo Tribunal Federal, será discutida a citada regra infraconstitucional que deixou os atos contra os recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, fora do alcance das sanções civis aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. O resultado encontrado dependerá de uma interpretação constitucionalmente adequada do novo dispositivo, como a feita na decisão liminar prolatada na ADI 7236-DF, pelo Ministro Alexandre de Moraes, do STF, e que seja capaz de preservar a isonomia no tratamento sancionador, a integridade do patrimônio público e social, a democracia e o regime republicano. Nas considerações finais, destaca-se a perda de oportunidade e a distância entre o Direito desejado pela Constituição e o Direito legislado.

Palavras-Chave: Exclusão. Improbidade. Interpretação. Partidos políticos. República.

ABSTRACT

The objective of this work will be the study of Art. 23-C of Law nº 8.429/1992, included by Law nº 14.230/2021. By using the analytical-deductive method, from the analysis of the law, doctrine and judicialization of the issue in the Supreme Court, will be discussed the said infraconstitutional rule that left the acts against the public resources of political parties, or their foundations, outside the scope of the civil sanctions applicable by the practice of acts of administrative impropriety. The result will depend on a constitutionally adequate interpretation of the new device, such as the one made in the preliminary decision issued in ADI 7236-DF,

¹ Mestrando em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Graduado em Direito pela Universidade de Araraquara (UNIARA). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8168634578301536>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7609-7214>. E-mail: sergiompiovesan@gmail.com

² Pós-Doutor pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Portugal. Doutor e Mestre pela PUC/SP. Docente Permanente e Coordenador do Curso de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da UNAERP. Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7795231195922277>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2773-4544>. E-mail: ssilveira@unaerp.br

by Minister Alexandre de Moraes, of the STF, and that is able to preserve isonomy in the sanctioning treatment, the integrity of public and social assets, democracy and the republican regime. In the final considerations, we highlight the loss of opportunity and the distance between the Law desired by the Constitution and the Law legislated.

Keywords: Exclusion. Improbability. Interpretation. Political parties. Republic.

Sumário: 1 Introdução. 2 A exclusão dos partidos políticos da probidade administrativa e sua motivação. 3 Improbidade para os outros. 4 A apropriação da lei nº 8.429/1992 e suas consequências. 5 A violação da isonomia e da responsabilidade na República. 6. Da interpretação conforme à Constituição. 7 Considerações finais.

1 INTRODUÇÃO

O dever de probidade com recursos públicos é dogma na organização e no funcionamento regular da República Democrática Brasileira. Os espoliadores da integridade do patrimônio público e social, em condições de igualdade, e após o devido processo legal, devem ser responsabilizados nas instâncias administrativa, civil e criminal pelos danos causados.

A pretexto de promover ajustes e aperfeiçoar o sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/1992, o legislador infraconstitucional polemizou o inimaginável, o dever constitucional imposto a todos, sem distinção de qualquer natureza, de honestidade administrativa com os recursos públicos, sob pena de reparação dos danos causados e de punição civil.

Por meio da Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, deputados federais e senadores da República criaram o Art. 23-C da Lei nº 8.429/1992, pelo qual, autores de atos contra a higidez dos recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, estarão fora do alcance das sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal de 1.988.

Neste trabalho, pelo emprego do método analítico-dedutivo, a partir da análise da tramitação legislativa do projeto aprovado, da doutrina e da judicialização da questão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7236 no Supremo Tribunal Federal, objetiva-se descortinar e discutir, em seus aspectos mais relevantes, o novo Art. 23-C da Lei nº 8.429/1992, que prevê o sancionamento civil por atos de improbidade praticados contra a integridade do patrimônio público somente para os outros e não para todos.

2 A EXCLUSÃO DOS PARTIDOS POLÍTICOS DA PROBIDADE ADMINISTRATIVA E SUA MOTIVAÇÃO

O projeto de lei nº 10.887, de 2018, do Deputado Roberto de Lucena, iniciou o processo legislativo na Câmara dos Deputados para a alteração da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Esse projeto original não previa a exclusão de partidos políticos, ou suas fundações, das sanções civis pela prática de atos improbidade administrativa tipificados no diploma sancionador³.

A peculiar proposta legislativa não acompanhou a fase de tramitação ordinária legislativa. Apareceu na segunda versão da subemenda substitutiva global, em 16 de junho de 2021, sendo apresentada pelo Relator da Comissão Especial, Deputado Carlos Zarattini (PT-SP)⁴.

Após a aprovação em regime de urgência da redação final do projeto substitutivo⁵ que ocorreu sem debates com a sociedade civil e as instituições envolvidas, o *redirecionamento* da responsabilização dos partidos políticos, ou suas fundações, foi incluído no texto do PL 2505/2021 (nº Anterior: PL 10887/2018).

O projeto substitutivo foi aprovado no sistema legislativo bicameral e sancionado pelo Presidente da República para se tornar a Lei nº 14.230/2021 que incluiu o Art. 23-C na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992⁶, com a seguinte redação, *ipsis litteris*:

Art. 23-C. Atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos

³ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2505/2021 (Nº Anterior: pl 10887/2018). Plenário (PLEN). Apresentação do Projeto de Lei n. 10887/2018, pelo Deputado Roberto de Lucena (PODE-SP)**, que: "Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa". 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121. Acesso em: 26 fev. 2023.

⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2505/2021 (Nº Anterior: pl 10887/2018). Plenário (PLEN). Tramitação Detalhada. Plenário (PLEN) - 13:55:00 Sessão Deliberativa Extraordinária (Virtual)**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029406. Acesso em 26 fev. 2023.

⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2505/2021 (Nº Anterior: pl 10887/2018). PLENÁRIO (PLEN). Tramitação Detalhada. Plenário (PLEN) - 13:55:00 Sessão Deliberativa Extraordinária (Virtual)**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2184458>. Acesso em 26 fev. 2023.

⁶ BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6993, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm. Acesso em 26 fev. 2023.

políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)⁷

Para melhor compreensão dessa punição diferenciada a certo grupos de ímprobos será necessária uma breve visita à Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal.

De acordo com o seu artigo 1º, o partido político, que não se equipara às entidades paraestatais, é pessoa jurídica de direito privado e tem por escopo “[...] assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal”⁸.

Na democracia representativa brasileira a filiação partidária é condição de elegibilidade (artigo 14, § 3º, V, da CRFB/1988)⁹ para nacionais que queiram disputar cargos políticos. Os partidos políticos têm, assim, grande importância em nosso sistema eletivo e igual responsabilidade democrática. Devem ser registrados e darem contas dos recursos públicos do fundo partidário à Justiça Eleitoral (artigo 17, III, da CRFB/1988)¹⁰.

Emerson Garcia destaca o papel dos partidos políticos como aglutinadores de “distintas concepções ideológicas” e facilitadores do “intercâmbio entre governantes e governados” no regime democrático representativo. Como auferem receitas de origem pública “[...] são sujeitos passivos em potencial dos atos de improbidade”¹¹.

Nessa ordem de ideias, como os partidos podem ser sujeitos passivos de atos de improbidade, os dirigentes e os tesoureiros partidários podem praticar malversação de recursos

⁷ BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14230.htm Acesso em 26 fev. 2023.

⁸ Lei nº 9.096/1995, Art. 1º - O partido político, pessoa jurídica de direito privado, destina-se a assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais definidos na Constituição Federal. Parágrafo único. O partido político não se equipara às entidades paraestatais. (incluído pela Lei nº 13.488, de 2017). BRASIL. Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, dispõe sobre partidos políticos e regulamenta os artigos 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 set. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19096.htm. Acesso em 26 fev. 2023.

⁹ CRFB/1988, Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: [...] § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...] V - a filiação partidária; BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em 26 fev. 2023.

¹⁰ CRFB/1988, Art. 17. É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos: [...] III - prestação de contas à Justiça Eleitoral; [...]

¹¹ GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 178.

públicos do fundo partidário com a ordenação ou a realização de despesas desvinculadas da finalidade pública do fomento da democracia representativa.

Por essa razão, tanto eles quanto seus colaboradores podem ser sujeitos ativos de atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário (artigos 9º e 10 de Lei nº 8.429, de 1992).

A desonestidade poderá também vir a ocorrer com os recursos públicos do fundo especial de campanha eleitoral previsto no artigo 16-C da Lei nº 9.504/1997 (Lei das Eleições) formado com orçamento da União aportados em ano eleitoral ¹².

Explicada a finalidade, a importância dos partidos políticos na democracia representativa e evidenciado os vultosos recursos públicos por eles geridos, é justamente por isso que se pode afirmar que não será só pela natureza ou pelo papel desempenhado é que se deve definir a responsabilidade ou irresponsabilidade da Instituição e seus agentes, mas sim pela improbidade ou probidade com recursos públicos manejados. Afinal, a administração dos recursos públicos precisa funcionar de forma honesta para que os partidos funcionem bem e cumpram adequadamente o seu papel constitucional.

Além disso, a prática de atos de improbidade administrativa e a respectiva responsabilização civil de seus autores na Justiça Comum não se confunde com o dever constitucional de os partidos prestarem, anualmente e em cada eleição, em todos os níveis federativos, contas dos recursos públicos administrados à Justiça Especializada Eleitoral para fins de aprovação ou rejeição das contas prestadas, com as consequências próprias previstas na Lei nº 9.096/1995 e na Lei nº 9.504/1997.

As instâncias de responsabilização civil, eleitoral e criminal são de espécies e finalidades distintas. A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, § 4º, prevê expressamente: “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”. Os deveres jurídicos civil e eleitoral dos partidos políticos com a administração de recursos públicos são distintos; e um gênero ou espécie de responsabilização não exclui o outro.

¹² Lei nº 9.504/1997, Art. 16-C. O Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) é constituído por dotações orçamentárias da União em ano eleitoral, em valor ao menos equivalente: (Incluído pela Lei nº 13.487, de 2017). BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, estabelece normas para as eleições. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 21801, 1 out. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm. Acesso em 26 fev. 2023.

Nada obstante a clareza do comando constitucional, o legislador na Lei nº 14.230/2021 confundiu os deveres e as distintas instâncias constitucionais de responsabilização com a finalidade específica de excluir qualquer possibilidade de aplicação das sanções civis previstas na Lei nº 8.429/1992 aos líderes e dirigentes partidários.

3 IMPROBIDADE PARA OS OUTROS

Como vimos, não é desconhecida a importância dos partidos políticos nos sistemas representativos democráticos, pois o povo não pode ser chamado a toda hora a decidir os complexos assuntos de nossa sociedade moderna e pluralista. O regime democrático precisa de órgãos e de intermediários capacitados técnica e moralmente, escolhidos pelo voto.

Entretanto, como já apontava Paulo Bonavides, há riscos de alienação, de corrupção e de *ditadura* partidária no órgão intermediário de representação ideológica da sociedade. Alertava: “O partido onipotente, a esta altura, já não é o povo nem a sua vontade geral. Mas ínfima minoria que, tendo os postos de mando e os cordões com que guiar a ação política, desnaturou nesse processo de condução partidária toda a verdade democrática”¹³.

Um órgão de representação republicano que não se submete às leis sancionadoras dos comuns não será genuinamente republicano. Poderá não ter, inclusive, pelos privilégios injustificáveis que ostenta, firmeza no compromisso democrático com os seus representados e com a higidez do patrimônio público e social.

O corporativismo prefere a si, aos seus grupos de interesses que sempre almejam mais e mais direitos, e poucos, ou nenhum dever. O resultado dessa receita poderá vir lento, porém será desastroso: a crise no sistema de representação popular, o enfraquecimento das instituições públicas e a corrosão da democracia.

A reforma legislativa, em nome de interesses corporativistas, desprotegeu de forma desproporcional à integridade do patrimônio público e social ao excluir o atentado contra os recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, do sistema de responsabilização de que trata a Lei nº 8.429/1992.

Na clássica obra *O Povo e o Poder*, Goffredo da Silva Telles Júnior observa a resistência do homem ao bem, por ignorância ou malícia, em razão de sua natureza sempre

¹³ BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. rev. atual. (9ª tiragem). São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000, p. 359-360.

insatisfeita à busca de novas concepções de justiça que, quando alcançadas, não por muito tempo, novas forças se levantarão “[...] em nome de outra tábua de bens. E o conflito recomeçará”¹⁴.

A concepção de *(in) justiça* embutida no artigo 23-C da Lei nº 8.429/1992, incluída pela Lei nº 14.230/2021, não foi guiada pela segurança do sistema partidário e da democracia. Foi guiada pela resistência do homem ao bom funcionamento do sistema de responsabilidade do regime de representação republicano.

O dispositivo foi concebido pela vontade livre e consciente de alcançar o resultado da completa exclusão da integridade do patrimônio público e social administrado pelos partidos políticos, ou seja, da exclusão de milhões de reais de recursos públicos do fundo partidário, do horizonte da defesa da probidade administrativa.

Ao remeter a responsabilização pelos atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, à Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que dispõe sobre os partidos políticos, o legislador infraconstitucional criou um oásis de irresponsabilidade por atos de improbidade administrativa contra recursos públicos.

E o fez a seus próprios órgãos partidários. Criou um óbice à responsabilização pessoal dos dirigentes partidários, mesmo porque na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995 não há um único tipo civil que tipifique e sancione ato de improbidade administrativa.

Fernando Gajardoni pensa a imunidade dos dirigentes partidários e de suas fundações à responsabilização pelo ato de improbidade administrativa de enriquecimento ilícito e de prejuízo ao erário como “[...] uma das disposições mais imorais da história do direito brasileiro”¹⁵

¹⁴ Explicava o jurista paulistano: Não é fácil, entretanto, a adaptação do homem ao bem. É lugar comum, para os moralistas, a convicção de que existe no homem algo de desregulado ou de mal equilibrado. O homem tem necessidades ilimitadas que ele não pode satisfazer, ambições insaciáveis, aspirações ideais que não logra contentar. Muitas vezes, é certo, ele peca por ignorância, mas, muitas vezes, ele vê o bem e peca por malícia. [...] Quando reformas de justiça são realizadas num país, verifica-se ali uma mudança na ordem social. Esta nova ordem social, impregnada de justiça e estabelecida em razão de uma nova tábua de bens, não satisfará, por muito tempo, os reformistas, que logo pedirão outras reformas, em nome de uma outra concepção de justiça, ou em nome de outra tábua de bens. E o conflito recomeçará. *In*: JÚNIOR, Goffredo da Silva T. **O povo e o poder**, 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014, p. 35-36.

¹⁵ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Capítulo VII. Da Prescrição. Art. 23-C. *In*: GAJARDONI, Fernando da Fonseca [Et. Al]. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa** - Ed. 2023. Revista dos Tribunais. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/100959444/v6/page/RL-1.11>. Acesso em: 26 fev. 2023.

Pelo artigo 23-C, incluído pela reforma na Lei nº 8.429/1992, os dirigentes de partidos, ou de suas fundações, passam então a viver em um mundo à parte, sendo aqueles – classificados por Gajardoni – uma “super casta” de dirigentes ¹⁶ pelo tratamento legislativo superprivilegiado conferido a eles, por eles, os próprios políticos e partidos políticos, em detrimento à isonomia de responsabilização que deve haver entre os autores de atos de improbidade administrativa.

Nesse contexto podemos ainda lançar um olhar comparativo e exemplificar para entendermos melhor a falta de isonomia de tratamento sancionador proposta pelo artigo 23-C da Lei nº 8.429/1992.

Em tese, por força do artigo 1º, § 6º, da Lei nº 8.429/1992 ¹⁷, as sanções do sistema de defesa da probidade administrativa são aplicáveis a autores de atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, para a preservação da integridade do patrimônio público e social, ainda que de pequena repercussão econômica.

Não raras vezes, percebe-se que a própria entidade privada do terceiro setor pode ser criada para o desvio de recursos públicos e, se não houver o acompanhamento *in loco* do programa ou projeto desenvolvido, a posterior prestação de contas contábil, meramente formal, aos órgãos de controle, apenas consumará a fraude contra o patrimônio público.

Nesse caso, obviamente, se comprovada a fraude, tanto a pessoa jurídica quanto as pessoas físicas envolvidas devem ser responsabilizadas pelos atos de improbidade administrativa que importem em enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário dos recursos públicos transferidos pela administração.

O artigo 1º, § 7º, da Lei nº 8.429/1992 reforça esse comando punitivo ao prever a sujeição às suas sanções civis os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que tenha recebido recursos públicos para a composição de seu patrimônio ou receita anual, porque esse patrimônio, no final das contas, é patrimônio público ¹⁸. E conforme o artigo

¹⁶ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Capítulo VII. Da Prescrição. Art. 23-C. *In*: GAJARDONI, Fernando da Fonseca [Et. Al]. **Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa** - Ed. 2023. Revista dos Tribunais. Disponível em: <https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/100959444/v6/page/RL-1.11>. Acesso em: 26 fev. 2023.

¹⁷ Lei nº 8.429/1992, artigo 1º, § 6º: Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

¹⁸ Lei nº 8.429/1992, artigo 1º, § 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de

3º do mesmo diploma, aplicam-se suas disposições ao particular que induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade ¹⁹.

Essas são as regras sancionadoras para os governados.

Mas pela regra especial do Art. 23-C da Lei nº 8.429/1992, os *atos* que ensejem enriquecimento ilícito o prejuízo de recursos públicos os partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados na forma da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Note que na construção da redação do artigo 23-C, entre a palavra *Atos*, que inicia o parágrafo, e o seu desencadeamento, o legislador *omitiu* a expressão *de improbidade administrativa*. Significa dizer: o legislador ordinário não denominou improbidade administrativa aquilo que normalmente seria para todos aqueles que surrupiam e malversam recursos públicos. E excluiu o foro competente em razão da matéria, qual seja, o da Justiça Comum, do processamento e do julgamento de atos de improbidade administrativa.

Na esfera do Direito Eleitoral pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, o partido que tiver suas contas desaprovadas pela justiça eleitoral será condenado exclusivamente a devolver ao erário a importância considerada irregular acrescida de multa de 20% do valor (art. 37, *caput*) ²⁰. Já os seus dirigentes partidários, apenas serão responsabilizados pessoalmente se a irregularidade for grave e insanável decorrente de conduta dolosa que, ao mesmo tempo, importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido (art. 37, § 13) ²¹. A fundação do partido não será atingida pela sentença condenatória (art. 37, § 14) ²². E, por último, a responsabilização recairá somente sobre o dirigente partidário à época do fato e não impedirá que o órgão partidário receba novos recursos do fundo partidário (art. 37, § 15) ²³.

prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

¹⁹ Lei nº 8.429/1992, artigo Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

²⁰ Lei nº 9.096/1995, Art. 37. A desaprovação das contas do partido implicará exclusivamente a sanção de devolução da importância apontada como irregular, acrescida de multa de até 20% (vinte por cento). (Redação dada pela Lei nº 13.165, de 2015)

²¹ Lei nº 9.096/1995, Art. 37, § 13. A responsabilização pessoal civil e criminal dos dirigentes partidários decorrente da desaprovação das contas partidárias e de atos ilícitos atribuídos ao partido político somente ocorrerá se verificada irregularidade grave e insanável resultante de conduta dolosa que importe enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio do partido. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

²² Lei nº 9.096/1995, Art. 37, § 14. O instituto ou fundação de pesquisa e de doutrinação e educação política não será atingido pela sanção aplicada ao partido político em caso de desaprovação de suas contas, exceto se tiver diretamente dado causa à reprovação. (Incluído pela Lei nº 13.165, de 2015)

²³ Lei nº 9.096/1995, Art. 37, § 15. As responsabilidades civil e criminal são subjetivas e, assim como eventuais dívidas já apuradas, recaem somente sobre o dirigente partidário responsável pelo órgão partidário à época do fato e não impedem que o órgão partidário receba recurso do fundo partidário. (Incluído pela Lei nº 13.831, de 2019)

Do lado dos governados, *verbi gratia*, se uma Santa Casa de Misericórdia e o seu corpo diretivo tiverem contas de convênio público rejeitadas por malversarem dolosamente recursos públicos poderão ser responsabilizados e punidos por enriquecimento ilícito *ou* por causarem prejuízo aos recursos públicos, e serem:

(i) condenados solidariamente ao ressarcimento ao erário;

(ii) condenados pessoalmente ao pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial (art. 9º e art. 12, I, ambos da Lei nº 8.429/1992) ²⁴ ou ao pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano (art.10 e art. 12, II, ambos da Lei nº 8.429/1992) ²⁵;

(iii) condenados às demais sanções civis da Lei de Defesa da Probidade Administrativa, além de serem declarados inidôneos para contratar com o poder público ou proibidos de receberem benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

De outro lado, o dos governantes, por fato ímprobo do mesmo gênero, o partido apenas poderá ser condenado ao ressarcimento do dano ao erário da importância considerada irregular e sofrerá uma multa de 20% desse valor. A responsabilização civil pessoal dos dirigentes partidários dependerá da existência de irregularidade grave e insanável e de *dupla* tipicidade da conduta dolosa, que, ao mesmo tempo, deverá importar enriquecimento ilícito e lesão ao patrimônio público. O dirigente partidário corrupto sequer poderá ser acionado com a persecução cível para a imposição das sanções civis da Lei nº 8.429/1992. E, como arremate, o órgão partidário continuará recebendo novos e milionários recursos do fundo partidário que cobrem as despesas partidárias, inclusive as multas aplicadas pela Justiça Eleitoral ²⁶.

²⁴ Lei nº 8.429/1992, artigo 12, I - na hipótese do art. 9º desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 14 (catorze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (catorze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

²⁵ Lei nº 8.429/1992, artigo 12, II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

²⁶ Em notório caso em que houve questionamento da integridade do sistema de votação eletrônica brasileiro em apenas um dos turnos eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral aplicou multa por litigância de má-fé de R\$ 22.991.544,60 ao Partido Liberal (PL) – Nacional e determinou imediatos bloqueios e suspensões dos fundos partidários dos partidos da coligação requerente até efetivo pagamento da multa imposta (Confira: Petição Cível (241) Nº 0601958-94.2022.6.00.0000 (Pje) – Brasília – Distrito Federal). *In*: BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE confirma multa de R\$ 22,9 milhões ao PL por litigância de má-fé**: verificação extraordinária de urnas do segundo turno das eleições 2022 foi negada por inépcia e falta de indícios que justificassem o pedido. 2022. Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em:

Na democracia representativa, os maus representantes políticos ou partidários que assaltam os recursos públicos do fundo partidário ou do fundo eleitoral não deveriam ser imunizados da responsabilização civil por ato de improbidade administrativa, mas sim punidos mais severamente por traírem seus filiados, os seus representados, à República e o patrimônio público e social.

4 A APROPRIAÇÃO DA LEI Nº 8.429/1992 E SUAS CONSEQUÊNCIAS

José Jairo Gomes sustenta a aplicação da Lei nº 8.429/1992 a candidatos e a partidos políticos, apesar da personalidade jurídica de direito privado. Os recursos de que ambos se utilizam provenientes do fundo eleitoral ou do fundo partidário são “[...] quase integralmente financiados pelo erário” provém do Tesouro Nacional ²⁷.

Essa fundamentação focada na objetividade jurídica da norma é a mesma utilizável às pessoas naturais e às pessoas jurídicas de direito privado em geral que, mesmo não sendo agentes públicos, sejam autores ou partícipes na prática do ato de improbidade contra a integridade do patrimônio público e social (art. 1º §§ 6º e 7º, e art. 3º da Lei nº 8.429/1992).

Se todos aqueles que, sendo agentes públicos ou não, malversem recursos públicos devem responder igualmente para que haja a preservação de integridade do patrimônio público, a exclusão de dirigentes de partidos da incidência das sanções civis da Lei de Defesa de Probidade Administrativa sem um fator de discrimine adequado fere o princípio constitucional da isonomia de tratamento sancionador dentro da República.

A instituição de mecanismos de exclusão da responsabilidade pela prática de ilícitos pelos dirigentes políticos, e em favor deles, corrói a democracia representativa. Como afirma Carlos Bittar em seu curso sobre filosofia política e teoria da democracia, a degeneração da

<https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/tse-confirma-multa-de-r-22-9-milhoes-ao-pl-por-litigancia-de-ma-fe>. Acesso em: 26 fev. 2023.

²⁷ Esclarece o autor: Nesse quadro, pode-se cogitar a aplicação da LIA a partidos políticos e candidatos que receberem recursos de fundos públicos. Embora possuam natureza privada, os partidos são quase integralmente financiados pelo erário. Para custear suas atividades partidárias e eleitorais, o Tesouro Nacional lhes transfere enormes somas pecuniárias por meio do Fundo Partidário (FP), do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) e do custeio da propaganda eleitoral no rádio e na televisão. Já os candidatos recebem verbas (públicas) do FEFC com vistas a financiar suas campanhas. Por serem públicos, tais recursos são vinculados e devem ser empregados para o estrito cumprimento das finalidades que lhes foram assinaladas. *In*: GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. Ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022, p. 214.

política “[...] em um instrumento de iniquidades e de satisfação de interesses pessoais [...]” leva à perda de sua própria finalidade ²⁸.

Na dicção de José J. Gomes, os partidos políticos deixam pelo egoísmo de serem “[...] canais legítimos de atuação política e social [...]” ²⁹ porque se distanciam da opinião pública, das aspirações sociais e do regime democrático de direito para viverem encastelados no reino próprio da política em meio a lobbies e ditaduras partidárias.

Há uma indevida apropriação praticada pelos grupos de interesse político-eleitoral contra as próprias instituições partidárias que, uma vez criadas ou posteriormente sequestradas por um ou alguns donos do poder, são incapazes de promover a igualdade e o cumprimento de suas finalidades institucionais. Uma vez escolhidos pelo voto, diplomados e empossados, alguns péssimos mandatários ³⁰ passam imediatamente a cuidar apenas dos seus interesses individuais e a transformar a coisa pública em privada.

Rogério Gesta Leal observa que a história da política revela que, como regra, os “[...] partidos políticos, grupos de pressão, segmentos do Mercado -, foram mais diligentes no atendimento de demandas próprias do que comunitárias” ³¹.

As raízes desse fenômeno tão prejudicial à democracia e que tem levado, não raras vezes, à tentação autoritária, residem nos vícios do sistema partidário brasileiro. Como aponta José J. Gomes, nosso sistema partidário foi legado [...] “pelas violentas experiências colonial e escravista, nas quais têm origem o autoritarismo, mandonismo, corrupção e patrimonialismo tão comuns na prática política” ³².

Decerto, o resultado será a perda gradual e consistente da confiança dos cidadãos na política e nas Instituições que deixam de exercer a missão para o qual foram criadas para se voltarem, muitas vezes, contra a própria ordem constitucional ao instituírem, em benefício próprio, exceção intolerável aos deveres comuns de probidade na organização do Estado e no

²⁸ Nesse sentido: Quando a política se degenera, torna-se contrária à natureza, e passa a ser vista como uma forma de realização do egoísmo dos governantes, ou como meio de prevalecer do que é público, ou instrumento para o enriquecimento pessoal às custas das verbas públicas, ou forma de espoliar uma maioria em benefício de uma minoria. Sua função primordial é servir aos interesses escusos de um ou de uma minoria. Eis a conversão da política em um instrumento de iniquidades e de satisfação de interesses pessoais, eis a perda de sua finalidade, de sua teleologia. In: BITTAR, Eduardo Carlos B. **Teoria do Estado - Filosofia Política e Teoria da Democracia**, 5ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2016, p. 88.

²⁹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. Ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022, p. 155.

³⁰ E não todos, embora o sentimento de reprovação social passe a se voltar contra toda a Instituição que se vê enlameada.

³¹ LEAL, Rogério Gesta. Estado, democracia e corrupção: equações complexas. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 91-106, jan./abr. 2019.

³² GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. Ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022, p. 210.

exercício de suas funções e o de assegurar a integridade do patrimônio público e social, objetivos primordiais da Lei nº 8.429/1992.

Uma lei de defesa de probidade administrativa estatal que excepcione categorias ou os próprios legisladores do dever de honestidade com recursos públicos passará a ser instrumento jurídico de proteção à improbidade administrativa. Na República Brasileira, como anota Caroline Fockink, testemunha-se “[...] a publicização de vários escândalos de corrupção que envolvem agentes públicos e políticos de diversos escalões. Eles agem fazendo com que o Estado funcione a seu favor, ocorrendo uma total inversão de valores”³³.

O artigo 23-C da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021, representa um convite à corrupção e suas consequências deletérias à efetivação de direitos fundamentais e sociais da população. É produto do que Luciano Meneguetti Pereira denomina corrupção política, que “[...] consiste no uso das competências legisladas por agentes políticos para fins privados ilegítimos”³⁴.

Assiste razão a Mateus Bertoncini ao considerar o Art. 23-C, com a redação dada pela Lei nº 14.230/2021, “[...] um verdadeiro estímulo à desonestidade dos agentes políticos, o que é perigoso para a democracia e o Estado de Direito [...]” e ao sustentar a sua inconstitucionalidade pela afronta direta ao princípio republicano previsto no art. 1º, *caput*, e ao art. 37, § 4º, ambos da CRFB/1988³⁵. Esses dois dispositivos constitucionais, ademais, não excluem da probidade administrativa os “[...] políticos, dirigentes de partidos políticos e partidos políticos na gestão dos recursos públicos recebidos por essas agremiações [...]”³⁶.

Ao analisar o combate à corrupção e a importância da prevenção e da especialização do sistema português face à Convenção de Mérida, Euclides Dâmaso Simões, Membro do Ministério Público de Coimbra/Portugal, lembra do prudente estudo de Paulo Morais, no

³³FOCKINK, Caroline. Os efeitos negativos da corrupção nas instituições públicas e no regime democrático. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 181-210, set./dez. 2019. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31331.

³⁴ PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado Brasileiro por Corrupção. **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**, ISSN 1980-9484, vol.2, n.23, jul. de 2017, p. 98-127.

³⁵ CRFB/1988: Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]; Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) [...] § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

³⁶ BERTONCINI, Mateus. A “nova Lei de Improbidade Administrativa” e os riscos de incremento de uma cleptocracia. In: **Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela lei 14.230/2021**. Eduardo Augusto Salomão Cambi, Emerson Garcia, Hermes Zaneti Júnior (orgs.). -1. ed. -Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2022, p. 222-231.

sentido de que “[...] os partidos estão a alimentar o ovo da serpente que, noutros momentos, originou caudilhismos e ditaduras”³⁷.

Leis imorais abalam a credibilidade da Instituição legislativa e provocam apatia ao regime democrático. O risco é o povo, iludido pelo imediatismo, lastreado em notícias falsas e soluções simplistas, flertar outra solução melhor fora da democracia, querer *demitir* os seus representantes e desdenhar do valor constitucional das instituições partidárias. Nesse caso, o resultado será a perda de direitos fundamentais, em especial os relacionados às liberdades individuais, porque os grupos políticos e econômicos de interesses escusos se rearranjarão com os novos donos do poder.

5 A VIOLAÇÃO DA ISONOMIA E DA RESPONSABILIDADE NA REPÚBLICA

Na obra República e Constituição, Geraldo Ataliba professa o valor da República para a criação de leis impessoais e genéricas que sejam capazes excluir o capricho e a satisfação do interesse pessoal do governante³⁸.

No caminho inverso, ao criarem leis pessoais dirigidas ao seu próprio grupo para a instituição de nichos de irresponsabilidade, portanto, desvinculadas do bem comum de seus governados, os políticos sonégam e contrariam o princípio constitucional republicano, até porque, ensina o doutrinador, o “[...] Regime republicano é regime de responsabilidade. Os agentes públicos respondem pelos seus atos”³⁹.

Portanto, na República, qualquer exceção ao princípio constitucional da isonomia entre representantes e representados deverá ter uma razão de interesse público para que seja legitimada pelo corpo social. E essa distinção de tratamento deve ser adequada e proporcional aos fins almejados.

Não há diferença ontológica entre um ato de corrupção do artigo 9º ou 10 da Lei nº 8.429/1992 praticado por um dirigente partidário ou um dirigente de entidade do terceiro setor.

³⁷ SIMÕES, Euclides Dâmaso. Combate à Corrupção – A Decisiva Importância da Prevenção e da Especialização – O Sistema Português Face à Convenção de Mérida. **Revista Jurídica Logos**, São Paulo, n. 3, 2007, p. 85-106.

³⁸ Diz o doutrinador: “A adoção de instituições republicanas teve por principal escopo a exclusão do arbítrio, como expressão de poder. A segurança dos direitos e a fixação destes em leis impessoais e genéricas impedem peremptoriamente o emprego caprichoso dos instrumentos do poder”. In: ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. Atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998, p. 161.

³⁹ ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. Atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998, p. 65.

Ambos são ímprobos e devem ter, pelo menos, o mesmo tratamento legal do Direito Sancionador.

No entanto, até seria proporcional se, no caso concreto, o juiz na sentença viesse a aplicar sanções civis da Lei nº 8.429/1992 mais gravosas a dirigentes partidários com mandato popular pelo mau uso do grande poder político que detêm nas mãos e por terem traído a confiança de seus representados.

Ao cuidar do conteúdo jurídico do princípio da igualdade, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que “[...] não há como desequiparar pessoas e situações quando nelas não se encontram fatores desiguais”⁴⁰. O jurista conclui que haverá ofensa ao preceito constitucional da isonomia quando, em qualquer das situações ⁴¹:

- I – A norma singulariza atual e definitivamente um destinatário determinado, ao invés de abranger uma categoria de pessoas, ou uma pessoa futura e indeterminada.
- II – A norma adota como critério discriminador, para fins de diferenciação de regimes, elemento não residente nos fatos, situações ou pessoas por tal modo desequiparadas. [...]
- III - A norma atribui tratamento jurídicos diferentes em atenção a fator de discrimen adotado que, entretanto, não guarda relação de pertinência lógica com a disparidade de regimes outorgados.
- IV – A norma supõe relação de pertinência lógica existente em abstrato, mas o discrimen estabelecido conduz a efeitos contrapostos ou de qualquer modo dissonantes dos interesses prestigiados constitucionalmente.
- V – A interpretação da norma extrai dela distinções, discrimen, desequiparações que não foram professadamente assumidos por ela de modo claro, ainda que por via implícita.

O artigo 23-C da Lei nº 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021, singularizou uma categoria de pessoas (a classe de dirigentes partidários) como aquela que pode praticar desvios, apropriações, malbaratamentos ou dilapidação de recursos públicos, e, inclusive, enriquecer-se ilicitamente, sem que tais atos sequer sejam denominados pelo legislador de “atos de improbidade administrativa”. Trata-se, assim, de elemento discriminador não residente nos fatos, pois a distinção não se deu pelo fato de haver ou não corrupção e sua autoria.

O regime privilegiado de punição estabelecido a políticos, o da Lei 9.096/1995, não cuida de sancionamento a atos de improbidade administrativa. Desse modo, há ausência de pertinência lógica com a disparidade dos regimes outorgados.

⁴⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição – 22ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 35.

⁴¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição – 22ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 47-48.

A distinção produz o efeito de excluir da punição atos de corrupção, ou seja, os efeitos são contrapostos ao mandamento de punição previsto no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. Por último, e não menos importante, não há qualquer justificativa legislativa para a distinção entre categorias de desonestos. Noutras palavras, os legisladores não assumiram a imunidade à punição, ainda que implicitamente.

O fato de o corrupto ser um dirigente partidário não o torna *melhor* do que um corrupto comum de modo a permitir tratamento jurídico-repressivo leniente. Ao contrário, a sua condição pessoal de cacique partidário, de poder influenciar politicamente e desagregar o sistema representativo, de potencializar o risco de dano à integridade do patrimônio público e ao próprio funcionamento do Estado pela possibilidade de malversação de milhões de reais do Tesouro Nacional, por si só, já torna a sua conduta ímproba mais reprovável por ser altamente lesiva às instituições democráticas.

A nova regra infraconstitucional de desequiparação pela exclusão dos recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, do sistema constitucional de defesa da probidade administrativa pode ser tipificada como a “perversão do direito” ou “estratégia de perversão da própria democracia”⁴² em razão da supressão da isonomia no sancionamento a ímprobos, da eliminação do regime de responsabilidade inerente à República e pelo enfraquecimento que a nova regra representa à tutela do direito fundamental à probidade com a coisa pública.

6 DA INTEPRETAÇÃO CONFORME À CONSTITUIÇÃO

A Associação Nacional dos Membros Do Ministério Público – CONAMP ajuizou no Supremo Tribunal Federal a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 7.236/DF com pedido de medida liminar em relação a vários dispositivos alterados ou incluídos pela Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, na Lei 8.429/1992, dentre eles o artigo 23-C.

⁴² Expressões utilizadas por José Rodrigo Rodriguez. In: RODRIGUEZ, Jose Rodrigo. Perversão do direito (e da democracia): seis casos. Perversion of law (and democracy): six cases. **Direito & Praxis Revista**. Rio de Janeiro, Vol. 7, N. 4, 2016, p. 261-294.

Em sua petição inicial a associação autora sustentou na impugnação ao dispositivo a “[...] ofensa ao art. 37, §4º, da Constituição Federal e aos princípios da isonomia, da proporcionalidade, na premissa da vedação à proteção deficiente e vedação de retrocesso”⁴³.

A Procuradoria-Geral da República apontou em seu parecer a inconstitucionalidade manifesta do Art. 23-C porque “[...] onde houver gestão de recurso público haverá o dever de probidade, que, uma vez descumprido, dará ensejo às sanções previstas constitucionalmente”⁴⁴. O Procurador-Geral da República considerou constitucionalmente inaceitável que uma parcela de recursos públicos fique fora do alcance da probidade administrativa.

Na sua decisão do dia 27 de dezembro de 2022, o Ministro Relator Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, concedeu liminar para dar interpretação conforme à Constituição Federal de 1.988 ao Artigo 23-C da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021,

[...] no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa⁴⁵.

De acordo com os fundamentos da decisão, *ad referendum* do Plenário, o artigo 23-C da Lei 8.429/1992 subverte a lógica constitucional de defesa da probidade e confere proteção insuficiente a esse bem constitucionalmente tutelado, de forma desproporcional. Os partidos políticos recebem vultosos recursos públicos e não há razão pautada na isonomia para tratar de forma diferente autores de atos de improbidade contra os recursos públicos dos partidos políticos dos demais autores de atos de improbidade⁴⁶.

⁴³ ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil) **Petição Inicial (67843/2022)**. ADI7236-DF. Relator Min. Alexandre de Moraes. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6475588>. Acesso em: 26 fev. 2023. A propósito, v. p. 34 da petição inicial.

⁴⁴ *Ibid.*, 2023. V. p. 113 e 115 do parecer.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236 - Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 jan. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6475588>. Acesso em: 26 fev. 2023.

⁴⁶ Em linhas gerais, de forma resumida, seguem os fundamentos do deferimento parcial da medida cautelar, *ad referendum* do Plenário da Suprema Corte: [...] o art. 23-C da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, aparenta subverter a lógica constitucional que rege a matéria, pautada na prevalência da probidade e, consequentemente, no combate à improbidade. [...] os partidos políticos recebem vultosos recursos de natureza preponderantemente pública, provenientes do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos – Fundo Partidário (Lei 9.096/1995, art. 38), de modo que a descaracterização da eventual aplicação das sanções por ato de improbidade tipificadas constitucionalmente mostra-se igualmente apta a contradizer o § 4º do art. 37 da

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei nº 8.429/1992 foi incumbida pelo artigo 37, § 4º, da Constituição Federal de 1.988 da defesa da probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções para assegurar a integridade do patrimônio público e social e a punição dos desonestos, sem prejuízo da ação penal cabível.

O legislador, ao reformá-la na Lei nº 14.230/2021, poderia ter investido na prevenção a desvios de recursos públicos administrados por partidos políticos, ou suas fundações, como, por exemplo, pela obrigatoriedade de implementação de programas de *compliance*, sob a fiscalização dos Tribunais de Contas, para que os partidos políticos pudessem melhorar estruturalmente a gestão dos vultosos recursos públicos do fundo partidário e do fundo especial de financiamento de campanha.

No caminho contrário, não só não fez isso, isto é, não acompanhou a moderna tendência da prevenção, como preferiu excluí-los do alcance das sanções civis por atos de improbidade administrativa que importam enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário. Violou a isonomia e o regime de responsabilidade ínsito ao regime republicano.

Mas o fato lesivo à honestidade com recursos públicos poderá não ser consumado, basta que se dê ao Art. 23-C da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei nº 14.230/2021, a interpretação conforme a Constituição Federal, que deseja uma lei de defesa da probidade administrativa e a punição a atos de improbidade *sem distinções ou privilégios* a certas categorias de corruptos.

REFERÊNCIAS

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. 2ª ed. Atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998.

Constituição Federal, segundo o qual “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”. [...] ao possibilitar um tratamento diferenciado aos autores de ilícitos de improbidade contra recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, a referida previsão coloca-se em potencial conflito com o princípio da isonomia, pois os tratamentos normativos diferenciados somente são compatíveis com a Constituição Federal quando verificada a existência de uma finalidade razoavelmente proporcional ao fim visado; [...] o caráter majoritariamente pecuniário das sanções previstas na Lei dos Partidos Políticos, a descaracterização das sanções mais graves estabelecidas pela Lei de Improbidade Administrativa tem o condão de violar os princípios da vedação à proteção insuficiente e, portanto, da proporcionalidade. Disponível às fls. 26-27 da decisão.

- BERTONCINI, Mateus. A “nova Lei de Improbidade Administrativa” e os riscos de incremento de uma cleptocracia. *In: Improbidade Administrativa: principais alterações promovidas pela lei 14.230/2021*. Eduardo Augusto Salomão Cambi, Emerson Garcia, Hermes Zaneti Júnior (orgs.). -1. ed. -Belo Horizonte, São Paulo : D'Plácido, 2022.
- BITTAR, Eduardo Carlos B. Teoria do Estado - **Filosofia Política e Teoria da Democracia**. 5ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2016.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. rev. atual. 9ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2000.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2505/2021 (Nº Anterior: pl 10887/2018). Plenário (PLEN). Apresentação do Projeto de Lei n. 10887/2018, pelo Deputado Roberto de Lucena (PODE-SP), que: "Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa"**. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1687121. Acesso em: 26 fev. 2023.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 2505/2021 (Nº Anterior: pl 10887/2018). Plenário (PLEN). Tramitação Detalhada. Plenário (PLEN) - 13:55:00 Sessão Deliberativa Extraordinária (Virtual)**. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2029406. Acesso em 26 fev. 2023.
- BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021). **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 6993, 3 jun. 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em 26 fev. 2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.236 - Distrito Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 10 jan. 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6475588>. Acesso em: 26 fev. 2023.
- BRASIL. TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **TSE confirma multa de R\$ 22,9 milhões ao PL por litigância de má-fé**: verificação extraordinária de urnas do segundo turno das eleições 2022 foi negada por inépcia e falta de indícios que justificassem o pedido. 2022. Tribunal Superior Eleitoral, 2022. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/tse-confirma-multa-de-r-22-9-milhoes-ao-pl-por-litigancia-de-ma-fe>. Acesso em: 26 fev. 2023.
- FOCKINK, Caroline. Os efeitos negativos da corrupção nas instituições públicas e no regime democrático. **Revista de Direitos Fundamentais & Democracia**, Curitiba, v. 24, n. 3, p. 181-210, set./dez. 2019. DOI: 10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v24i31331.
- GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Capítulo VII. Da Prescrição. Art. 23-C. *In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca [Et. Al]. Comentários à Nova Lei de Improbidade Administrativa - Ed. 2023. Revista dos Tribunais*. Disponível em: <<https://proview.thomsonreuters.com/launchapp/title/rt/codigos/100959444/v6/page/RL-1.11>>. Acesso em: 26 fev. 2023.
- GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério P. **Improbidade administrativa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2014. E-book.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. Ed. Barueri [SP]: Atlas, 2022
- JÚNIOR, Goffredo da Silva T. **O povo e o poder**, 3ª Edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2014.

LEAL, Rogério Gesta. Estado, democracia e corrupção: equações complexas. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, vol. 6, n. 1, p. 91-106, jan./abr. 2019. DOI: 10.5380/rinc.v6i1.59564.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 3ª edição – 22ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

PEREIRA, Luciano Meneguetti. A Responsabilidade Internacional do Estado Brasileiro por Corrupção. **Anuário Brasileiro de Direito Internacional**, ISSN 1980-9484, vol.2, n.23, jul. de 2017, p. 98-127.

RODRIGUEZ, Jose Rodrigo. Perversão do direito (e da democracia): seis casos. Perversion of law (and democracy): six cases. **Direito & Praxis Revista**. Rio de Janeiro, Vol. 7, N. 4, 2016, p. 261-294.

SIMÕES, Euclides Dâmaso. Combate à Corrupção – A Decisiva Importância da Prevenção e da Especialização – O Sistema Português Face à Convenção de Mérida. **Revista Jurídica Logos**, São Paulo, n. 3, 2007, p. 85-106.

Submetido em 10.09.2023

Aceito em 15.10.2023