

Questão Discursiva 01377

Ação de improbidade administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de conduta de improbidade na administração e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa. Sem dúvida, cuida-se de poderoso instrumento de controle judicial sobre atos que a lei caracteriza como de improbidade.

José dos Santos Carvalho Filho. *Manual de direito administrativo*. 23.a ed., 2010, p. 1.166 (com adaptações).

Considerando a informação acima como referência inicial, redija um texto dissertativo acerca da ação de improbidade administrativa como instrumento de defesa da moralidade no exercício da função pública. Ao elaborar seu texto, aborde, necessariamente, os seguintes aspectos:

- sujeito passivo e sujeito ativo da ação de improbidade administrativa;
- categorias dos atos de improbidade previstas na Lei n.º 8.429/1992;
- modalidades de sanções aplicáveis à improbidade administrativa.

Resposta #005769

Por: Dudusch 13 de Setembro de 2019 às 18:04

A improbidade administrativa configura um ato ilícito civil (não penal), previsto pela Constituição Federal como uma forma qualificada de violação do princípio da moralidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º, da Carta Maior.

Podem ser sujeitos passivos da ação de improbidade os entes da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, de Território, empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual (art. 1º da Lei 8.429/92). Além disso, também estão sujeitos às penalidades da Lei de Improbidade (LIA) os atos praticados contra o patrimônio de entidade que recebe subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de 50% do patrimônio ou receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos (art. 1º, parágrafo único).

Quanto aos sujeitos ativos, a Lei estabeleceu, como regra, que os agentes públicos (conceito amplo, parecido com o disposto no art. 327 do CP) se sujeitam às penalidades da lei. Não obstante, as disposições da Lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público (particular), induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta. Em relação ao particular, registre-se que a jurisprudência entende que ele não pode figurar sozinho no polo passivo na ação de improbidade administrativa, mas somente quando pratique ato em conjunto com o agente público.

Note-se que a pessoa jurídica, como ente autônomo que é, também pode figurar no polo passivo da ação de improbidade, notadamente quando concorra para o ato de improbidade ou aufera benefício em decorrência de sua prática.

Há certo dissenso doutrinário e jurisprudencial quanto à aplicação da LIA aos agentes políticos detentores de foro de prerrogativa por função, prevalecendo, na espécie, o entendimento de que não se aplica a LIA somente ao Presidente da República, o qual se sujeita a ação por crime de responsabilidade delineada na Constituição Federal (art. 85) e regulamentada pela Lei nº 1079/50.

A ação de improbidade poderá ser proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, "ex vi" do art. 17 da LIA.

Os atos de improbidade administrativa se dividem em: a) atos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); c) atos que, sem causar prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito, atentem contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Além destes, a Lei Complementar nº 157/2016 incluiu os atos de improbidade administrativa decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A), aplicáveis aos Prefeitos Municipais no que diz respeito ao ISS.

Registre-se que os atos descritos nos arts. 9º, 10-A e 11, são puníveis somente a título de dolo, ao passo que os atos descritos no art. 10 admitem a forma culposa (culpa grave).

O art. 37, § 4º, da CF/88, sem prejuízo das sanções penais, civis e administrativas cabíveis, em rol exemplificativo, elenca as sanções aplicáveis aos atos de improbidade administrativa, a saber: a) suspensão dos direitos políticos; b) perda da função pública; c) indisponibilidade dos bens; d) ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei.

A Lei nº 8.429/92 prevê, em seu art. 12, outras sanções relacionadas à prática do ato de improbidade administrativa, quais sejam: a) perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio (no caso de enriquecimento ilícito); b) multa civil; c) 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.

A Lei impõe graduações às sanções estabelecidas, conforme o tipo e gravidade da conduta praticada, as quais podem ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa, de modo que o magistrado pode "dosar" as sanções a serem aplicáveis, a depender das circunstâncias do caso concreto, de forma devidamente fundamentada.