

## Questão Discursiva 02621

A Constituição Federal (art. 37, § 4º) estabelece que atos de improbidade administrativa importarão em várias penalidades. O dispositivo é regulado pela Lei nº 8.429/92. Responda:

- 1) O que se entende por improbidade administrativa? O que a improbidade administrativa ofende? Quais as três espécies básicas de improbidade administrativa?
  
- 2) Quem pode ser réu em ação de improbidade administrativa? Existe foro específico por prerrogativa de função?
  
- 3) O elenco de comportamentos existente na Lei nº 8.429/92 é taxativo? Atos de improbidade podem ser definidos em outras leis? Justifique.
  
- 4) A prescrição da ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa impede a apuração do ressarcimento de danos causados ao erário? Justifique.
  
- 5) No cenário da improbidade administrativa são possíveis medidas preventivas em desfavor do suposto ímprobo? Que espécies de penalidades são aplicáveis em caso de condenação?

### Resposta #004362

Por: **MARIANA JUSTEN** 6 de Julho de 2018 às 00:15

A improbidade administrativa configura ato desonesto do funcionário público em conjunto ou não com um particular, é um ato ilegal ou violador de princípios que regem a Administração Pública, é ato que viola o interesse público.

As três espécies originais de improbidade administrativa são o enriquecimento ilícito (art.9), a lesão ao erário (art.10) e a violação de princípios da administração.

Há de se destacar que em 2016 o legislador inseriu nova espécie de ato de improbidade que consiste na concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art.10-A).

O réu da ação de improbidade pode ser qualquer agente público, servidor ou não, exercendo, 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 da Administração direta ou indireta e aquelas que recebam benefícios do poder público. Ainda, responde por ato de improbidade àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

A CF/88 estabeleceu prerrogativa de foro tão somente para as demandas penais, razão pela qual tal prerrogativa não tem aplicação nas ações de improbidade administrativa que podem gerar sanções tão somente de natureza civis.

Importante destacar que o Congresso Nacional tentou criar hipóteses de prerrogativa de foro para ação de improbidade por meio de legislação infraconstitucional, especificamente art.84, §1 e §2, do CPP. Todavia, o STF foi provocado por meio da ADI 2797, na qual declarou a inconstitucionalidade destes parágrafos por violarem a CF/88.

Os comportamentos considerados atos de improbidade elencados na lei 8429/92 não são taxativos, razão pela qual outras leis pode prever atos de improbidade não contidos na lei. Como exemplo, cita-se o ato de improbidade administrativa que pode ser praticado pelo prefeito municipal que encontra previsão no art.52 do Estatuto da Cidade (lei 10257/01).

A prescrição da ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa impede tão somente a aplicação das sanções previstas no art. 12 conforme art.23 da LIA. Todavia, a apuração do ressarcimento de danos causados ao erário pelo ato de improbidade é imprescritível, conforme entendimento do plenário do STF.

São cabíveis medidas preventivas em desfavor do suposto ímprobo, a medida mais comum aplicada é a indisponibilidade dos seus bens, justamente visando assegurar o ressarcimento do dano ou da multa civil que pode vir a ser aplicada.

Importante destacar que a indisponibilidade de bens é aplicável a qualquer ato de improbidade (art. 9, 10, 10-A ou 11 da LIA), pode atingir bens anteriores ou posteriores ao suposto ato ímprobo, pode atingir bem de família, não precisa ser individualizado de acordo com a conduta de cada um dos acusados (pelo menos até a instrução probatória quando se verificará no que consistiu a conduta de cada um).

Todavia, parece prevalecer na jurisprudência a impossibilidade de indisponibilidade de salários, vencimentos e aposentadorias, posto que são absolutamente impenhoráveis e visam a sobrevivência do acusado, ou seja, o mínimo essencial.

Em caso de condenação, as sanções estão elencadas no art. 12 da LIA, quais sejam, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e 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.

## Resposta #003061

Por: **Jack Bauer** 4 de Outubro de 2017 às 12:07

1 - Entende-se por improbidade administrativa o ato de qualquer agente público (art. 2º da LIA) ou particular em conjunto com aquele (art. 3º da LIA) que viole o dever de atuação honesta da Administração Pública e que se desvie da consecução do interesse público.

O ato de improbidade administrativa ofenda a moralidade e os princípios básicos da Administração Pública, notadamente os presentes no caput do art. 37 da CF, parcialmente reproduzidos no art. 4º da LIA, exceto a eficiência, que somente se constitucionalizou com a EC 45/04.

As três espécies básicas de improbidade administrativa, na forma dos artigos 9º, 10 e 11 da LIA, são atos que importem enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário e violação a princípios. Mais recentemente, por meio da LC 157/16, inseriu-se na LIA a forma típica dos atos de improbidade decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício tributário ou financeiro.

2 - Podem ser réus em ação de improbidade administrativa tanto os agentes públicos responsáveis pelo ato ímprobo (art. 2º da LIA), como os particulares que concorrerem para o ato (art. 3º da LIA), que devem promover o integral ressarcimento do dano (art. 5º da LIA). Vale acrescentar que, conforme entendimento do STJ, o particular pode constar no polo passivo, mas desde que em conjunto com agente público.

Conforme entendimento sedimentado nos Tribunais Superiores, não há foro por prerrogativa de função para atos de improbidade administrativa. Em primeiro lugar porque a Constituição Federal não prevê, e a competência originária deve ser prevista expressamente. Além disso, na ADIN 2797 houve a declaração de inconstitucionalidade da Lei 10.628, que acrescentou o art. 84 ao CPP, que previa justamente o foro específico por prerrogativa de função. No entanto, vale anotar que há precedentes da Suprema Corte conferindo o foro especial a certas autoridades, como o Presidente da República e Ministro do STF.

3 - O rol de complementos existente na LIA é exemplificativo. Prova disso é que ao final dos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8429/92 o legislador inseriu a expressão "notadamente", dando claramente a ideia de "especialmente", o que denota a existência de atos não previstos na Lei que configuram improbidade. Além disso, ao contrário do direito penal onde vigora a estrita legalidade, a improbidade tem natureza civil-administrativa, vigendo somente a legalidade simples.

Os atos de improbidade podem sim ser previstos em outras leis. Muito embora haja uma lei específica para tratar de improbidade administrativa, como o fundamento das penas é constitucional (art. 37, §4º, CF), nada impediria a existência de uma outra lei fixando atos de improbidade. Exemplo disso é o art. 52 do Estatuto da Cidade e a recente Lei Complementar 157/16.

4 - A prescrição da ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa não impede a apuração de danos causados ao erário, nos termos da parte final do §5º do art. 37, da CF, interpretação que é confirmada pelos tribunais superiores.

5 - Na improbidade administrativa são possíveis medidas preventivas em desfavor do agente ímprobo, como a indisponibilidade de bens (art. 7º da LIA) e o sequestro de valores (art. 16 da LIA).

Conforme art. 12 da LIA, a depender da natureza do ato de improbidade, são cabíveis perda de bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

## Resposta #003631

Por: **C.M.G.P** 5 de Dezembro de 2017 às 20:23

1. Os atos de improbidade administrativa constituem graves violações à moralidade pública. São os atos dotados de uma elevada carga de repugnância moral, em que o agente público, ou terceiro, deturpa a finalidade republicana que deve reger as relações jurídicas que envolvam a Administração Pública. Há, portanto, ofensa à moralidade administrativa. As três espécies básicas de improbidade administrativa são: (1) enriquecimento ilícito (art. 9o, Lei 8.429/92); (2) dano ao erário (art. 10); e (3) violação à princípios administrativos (art. 11).

2. Serão réus na ação de improbidade administrativa as pessoas que concorreram, em tese, com a prática do ato ímprobo. Contudo, a jurisprudência dos Tribunais Superiores entende que para que haja a responsabilização de terceiros (art. 3o, Lei 8.429/92) é necessário que haja também a responsabilização de algum agente público que, para fins de improbidade, tem um conceito amplíssimo, exposto no art. 2o da Lei de regência. Em relação ao foro por

prerrogativa de função, tirante a hipótese em que a improbidade constitui crime de responsabilidade, com foro de julgamento determinado constitucionalmente, caso dos atos de improbidade do Presidente da República (art. 84, V, CRFB/88), julgados no Senado Federal, não há foro por prerrogativa de função, por ausência de previsão constitucional nesse sentido. Destaca-se que as autoridades que detêm foro por prerrogativa de função para fins penais não têm automaticamente a extensão da prerrogativa para fins de improbidade, de acordo com a posição dos Tribunais Superiores e da doutrina majoritaríssima.

3. Em que pese o elenco legal previsto na Lei 8.429/92 ser taxativo, a redação das hipóteses permite alcançar situações não expressamente previstas, daí falar-se em taxatividade horizontal (extensão), mas não vertical (profundidade). Não há empecilho para que outras leis ampliem as hipóteses de improbidade, tanto é que assim o fez o Estatuto das Cidades (art. 52 da Lei 10.257, 2001).

## Resposta #004052

Por: **Ângela Lima** 22 de Abril de 2018 às 20:50

1) Improbidade administrativa é o ato ilegal ou contrário aos princípios básicos da Administração Pública, cometido por agente público durante o exercício de função pública.

Ela ofende os princípios da ordem jurídica do Estado Democrático de direito, atenta contra o patrimônio público e o bem estar da sociedade.

Várias são as espécies de improbidade administrativa, porém a Lei 8.429/92 conceitua e agrupa em 4 categorias a saber: a) os que ensejam enriquecimento ilícito (art. 9º); b) os que são concretamente lesivos ao erário (art. 10); c) os que afrontam os princípios da Administração Pública (art. 11) e (d) os decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A).

2) Qualquer pessoa capaz, com vínculo permanente ou temporário, remunerado ou não, nomeada, designada, eleita ou contratada ou por qualquer forma investida ou vinculada e em exercício nas pessoas jurídicas previstas no art. 1º da referida lei, com ou sem o auxílio de terceiros.

Segundo jurisprudência sedimentada do STJ, inexistente foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.

3) A lista de atos de improbidade administrativa apresentada nos dispositivos da Lei 8429/92 não é taxativa, mas meramente exemplificativa. O Estatuto da cidade (Lei 10.257/01) por exemplo, traz uma categoria de conduta que atenta contra a ordem urbanística, cujo sujeito passivo afigura-se na pessoa do Prefeito Municipal.

4) Segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, eventual prescrição das sanções decorrentes dos atos de improbidade, não obsta o prosseguimento da demanda quanto ao pleito de ressarcimento dos danos causados ao erário, por tratar-se de direito imprescritível (art. 37, § 5º da CF).

É possível a aplicação de medidas cautelares, com o afastamento preventivo do servidor público pelo tempo que se fizer necessário para a investigação, podendo, inclusive ser afastado, sem comprometimento da sua remuneração (art. 20, parágrafo único). Com efeito, também é possível o sequestro de bens para evitar a dilapidação do patrimônio.

Nessa toada, o STJ entende que tal indisponibilidade pode ser decretada quando se tratar dos atos que atentem contra os princípios da administração pública, levando em consideração o valor de possível multa civil. Dessa forma, defende que a decretação da indisponibilidade pode ocorrer antes mesmo do recebimento da ação, assim como antes do encerramento do procedimento administrativo.

A lei de improbidade instituiu as sanções previstas na Constituição, sendo elas de ordem administrativa (perda de função pública, proibição de contratar com o poder público, proibição de receber benefícios fiscais ou creditícios), civil (perda de bens e valores acrescidos ilicitamente, ressarcimento ao erário, multa civil) e política (suspensão dos direitos políticos).

## Resposta #004352

Por: **Romildson Farias Uchoa** 4 de Julho de 2018 às 04:03

1. Improbidade administrativa é a infração político-administrativa, de natureza civil (para punição é necessário propor uma Ação Civil Pública de Responsabilidade), praticada por agente público, servidor ou não, contra princípios básicos da administração pública, que importem enriquecimento ilícito, danos ao erário ou violação a princípio da administração.

A improbidade administrativa ofende a probidade na administração (ofende a moralidade e os princípios básicos da Administração Pública, notadamente os presentes no caput do art. 37 da CF). É tema que vem sendo tratado desde a nossa primeira constituição, a de 1824, mas só recentemente recebeu um tratamento mais detalhado, com a lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

Os três tipos de Improbidade são aqueles que: a) importem enriquecimento ilícito; b) causem danos ao erário, ou; c) violação a princípio da administração. Estão descritos, respectivamente nos artigos 9º, 10 e 11 da lei de Improbidade.

2. Pode ser réu qualquer agente público, servidor ou não (art. 1º) e ainda o particular (art. 3º) em concurso com o agente público. O particular não pode ser réu sozinho, e importa consignar ainda que não há litisconsórcio passivo necessário entre o agente público e os terceiros beneficiados com o ato ímprobo.

Em relação ao Presidente da República o STF tem o entendimento que não responde por Improbidade Administrativa, mas por crime de Responsabilidade (Artigo 85, CF). É uma exceção ao sistema pois prevalece atualmente (STF e STJ) que os agentes políticos podem responder por improbidade e por crime de responsabilidade (*Lei 1.079/50 - define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*).

A jurisprudência chegou a ser vacilante em relação ao Prefeito Municipal, mas vem prevalecendo que também pode responder por Improbidade Administrativa e não somente pelos Crimes de Responsabilidade do Decreto 201/67, assim afastou-se a tese de que prefeito não responderia às penas da lei de Improbidade, tanto no STF quanto no STJ.

O agente público para os efeitos da Lei de Improbidade é todo aquele que exerce, 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 anterior (Art. 2º).

Já decidiu o plenário do STF que **Não existe foro por prerrogativa de função em ação de improbidade administrativa proposta contra agente político.**

**O foro por prerrogativa de função é previsto pela Constituição Federal apenas para as infrações penais comuns, não podendo ser estendida para ações de improbidade administrativa, que têm natureza civil. (PET 3240, STF).**

3) O elenco de comportamentos da lei de improbidade não é taxativo, inclusive há exemplos em outros diplomas como a Lei Complementar 157/2016, que inaugurou novo tipo de improbidade administrativa e novas formas de punição, especificamente no que tange a procedimentos de natureza tributária quanto ao Imposto Sobre Serviço (ISSQN), ampliando o rol constante da Lei 8.429/92.

A própria redação dos artigos 9º, 10 e 11 quando descrevem o que constitui improbidade administrativa, ao usarem o termo "notadamente" indicam tratar-se de Rol exemplificativo.

Ademais a dinâmica e complexidade da administração pública torna tarefa impossível ao legislador prever de modo taxativo e exaustivo todas as possibilidades de realização de infrações.

4) A prescrição da ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa (cinco anos do término do mandato, cargo em comissão, ou função de confiança - art. 23, I; se titular de cargo ou emprego público o prazo será o da lei específica para prescrição por faltas disciplinares puníveis com demissão- art. 23, II) não impede a apuração do ressarcimento de danos causados ao erário.

O STF decidiu que são imprescritíveis as ações para reparação de danos ao erário com fundamento no §5º do art. 37, indicando que prescrição da ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa não impede a apuração de danos causados ao erário.

5) O artigo 16 da LIA prevê que havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilícitamente ou causado danos ao patrimônio público. O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto no CPC (§ 1º). E, quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais (§ 2º).

A previsão de medidas trazidas na lei não exclui outras formas de constrição de bens e ativos financeiros previstos no CPC e demais previsões legais, a exemplo da desconsideração da personalidade jurídica prevista no CC e CPC. Ademais, o poder cautelar do juiz, ampliado que foi com o novo CPC, com amplas possibilidades de medidas inominadas também informa a amplitude de medidas preventivas em desfavor do improbo.

Genericamente há a previsão constitucional de penalidades por Improbidade administrativa e, seu § 4º, 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, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. "

Prevê o art. 12 que independentemente das sanções **penais, civis e administrativas** previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato:

I - na hipótese do art. 9º, **perda dos bens ou valores acrescidos ilícitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano**, quando houver, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos**, pagamento de **multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e 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 dez anos;

II - na hipótese do art. 10, **ressarcimento integral do dano**, perda dos bens ou valores acrescidos ilícitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos**, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e **proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

III - na hipótese do art. 11, **ressarcimento integral do dano**, se houver, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos**, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e **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 três anos.

IV - na hipótese prevista no art. 10-A, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de 5 (cinco) a 8 (oito) anos e multa civil de até 3 (três) vezes o valor do benefício financeiro ou tributário concedido.**

Como nem a Constituição nem a Lei que se ocupou do tema trazem um conceito de improbidade administrativa, esta tarefa coube à doutrina, que costuma conceituar o instituto como a corrupção administrativa, caracterizada por uma prática ilegal levada a efeito por meio do desvirtuamento da função pública.

A improbidade administrativa ofende direta e principalmente o princípio da moralidade administrativa, expressamente elencado como princípio da administração pública no caput do artigo 37 da Constituição da República. Por força deste princípio, é tornada jurídica a exigência de atuação ética dos agentes da Administração Pública. O administrador probo é aquele que, no desempenho de suas funções, atua com retidão de conduta, atendendo às exigências de honestidade, lealdade, boa-fé, cumprindo e respeitando os princípios éticos.

Além disso, outros princípios basilares da Administração são vulnerados pela conduta do agente ímprobo, como o da legalidade, da impessoalidade e até mesmo o da eficiência.

As três espécies básicas de improbidade administrativa, conforme o tratamento do texto original da Lei 8.429/92 são: atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); atos de improbidade que causam prejuízo ao erário (art. 10) e atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública.

Dentre estas três espécies, apenas a segunda delas – atos de improbidade que causam prejuízo ao erário – admite responsabilização por mera culpa do agente, certo que todas as demais exigem atuação dolosa. Por outro lado, enquanto a segunda e a terceira espécies contemplam tanto ações quanto omissões, a primeira se satisfaz apenas com atuação omissiva do agente.

É importante registrar que caso uma mesma conduta satisfaça os requisitos de mais de um destes dispositivos, responderá apenas pelo mais gravoso, que absorve as demais modalidades.

Além destas três espécies básicas foi adicionada na Lei de Improbidade Administrativa o artigo 10-A, que trouxe uma quarta modalidade ao rol legal: considera ato de improbidade a concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Ainda nesse contexto, há a previsão do artigo 52 do Estatuto da Cidade, que traz uma modalidade especial de improbidade administrativa imputada aos prefeitos municipais, com menção expressa à responsabilização nos termos da Lei 8.429/92.

O réu da ação de improbidade administrativa é o sujeito ativo do ato de improbidade. Nos termos do artigo 1º da Lei 8.429, o sujeito ativo do ato de improbidade é o agente público, servidor ou não. O artigo 2º do diploma em questão esclarece a ampla abrangência do termo “agente público” para fins de improbidade: todo aquele que exerce, 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 contempladas no artigo 1º.

Vale ressaltar que inclusive os agentes públicos que respondem por crime de responsabilidade nos termos da Lei 1.079/50 se submetem às penas da Lei 8.429/92, conforme orientação pacífica da jurisprudência nacional. A única exceção, neste contexto, é o Presidente da República, que apenas se submete à disciplina da Lei 1.079/50.

Também o particular pode ser réu em ação por improbidade administrativa, com base no artigo 3º da Lei 8.429/92, desde que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficiem, ainda que indiretamente.

A questão do foro específico já se encontra atualmente pacificada na jurisprudência de nossos tribunais superiores: tanto STF quanto STJ entendem que não há foro por prerrogativa de função para ações de improbidade administrativa, pois estas têm natureza civil, e o foro por prerrogativa de função, tal qual contemplado na Constituição Federal, se aplica apenas a causas de natureza criminal. Assim, independentemente da função exercida pelo réu, a ação de improbidade será ajuizada no primeiro grau de jurisdição.

Conforme consenso doutrinário e jurisprudencial, os róis trazidos pelos artigos 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/92 são meramente exemplificativos, o que se percebe da própria redação dos dispositivos, que, após descrever o ato, apresenta o rol com a palavra “notadamente”.

Além disso, é sim possível que outras leis descrevam atos de improbidade administrativa, o que de fato ocorre no caso mencionado do Estatuto da Cidade, que prevê no artigo 52 atos de improbidade a serem imputados a prefeitos municipais.

A prescrição da ação de improbidade administrativa não impede a apuração do ressarcimento dos danos causados ao erário. Isto porque, conforme sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal, em precedente vinculante, a correta inteligência do artigo 37, §5º é no sentido de que as ações para ressarcimento ao erário decorrente de atos de improbidade administrativa são imprescritíveis. Assim sendo, as ações destinadas a aplicar as sanções da Lei 8.429 observam os prazos prescricionais de seu artigo 23. No entanto, as ações para ressarcir o erário dos prejuízos decorrentes dessa espécie de atos não prescrevem, por expressa disposição constitucional.

A Lei de Improbidade Administrativa contempla algumas medidas preventivas em desfavor do suposto agente ímprobo em nome de finalidades diversas. É possível, por força do artigo 20, parágrafo único, o afastamento do cargo, quando necessário à instrução processual. Neste caso, embora não haja previsão legal expressa neste sentido, prevalece na doutrina e jurisprudência que o afastamento ocorre sem prejuízo da remuneração. Além disso, são previstas medidas preventivas de cunho patrimonial, como a indisponibilidade (art. 7º) e o sequestro (art. 16) de bens.

Quanto às penalidades, há de se registrar que algumas foram primeiro contempladas na própria Constituição Federal: o §4º do artigo 37 comina à improbidade administrativa a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma da lei.

Além disso, o artigo 12 da Lei 8.429/92 prevê também a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Todas essas penalidades são graduadas pela Lei de Improbidade Administrativa no artigo 12, com base na espécie de improbidade cometida pelo réu. Além disso, a lei determina ao juiz que considere, na fixação da pena, a extensão do dano causado e o proveito obtido pelo agente.

## Resposta #004368

Por: daiane medino da silva 7 de Julho de 2018 às 12:16

1-

Alguns doutrinadores defendem que ato de improbidade administrativa é considerada imoralidade qualificada, pois classificam a probidade (boa fé, honestidade) como algo maior do que a moralidade. Contudo, tal posição não é unânime, pois há ainda quem defenda estar a probidade administrativa equiparada à moralidade, bem com outros ainda defendem ser a probidade administrativa apenas uma espécie da moralidade.

Entretanto, cabe destacar que antes da Constituição Federal de 1988, a tutela da moralidade administrativa era realizada por poucos institutos, como exemplo a Lei de Ação Popular.

Com a entrada em vigor da CF 88, criou uma nova punição para os administradores da máquina pública, passando então a prever penas a quem comete atos de improbidade administrativa (honestidade "qualificada"), passando a disciplinar no art. 37, §4 da CF.

Contudo, o novo dispositivo não conceituou o que seria "ato de improbidade administrativa", sendo considerado um conceito jurídico indeterminado, ficando a cargo da doutrina, conforme acima delineado. Pode-se classificar ainda, segundo a divisão de José Afonso da Silva, como norma de eficácia limitada.

Neste contexto, a nova normativa tenta proteger da ofensa aos princípios da administração pública, bem como de danos ao erário e enriquecimento ilícito.

Destarte, na lei de improbidade administrativa, possui 3 espécies básicas de improbidade administrativa, quais sejam: atos que importem em enriquecimento ilícito o qual necessita apenas de DOLO, por outro lado, atos que causem prejuízo ao erário, esta a única modalidade que permite a punição por dolo e ou culpa, exigindo nesta um especial fim de agir, por fim, atos que atentem contra os princípios da administração política. Sendo acrescentado em 2018, a lei que "cria" uma nova modalidade de atos que atentem contra os atos de improbidade .

2

A lei 8429-92, define que os atos de improbidade aplicada-se a todos do rol do art. 2, considerados agentes públicos todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função na administração direta ou indireta ou pessoas jurídicas subvencionadas pelo Poder Público. Neste compreende ainda tanto os agentes público e agentes políticos, com exceção do Presidente da República, pois havia uma grande controvérsia se os agente políticos também poderiam responder por improbidade, já que segundo a CF, já respondiam por crime de responsabilidade. Tal controvérsia veio a termo após a decisão do STF, com exceção ao Presidente da República.

Sendo sendo também aplicável aos particulares que induzam, concorram ou se beneficiem da prática do ato ímprobo. Neste caso, conforme entendimento doutrinário e jurisprudencial, o particular não pode figurar sozinho no polo passivo, devendo sempre atuar com concorrência com agente público.

3

O elenco de comportamentos existente na lei 8.429-92 é exemplificativo (numerus apertus), ou seja, as condutas ali descritas não exaurem a possibilidade de infrações. Não sendo necessário enquadrar os atos de improbidade administrativa nos incisos dos artigos 9, 10 e 11, podendo enquadrar um ato ímprobo nas conduta descrita no caput. Assim, outras condutas que caracterizem enriquecimento ilícito, de lesão ao erário ou ofensivas aos princípios da administração possam caracterizar atos de improbidade, podendo inclusive ser definido atos de improbidade em outras leis, visto que a CF não restringiu a uma determinada lei, dessa forma podemos encontrar a definição de condutas ímprobos no Estatuto das Cidades.

4

A prescrição da ação de responsabilização por ato de improbidade administrativa não impede a apuração do ressarcimento de danos causados ao erário, pois os tribunais superiores, mais precisamente o STF, decidiu pela prescritibilidade da ação de reparação de danos a Fazenda Pública decorrente de ato ilícito, contudo, manteve como imprescritível as ações de ressarcimento decorrentes de ato de improbidade administrativa, por força do art. 5º do art. 37 da CF

5

No cenário da improbidade administrativa são possíveis medidas preventivas em desfavor do suposto ímprobo, para garantir a efetividade da tutela jurisdicional.

Extrai-se da Lei de Improbidade três medidas cautelares, sendo elas: a indisponibilidade de bens (prevista no art. 7º); sequestro de bens (prevista no art. 16); e afastamento do cargo (prevista no parágrafo único do art. 20). Dependem de decisão judicial as duas primeiras medidas que serão aplicáveis para os casos de enriquecimento ilícito ou lesão ao erário, contudo, pode ser decretada administrativamente ou judicialmente o afastamento do cargo, para qualquer espécie de improbidade, sem prejuízo da remuneração.

Em entendimento dos tribunais superiores o juiz obrigado a aplicar todas as penalidades, devendo dosar a pena de acordo com as circunstâncias do caso, bem como a graduação das penalidades pode variar conforme a gravidade do ato praticado.

Cabe salientar ainda que para a decretação da medida cautelar, de indisponibilidade de bens, o "periculum in mora" o qual é considerado presumido.

## Resposta #004372

Por: **MARCOS ALBERTO TITÃO** 7 de Julho de 2018 às 20:05

A doutrina conceitua o ato de improbidade administrativa como aquele praticado por um agente público dotado de uma ilegalidade qualificada. Não basta que o ato se revista de uma ilegalidade, é preciso que o mesmo atente contra a moralidade administrativa, com o dever de providade que deve nortear a atuação do agente público. Desta forma, a improbidade administrativa ofende, primordialmente, os valores consubstanciados no art. 37, caput, da CF/1988, que rege a atuação da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

A lei 8.429/92 estabeleceu nos artigos 9º, 10 e 11 as três espécies de atos de improbidade, que importam, respectivamente, no enriquecimento ilícito do agente público, no dano ao erário ou na violação aos princípios da administração pública (honestidade, imparcialidade, lealdade às instituições, entre outros).

Em uma ação de improbidade administrativa, no polo passivo da ação deverá, necessariamente, constar o agente público, entendido como aquele que exerce uma função pública, de forma transitória ou permanentemente, ocupando cargo, emprego público ou qualquer função pública, nos termos do art. 2º, da lei 8.429/92. Até mesmo o estagiário já restou enquadrado nesta condição, em recentes decisões exaradas pelo STJ. Ademais, o particular também poderá estar no polo passivo da ação, desde que, concomitantemente, esteja presente o agente público. Assim, todo aquele que, de qualquer forma induza ou concorra para a prática do ato, ou dele se beneficie, de qualquer forma, direta ou indireta, poderá ser réu em uma ação de improbidade (art. 3º, da lei 8.429).

Nesta toada, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar a matéria em sede de repercussão geral, recentemente, ratificou sua jurisprudência no sentido da inexistência de foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa. Com exceção do Presidente da República, todos os demais agentes públicos, inclusive, deputados federais e Senadores, deverão responder às ações de improbidade administrativa em primeira instância. Ressalve-se que, no caso do Presidente da República, este não estará sujeito às disposições da lei 8.429/92, eis que está sujeito ao regime jurídico-político da Lei 1.060/50.

Por fim, é relevante frisar que a lei não estabeleceu, taxativamente, todos as ações ou omissões capazes de se qualificar como um ato de improbidade administrativa. O legislador preferiu estabelecer um rol aberto de condutas sujeitas às sanções da lei 8.429/92, ao utilizar a expressão "e, notadamente", na parte final dos artigos 9, 10 e 11.

Outrossim, outros diplomas legais podem estabelecer atos de improbidade administrativa, sujeitos às sanções do §4º, do art. 37 da Constituição Federal (perda da função pública, indisponibilidade de bens, suspensão dos direitos políticos e ressarcimento ao erário). Desde que violem os deveres de honestidade, impessoalidade, moralidade, a improbidade administrativa (ilegalidade qualificada) poderá estar prevista em outros diplomas legais, justamente, em razão do rol aberto do elenco dos atos de improbidade administrativa.

## Resposta #004495

Por: **Fernanda RC** 1 de Agosto de 2018 às 20:57

1) A improbidade administrativa é entendida como a violação a preceitos vinculados à moralidade pública, pelo agente público (que pode ou não atuar em conjunto com um agente privado). Recebe previsão constitucional justamente no artigo 37, notadamente reconhecido por concentrar a matriz constitucional-normativa sobre a Administração Pública, à luz da nova ordem instituída pela Constituição Federal de 1988. Para fins de contextualização, o caput do artigo em comento elenca de maneira expressa princípios aos quais a Administração Pública fica adstrita, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A improbidade administrativa ofende, pois, a probidade administrativa (retidão), noção intrínseca à de moralidade, calcada não numa visão subjetiva, mas sim de acordo com critérios objetivos que devem pautar a atuação do poder público. A lei nº. 8429/92 regulamenta o §4º do art. 37 da Constituição, esmiuçando sujeitos ativos, passivos, condutas violadoras da probidade administrativa e consequências. Nos termos da lei em questão, são atualmente quatro as espécies de improbidade administrativa, mas, tradicionalmente, são três. A primeira delas, prevista pelo art. 9º, são os atos de improbidade administrativa que resultem em enriquecimento ilícito, quando auferir-se vantagem patrimonial indevida em razão da condição de agente público por meio de condutas listadas em rol meramente exemplificativo. Esta espécie é punida apenas na modalidade dolosa. A segunda espécie remete aos atos que gerem prejuízo ao erário, nos termos do art. 10. São ações ou omissões que ensejem perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres da administração, previstas em rol igualmente exemplificativo. Admitem a punição a título de conduta dolosa e culposa. A última espécie "tradicional" é a de ofensa aos princípios da administração pública (conforme consta do caput, honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições), por meio de condutas exemplificativas constantes dos incisos. Apenas se admite a conduta dolosa.

2) Podem ser réus na ação de improbidade administrativa os agentes públicos e terceiros que induzam, concorram ou se beneficiem direta ou indiretamente dos atos ímprobos. Agentes públicos tem sua definição em conceito amplíssimo trazido pelo art. 2º da lei 8429/92, abrangendo inclusive quem exerce funções públicas de forma transitória ou sem remuneração, bem como aqueles eleitos pelo processo democrático. Os terceiros encontram definição no art. 3º da mesma lei, em evidente norma de extensão pessoal. No que tange aos agentes públicos, a jurisprudência do STF entende que todos os agentes públicos estão sujeitos à lei de improbidade administrativa, com exceção do presidente da república. Por não se tratar de procedimento criminal, mas sim de natureza cível, não há prerrogativa de função aplicável aos casos de improbidade administrativa, por ausência de previsão constitucional.

3) As condutas e comportamentos previstos pela lei de improbidade administrativa são meramente exemplificativas, quer sejam considerados os incisos que elucidam as espécies de improbidade administrativa, quer sejam as próprias espécies de improbidade administrativa. Não há vedação constitucional ou legal que impeça que sejam definidos atos de improbidade administrativa em outras leis. De fato, há previsão de atos de improbidade no Estatuto da Cidade.