

Matheus Carvalho

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA



Comentada

Atualizada com a

Lei nº 14.230/2021

2ª edição

revista, atualizada
e ampliada

2023



EDITORA
*Jus*PODIVM

www.editorajuspodivm.com.br

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.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A improbidade administrativa tem base na Constituição Federal que, em seu art. 37, §4º, estabelece que a lei sancionará os atos de improbidade. Esse dispositivo constitucional enumera algumas sanções a serem aplicadas pela prática de ato de improbidade e, conforme entendimento majoritário da doutrina, trata-se de rol meramente exemplificativo, não esgotando as sanções a serem aplicadas.

Com efeito, estipula a norma que *“Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”*. Por sua vez, a lei que regulamenta os atos de improbidade, expedida, em obediência ao dispositivo transcrito, relaciona um rol mais extenso

de sanções, considerando que aquele previsto na Carta Magna é um rol de sanções mínimas a serem aplicadas.

Atualmente, a matéria referente à improbidade administrativa praticada pelos agentes públicos se encontra positivada na Lei 8429/92, que sofreu grandes alterações em 2021. Ainda assim, essa lei tem sua estrutura composta por cinco pontos principais: o sujeito passivo, o sujeito ativo, a tipologia da improbidade, as sanções e os procedimentos.

Para José dos Santos Carvalho Filho¹, a “*ação de Improbidade Administrativa é aquela em que se pretende o reconhecimento judicial de condutas de improbidade na Administração, perpetradas por administradores públicos e terceiros, e a consequente aplicação das sanções legais, com o escopo de preservar o princípio da moralidade administrativa.*”

Ressalte-se que a matéria tem muita repercussão na mídia, diante dos inúmeros escândalos de corrupção no país. De acordo com reportagem de O GLOBO, no site da globo.com, veiculada no ano de 2017, foram mais de 11.000 condenações por improbidade administrativa desde 1995. Vejamos:

Justiça condenou 11.607 por improbidade administrativa entre 1995 e 2016

Estudo mostra que maioria dos punidos são funcionários públicos de baixo escalão

POR JULIANA ARREGUY

29/08/2017 13:06 / atualizado 29/08/2017 18:39

Leia mais: <https://oglobo.globo.com/brasil/justica-condenou-11607-por-improbidade-administrativa-entre-1995-2016-21760194#ixzz4tL8wrknWstest>.

CONCEITO

A doutrina faz distinções quanto ao sentido de **probidade** e **moralidade**. Alguns autores consideram distintos os sentidos, entendendo que a probidade é subprincípio da moralidade. Para outros, a probidade

1. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 23. ed., 2012.

a existência de outros atos de improbidade, desde que fundados em lei específica.

Assim, o sistema jurídico pode ampliar o rol legal, desde que o faça com inserção de novas espécies de improbidade administrativa e definição de suas respectivas sanções em leis especiais.

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

Trata-se de dispositivo bastante criticado pela doutrina, inserido na lei 8.429/92 em 2021, determinando que, para a configuração da prática desses atos de improbidade, é necessária a demonstração do dolo específico.

Nesse sentido, cabe ressaltar que o entendimento da jurisprudência pátria caminhava, até então, para admitir a prática do ato de improbidade em decorrência de dolo genérico, assim considerada a vontade da prática do ato, mesmo sem a intenção de atuar ilicitamente e causar danos ao patrimônio público e à moralidade. Vejamos:

AgInt no AGRADO EM RECURSO ESPECIAL Nº 569.385 – SE (2014/0213199-1)

RELATOR : MINISTRO OG FERNANDES AGRAVANTE : REINALDO MOURA FERREIRA ADVOGADOS : GERALDO RESENDE FILHO – SE001666 JOSÉ ROLLEMBERG LEITE NETO E OUTRO(S) – SE002603 GUILHERME MARTINS MALUF – SE005280 AGRAVADO : MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SERGIPE

EMENTA ADMINISTRATIVO.

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE E MORALIDADE). PARTICIPAÇÃO DO RECORRENTE EM REUNIÃO PRESIDIDA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL SOBRE CONDICIONANTES AMBIENTAIS DE UMA OBRA. CONDIÇÃO DO AGENTE DE CONSELHEIRO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SERGIPE. PARTICIPAÇÃO NA

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Mais uma vez, a lei repete a fórmula do dispositivo anterior, com o intuito de dificultar, ainda mais a punição pela prática dos atos de improbidade.

Cabe ressaltar que as condutas culposas poderão ensejar sanções administrativas, como, por exemplo, a pena de demissão, mediante a propositura de processo administrativo disciplinar nos moldes determinados pelo estatuto do servidor público.

A questão central é saber se a contratação de servidores temporários sem concurso público, baseada em legislação municipal, configura ato de improbidade administrativa, em razão de eventual dificuldade de identificar o elemento subjetivo necessário à caracterização do ilícito administrativo. Inicialmente, cumpre consignar que, em face dos princípios a que está submetida a administração pública (art. 37 da CF/1988) e tendo em vista a supremacia deles, sendo representantes daquela os agentes públicos passíveis de serem alcançados pela lei de improbidade, o legislador ordinário quis impedir o ajuizamento de ações temerárias, evitando, com isso, além de eventuais perseguições políticas e o descrédito social de atos ou decisões político-administrativos legítimos, a punição de administradores ou de agentes públicos inexperientes, inábeis ou que fizeram uma má opção política na gerência da coisa pública ou na prática de atos administrativos, sem má-fé ou intenção de lesar o erário ou de enriquecimento. Essa intenção foi reforçada pelo pacífico posicionamento jurisprudencial desta Corte Superior, segundo o qual não se pode confundir improbidade com simples ilegalidade, porquanto a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente, sendo indispensável para sua caracterização o dolo, para a tipificação das práticas descritas nos arts. 9º e 11 da Lei n. 8.429/1992, ou que, pelo menos, seja essa conduta eivada de culpa grave (AIA 30/AM, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011). Tal entendimento recebeu tratamento especial – e mais restritivo – quando da recente alteração da Lei n. 8.429/1992 pela Lei n. 14.230/2021, que estabeleceu o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, sendo necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado. De acordo com a jurisprudência desta Corte Superior, desde há muito, a contratação de servidores públicos temporários sem concurso público baseada em legislação local, ainda que considerada inconstitucional pelo acórdão recorrido, afasta a caracterização do dolo genérico para a configuração de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública. O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.

REsp 1.913.638-MA, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, por unanimidade, julgado em 11/05/2022. (Tema 1108)

não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado à Administração Pública.

Ressalte-se que a lei dispõe que, no caso de a pessoa jurídica ser a primeira a firmar o acordo de leniência sobre os atos e fatos investigados, a redução da multa poderá chegar até a sua completa remissão, não sendo aplicável à pessoa jurídica qualquer outra sanção de natureza pecuniária decorrente das infrações especificadas no acordo.

Em caso de descumprimento do acordo de leniência, a pessoa jurídica ficará impedida de celebrar novo acordo pelo prazo de 3 (três) anos contados do conhecimento pela administração pública do referido descumprimento.

Por derradeiro, salienta-se que a simples formalização da proposta de acordo de leniência suspende o prazo prescricional para aplicação das sanções regulamentadas na lei e a sua celebração o interrompe.

Pelo exposto, conforme explicitado anteriormente, essa norma esvazia em parte o conteúdo do art. 2º, parágrafo único, no que tange ao sancionamento de pessoas jurídicas à luz da lei de improbidade, já que a dupla sanção não será permitida e a lei 12.846/13 deve ser priorizada na sanção dessa Pessoa Jurídica.

Art. 4º (Revogado pela Lei 14.230/21).

Art. 5º (Revogado pela Lei 14.230/21).

Art. 6º (Revogado pela Lei 14.230/21).

Art. 7º Se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias.

A lei atribui a todos o dever de zelar pela probidade administrativa de forma que compete a todos os agentes efetivar a representação ao órgão responsável pela investigação e proposição da ação.

Cabe ressaltar que o dispositivo legal não impõe penalidade pela omissão da autoridade pública em prestar essa informação, contudo,

em ausência de contemporaneidade entre o fato delituoso [...] e a prisão preventiva [...]” (RHC n. 79.041/MG, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, 6ª T., DJe 4/4/2017). 9. Não faz jus a prisão domiciliar o réu que não ostenta idade avançada tampouco qualquer doença crônica grave que exija cuidados especiais ou específicos e inviáveis de ser atendidos dentro do sistema penitenciário. 10. Cassada a liminar e denegada a ordem.

(STJ – HC: 381871 SP 2016/0323676-4, Relator: Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ, Data de Julgamento: 18/05/2017, T6 – SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 09/06/2017)

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:

Os atos que causam dano ao erário, sem ensejar enriquecimento ilícito do agente público, pode se dar na busca de outras vantagens, como, por exemplo, a contratação de um amigo ou parente em preços superfaturados, a redução de carga tributária com o intuito de beneficiar terceiros, entre outros.

É considerado menos grave do que a infração regulamentada no artigo anterior e também depende da comprovação do dolo do agente causador do dano.

Ressalte-se que, conforme analisado anteriormente, independentemente do dolo, haverá o dever de reparação dos danos causados ao ente público, ainda que não seja possível a configuração do ato de improbidade e consequente sancionamento do sujeito.

I – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a indevida incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;

Atente-se para o fato de que, nessa situação, o agente não é diretamente beneficiado com valores acrescidos ao seu patrimônio, mas garante o acréscimo patrimonial de terceiros às custas do montante pertencente ao poder público.

II – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

Mais uma vez, o benefício pecuniário é de terceiro, todavia, os prejuízos pecuniários recaem sobre os valores pertencentes ao poder público. Nesses casos, é possível que o agente se beneficie de outra forma.

Assim, o beneficiado terá que, posteriormente, tomar alguma medida de compensação em razão do benefício que lhe foi garantido pela prática deste ato de improbidade.

III – doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

A doação de bens públicos é possível, desde que observadas as normas estabelecidas em lei. A lei 14.133/21 regulamenta, em seu art. 76 as situações em que é possível ser feita, regularmente, a doação de bens pertencentes ao acervo público.

Assim, pode haver doações, nos seguintes casos:

► **BENS IMÓVEIS:**

- permitida para outro órgão ou entidade da Administração Pública, de qualquer esfera de governo;

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;

III – na hipótese do art. 11 desta Lei, pagamento de multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente 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 4 (quatro) anos.

Para cada ato de improbidade, a lei definiu as sanções que deverão ser aplicadas ao agente. Insta salientar que as sanções também sofrem uma gradação, em razão da gravidade do ato praticado.

Tal situação decorre, inclusive, da aplicação do princípio da proporcionalidade, apresentado na disposição legal acerca do tema.

Veja-se o quadro explicativo abaixo que reflete a disposição legal ora analisada.

ATOS QUE GERAM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	ATOS QUE CAUSAM DANO AO ERÁRIO	ATOS QUE ATENTAM CONTRA PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS
perda dos bens e valores adquiridos ilicitamente	perda dos bens e valores adquiridos ilicitamente	–
Perda da função pública	Perda da função pública	–
Suspensão dos direitos políticos por até 14 anos	Suspensão dos direitos políticos por até 12 anos	Multa de até 24 vezes a remuneração do servidor
Multa correspondente ao acréscimo do valor patrimonial do agente	Multa correspondente ao valor do dano	–
Impossibilidade de contratar com o Poder Público e de receber benefícios fiscais até 14 anos	Impossibilidade de contratar com o Poder Público e de receber benefícios por até 12 anos	Impossibilidade de contratar com o Poder Público e de receber benefícios por até 4 anos

Por fim, a norma processual dispõe que, uma vez acolhido o pedido de desconconsideração, a alienação ou a oneração de bens, havida em fraude de execução, será ineficaz em relação ao requerente.

§ 16. A qualquer momento, se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Fazendo uma breve análise da ação civil pública regulada pela lei 7347/85, nota-se que, diferentemente da ação de improbidade administrativa, não possui finalidade punitiva, mas sim reparatória do prejuízo à sociedade.

Nesse sentido, trata-se de ação cabível sempre que o legitimado tiver a intenção de garantir a proteção a interesses difusos e coletivos, assim como de direitos individuais homogêneos, com regulamentação na lei 7.347/85. É possível o manejo desta ação especial para defesa do meio ambiente, do direito do consumidor, da ordem econômica, entre outros, sendo vedada a sua propositura para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional, cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

A lei prevê a possibilidade de ajuizamento de ação cautelar para defesa dos direitos coletivos, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como, com a finalidade de proteção à honra de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA PREVISTA NA LEI 7347/85

No que tange à legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar, a lei define, de forma exaustiva, quais as pessoas que poderão propor a ação, diferentemente do que ocorre na ação popular, cuja legitimidade é atribuída a qualquer cidadão. Nestes termos, são legitimados para a propositura da ação:

- a) o Ministério Público, sendo que, caso não seja o Autor da ação, o *parquet* deverá atuar como fiscal da lei;
- b) a Defensoria Pública, que, não obstante não tenha personalidade jurídica, possui capacidade postulatória, podendo figurar no polo ativo da ação judicial;
- c) a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nestes casos, entidades políticas, com personalidade jurídica própria;
- d) a autarquia, inclusive a associação pública, empresa pública, fundação pública ou sociedade de economia mista;
- e) a associação que, concomitantemente, esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil e inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

A lei define ainda que fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes, sendo que, em caso de desistência infundada ou abandono da ação por associação legitimada, o Ministério Público ou outro legitimado assumirá a titularidade ativa.

Por sua vez, serão legitimados passivos todos aqueles que, sendo pessoa física ou jurídica, derem causa a qualquer conduta que ensejar prejuízos ao meio ambiente, ao direito do consumidor, à ordem econômica ou urbanística, a bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico ou a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

Outrossim, o art. 3º, da lei 7.347/85 define que “A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”.

Verifique que, caso, no bojo da ação de improbidade não estejam presentes os elementos punitivos previstos na legislação, como, por exemplo, o dolo do agente público ou, até mesmo a caracterização do ato ímprobo, mas seja verificado o prejuízo aos interesses difusos protegidos pela ação civil pública, a lei permite a conversão da medida, como meio de resguardar a economicidade processual.

Assim, passa-se a buscar a reparação de danos e anulação de atos lesivos, ao invés de se discutir as sanções a serem aplicadas ao agente público e ao particular que teria sido beneficiado com o suposto ato.

§ 17. Da decisão que converter a ação de improbidade em ação civil pública caberá agravo de instrumento.

Essa decisão poderá ser alvo de recurso de agravo de instrumento, por se caracterizar decisão interlocutória, nos termos do art. 1.015, XIII do Código de Processo Civil.

§ 18. Ao réu será assegurado o direito de ser interrogado sobre os fatos de que trata a ação, e a sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão.

Trata-se de manifestação do direito de defesa, por meio da produção de prova legítima, qual seja o depoimento pessoal do acusado. Todavia, por se tratar de ação punitiva, não deve ser admitida a ocorrência de presunções pelo exercício do referido direito.

Assim, a recusa em prestar depoimento pessoal não deve gerar qualquer tipo de presunção negativa ao acusado.

§ 19. Não se aplicam na ação de improbidade administrativa:
I – a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor em caso de revelia;

ANEXO

QUADRO COMPARATIVO

Lei de Improbidade (Lei 8.429/92)

X

Lei de Improbidade após alterações
trazidas pela Lei 14.230/21

LEI 8.429/1992 – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	ALTERAÇÕES – LEI 14.230/21
Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências	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.
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:	
CAPÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	
Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa	Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

LEI 8.429/1992 – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	ALTERAÇÕES – LEI 14.230/21
incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.	
Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.	§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. § 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. § 5º Os atos de improbidade violam o patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, incluído o de Tribunais de Contas e do Ministério Público.