

Maurício Ferreira Cunha
Renato Pessoa Manucci

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Comentada para concursos

*Lei 8.429, de 02 de junho de 1992
com as alterações da Lei 14.230, de
25 de outubro de 2021*

2^a
edição

2022

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.

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)

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:



COMENTÁRIOS

1. Fundamento constitucional: a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa e pela sigla “LIA”, expressões adotadas nesta obra para fazer referência ao diploma legal em estudo, regulamenta o art. 37, § 4º da Constituição Federal (CF), que prevê as consequências da prática do ato de improbidade administrativa, é dizer, as sanções que o agente fica sujeito caso incorra neste ilícito, dispondo 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”. A parte final do preceptivo constitucional deixa claro que se trata de **norma constitucional de eficácia limitada**, consoante o magistério de José Afonso da Silva, para quem “o legislador constituinte reconheceu a conveniência de disciplinar a questão da improbidade administrativa

e suas consequências; mas, por qualquer razão, limitou-se a traçar o esquema do instituto ali previsto, incumbindo ao legislador ordinário sua complementação, segundo a forma, critérios, requisitos, condições e circunstâncias ali expressos”¹. A Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu diversas alterações na LIA, incluindo sua ementa. A bem da verdade, a ementa originária da Lei 8.429/92 não condizia com o seu conteúdo, falha decorrente do seu processo legislativo. Nesse particular, portanto, a Lei 14.230/2021 corrigiu a mencionada incorreção e deixou claro o objeto da norma, que é justamente regulamentar o § 4º do art. 37 da Constituição.

REMEMORANDO!

De acordo com o art. 3º da Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona, a lei é estruturada em três partes básicas:

- (i) parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
- (ii) parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;
- (iii) parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

A ementa, a teor do art. 5º da sobredita Lei Complementar, “será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei”.

O tratamento da probidade administrativa na Constituição não se limita ao art. 37, § 4º, que é o principal, havendo outros comandos constitucionais, tais como:

- (i) **art. 14, § 9º:** delega à Lei Complementar a tarefa de definir “outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”;

1. SILVA, José Afonso. *Comentário Contextual à Constituição*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 354.

- (ii) **art. 15, V:** elenca como causa de suspensão dos direitos políticos a condenação por ato de improbidade administrativa;
- (iii) **art. 37, *caput*:** elenca entre os princípios constitucionais da Administração Pública a moralidade administrativa, ao lado da legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência;
- (iv) **art. 85, V:** tipifica como crime de responsabilidade do Presidente da República os atos que atentem contra a probidade na Administração.

2. Competência legislativa e natureza da LIA: as competências legislativas dos entes federados, representativa de sua autonomia política, estão dispostas no texto constitucional que as divide em:

- a) *privativas*: arts. 22 (competência privativa da União) e 30 (competência privativa dos Municípios);
- b) *residuais* ou *remanescentes dos Estados*: art. 25, § 1º; e
- c) *concorrente entre União, Estados, DF e Municípios*: arts. 24 e 30, II.

Em nenhuma delas, porém, há menção à improbidade administrativa, de modo que existe um vácuo legislativo. A omissão, aparentemente, permitiria concluir que a improbidade não se insere no raio de competências privativas da União e tampouco dos Municípios e, pois, incluir-se-ia na competência concorrente entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, até porque, em matérias de Direito Administrativo, a regra é a competência concorrente.

No entanto, a LIA aborda temas e institutos afetos a outros ramos da ciência jurídica, tais como os atos de improbidade e as respectivas sanções, de natureza preponderantemente cível ou política, além do processo judicial, inerente ao direito processual, que se incluem na competência privativa da União, nos termos do art. 22, inciso I, da Lei Fundamental brasileira.

Logo, a LIA é uma Lei Nacional, haja vista que aplicável indistintamente a todos os entes federativos.

Lei Nacional x Lei Federal: nacional é a lei de aplicação em todo o território nacional, alcançando todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), tais como a Consolidação

das Leis do Trabalho (CLT), o Código de Processo Civil (CPC), o Código de Processo Penal (CPP), ao passo que federal é aquela cuja aplicabilidade é restrita à União, a exemplo da Lei 8.112, de 1990, que institui o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, suas Autarquias e Fundações Públicas.

Não obstante, lembram Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende Oliveira que algumas de suas normas “[...] possuem conteúdo essencialmente administrativo, o que, em razão da autonomia federativa, acarreta a prerrogativa de exercício da competência legislativa autônoma por cada ente federado. Vale dizer, a União não poderia elaborar normas de Direito Administrativo aplicáveis aos demais entes, devendo, portanto, respeitar a autonomia federativa”². Nesse sentido, destacam-se duas prescrições normativas de cunho essencialmente administrativo:

(i) art. 13, caput: “A posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente”;

(ii) art. 14, § 3º: “Atendidos os requisitos da representação, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, observada a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente”.

3. Constitucionalidade da Lei 8.429, de 1992: a constitucionalidade da LIA, sob o aspecto formal, foi discutida pelo STF por ocasião do julgamento da *ADI 2.182/DF*, proposta pelo Partido Trabalhista Nacional (PTB) ao argumento de que, na tramitação do projeto que originou a LIA, houve desrespeito aos comandos do art. 65 da Constituição:

“Art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar.

2. NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Manual de Improbidade Administrativa. Direito Material e Processual*. 2ª ed. São Paulo: Método, 2014, p. 57.

Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará à Casa iniciadora”.

Isso porque o projeto inicialmente aprovado pela Câmara dos Deputados foi substancialmente alterado no Senado Federal com inserção de novas normas através de substitutivo e, ao retornar à Câmara, esta Casa aproveitou alguns dispositivos aprovados no Senado e rejeitou a maioria do substitutivo, encaminhando a proposta legislativa à sanção do Chefe do Poder Executivo.

A tese, contudo, não foi acolhida pelo Pretório Excelso que declarou a constitucionalidade da LIA (ver acórdão colacionado no tópico “CASUÍSTICA”).

Há, ainda, impugnações à constitucionalidade material da LIA, constantes da *ADI 4.295/DF*, proposta pelo Partido da Mobilização Nacional (PMN), e pendente de julgamento pelo STF até o presente momento. Dentre outros fundamentos, sustenta-se que a LIA malferia o princípio da segurança jurídica e da razoabilidade/proporcionalidade em razão da vagueza de seus termos na tipificação de condutas puníveis com sanções gravíssimas, destoando do regime idealizado pelo legislador constituinte (art. 37, § 4º, CF).

Na doutrina, argumenta-se ainda que a LIA seria inconstitucional por prever outras sanções não contempladas pelo § 4º do art. 37 da Constituição, entendimento não comungado pela **maioria** dos que consideram o **rol** do dispositivo constitucional meramente **exemplificativo**.



CASUÍSTICA

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. 1. QUESTÃO DE ORDEM: PEDIDO ÚNICO DE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DE LEI. IMPOSSIBILIDADE DE EXAMINAR A CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. 2. MÉRITO: ART. 65 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DA LEI 8.429/1992 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA): INEXISTÊNCIA. 1. Questão de ordem resolvida no sentido da impossibilidade de se examinar a constitucionalidade material dos dispositivos da Lei 8.429/1992 dada a circunstância de o pedido da ação direta de inconstitucionalidade se limitar única e exclusivamente à declaração de inconstitucionalidade formal da lei, sem qualquer argumentação relativa a eventuais vícios materiais de constitucionalidade da norma. **2. Iniciado o projeto de lei na Câmara de Deputados, cabia a esta o encaminhamento à sanção do Presidente da República depois de examinada a emenda apresentada pelo Senado da**

República. O substitutivo aprovado no Senado da República, atuando como Casa revisora, não caracterizou novo projeto de lei a exigir uma segunda revisão. 3. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente” (STF, *ADI 2.182/DF*, Pleno, rel. Min. Marco Aurélio, rel. p/ acórdão Cármen Lúcia, j. 12.05.2010, DJe 10.09.2010, grifamos).



APLICAÇÃO EM PROVAS E CONCURSOS PÚBLICOS

- 1. (Prefeitura Municipal de São José dos Campos – Procurador – Vunesp – 2019) Nos termos da doutrina existente, improbidade administrativa na Administração Pública**
- (A) viola o direito de receber dos órgãos públicos informações de interesse coletivo ou geral.
 - (B) é uma especial ou qualificada forma de imoralidade.
 - (C) apresenta características próprias, inconfundíveis com as características do detentor do poder.
 - (D) é a consagração da responsabilidade objetiva do Estado, sem a necessidade de comprovação de dolo ou culpa do agente que tenha dado causa ao dano.
 - (E) é a discriminação infundada, baseada em questões de ordem pessoal dos envolvidos.

1
B

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 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.

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. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do 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 pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 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)

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

§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)



COMENTÁRIOS

1. Bem jurídico tutelado pelo sistema de responsabilização da improbidade administrativa: a Lei 14.230/2021 consagrou verdadeiro sistema de responsabilização dos atos de improbidade administrativa, deixando consignado que o bem jurídico objeto de sua proteção é a **probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções**, como forma de assegurar a **integridade do patrimônio público e social**.

Atenção: embora formalmente a Lei 14.230, de 2021, tenha promovido alterações na Lei 8.429/92, a reforma que se operou foi substancialmente compatível com um novo modelo, o que se constata pela nova redação do *caput* do art. 1º que anuncia um sistema de responsabilização. Por isso, muitos entendimentos jurisprudenciais foram superados, conforme será estudado nos tópicos específicos.

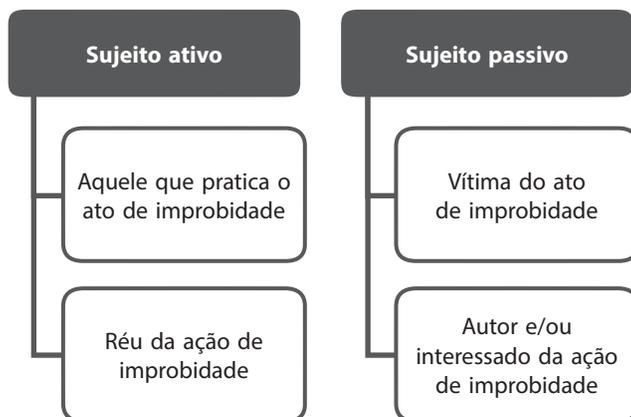
Ademais, a referência a um “sistema de responsabilização” deixa entrever que a tutela à probidade administrativa compreende um conjunto de diplomas legislativos que não se resume à Lei 8.429/92. Comentando o *caput* do art. 1º da LIA, Marçal Justen Filho lembra que “[...] esse sistema deve ser interpretado em seu conjunto, tomando em vista a inter-relação entre as diversas disposições”³.

Importante destacar que a improbidade administrativa se apresenta na atuação do agente público ofensiva ao princípio da moralidade (imoralidade administrativa qualificada) e em prejuízo das entidades mencionadas no art. 1º, §§ 5º, 6º e 7º da LIA. O bem jurídico tutelado pela probidade administrativa é a gestão da coisa pública, que se constitui em interesse difuso, a merecer proteção jurídica dentro do sistema das ações coletivas, ao lado da Lei da Ação Civil Pública (7.347/85), da Ação Popular (4.717/65) e da Lei Anticorrupção (12.846/13). Conquanto tenha caráter punitivo, a ação de improbidade administrativa tem natureza civil, caracterizando, em verdade, uma espécie de ação civil pública.

Consoante escólio jurisprudencial do STJ, “[...] a improbidade administrativa é a caracterização atribuída pela Lei nº 8.429/92 a determinadas condutas praticadas por qualquer agente público e também por particulares contra ‘a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual’ (art. 1º). [...] Pela Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa busca-se, além da punição do agente, o ressarcimento do dano causado ao patrimônio público, bem como a reversão dos produtos obtidos com o proveito do ato ímprobo. [...]” (*REsp 1319515/ES*, 1ª Seção, rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, rel. p/ acórdão Min. Mauro Campbell Marques, j. 22.08.2012, DJe 21.09.2012)

Com base nestas premissas é possível identificar os sujeitos da improbidade administrativa:

3. JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 07.



2. Princípios constitucionais do direito administrativo sancionador:

O § 4º do art. 1º, inserido pela Lei 14.230/2021, determinou, expressamente, a incidência, ao sistema da improbidade administrativa, dos chamados princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Na prática, a alteração incorpora ao novo sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa os princípios e garantias inerentes ao direito penal, o que é consectário lógico do caráter punitivo do mencionado modelo.

Com efeito, tal como lembra o Ministro do STJ Benedito Gonçalves, em artigo escrito em coautoria com Renato César Guedes Grilo, “em essência qualitativa, não há diferença alguma da punição administrativa para a sanção penal: em ambos os casos o Estado expressa, por meio dos órgãos públicos competentes, o seu poder de punir condutas antijurídicas. É por isso que deve existir um núcleo mínimo de garantias aplicáveis à expressão punitiva do Estado, seja ela exercida e efetivada pelos órgãos administrativas, seja pela justiça criminal”⁴.

Dessa forma, a similitude do regime jurídico impõe tratamento uniforme com a incidência dos princípios que conformam tais ramos da ciência jurídica, notadamente aqueles que consubstanciam direitos

4. GONÇALVES, Benedito; GRILLO, Renato César Guedes. *Os Princípios Constitucionais do Direito Administrativo Sancionador no Regime Democrático da Constituição de 1988*. Revista Estudos Institucionais, v. 07, n. 02, p. 469.

ANEXO ÚNICO

Tabela comparativa entre a redação originária e as alterações operadas pela Lei 14.230/2021

Redação originária	Lei 14.230/2021
Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos <u>casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional</u> e dá outras providências.	Dispõe sobre as sanções aplicáveis <u>em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal</u> ; e dá outras providências.
Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade <u>para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento</u> do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.	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.
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 <u>bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento</u> do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.	Parágrafo único. (Revogado).