

*Matheus Carvalho*

# LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

 ***Comentada***

Atualizada com a

**Lei nº 14.230/2021**

**3ª edição**  
revista, atualizada  
e ampliada

2024

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://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 8.429/92, 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 Filho<sup>1</sup>, 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.

é conceito mais amplo do que a moralidade. O posicionamento majoritário da Doutrina, que deve ser seguido para provas de concursos públicos, afirma que a moralidade e a probidade, enquanto princípios, são expressões sinônimas, em razão de a Constituição da República ter mencionado em seu texto a moralidade como princípio no art. 37, *caput*, e a improbidade como lesão ao mesmo princípio.

Todavia, a noção de improbidade não se confunde com a de imoralidade, sendo esta uma espécie daquela. O agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade, contudo, nem todo ato de improbidade tipificado em lei corresponde a violação ao princípio da moralidade.

Com efeito, a Lei de Improbidade Administrativa deu tratamento amplo à matéria, estipulando uma série de atos de improbidade que não configuram imoralidade, como, por exemplo, atos que causam dano ao erário, praticados com culpa *stricto sensu* pelo agente ímprobo. Dessa forma, pode-se dizer que a improbidade administrativa é gênero do qual a violação à moralidade é uma espécie.

É importante mencionarmos que a Lei de Improbidade Administrativa não deve ser aplicada para meras irregularidades ou transgressões disciplinares – pois estas serão devidamente punidas na instância administrativa, mediante a instauração de processo disciplinar. De outro modo, visa a resguardar os princípios da administração pública.

Conforme a Lei 8.429/92, são espécies de improbidade administrativa:

- ações ou omissões que geram enriquecimento ilícito, em detrimento da função pública;
- ações ou omissões dolosas ou culposas que causam dano ao erário;
- ações ou omissões que atentam contra os princípios da Administração Pública.

A configuração do ato de improbidade não depende da demonstração de dano patrimonial ao erário público, podendo estar configurada pela simples violação a princípios administrativos.

## NATUREZA JURÍDICA DAS SANÇÕES DE IMPROBIDADE

É cediço que as instâncias penal, administrativa e cível são independentes e que os atos de improbidade podem ser sancionados nas três instâncias. Importante saber que as sanções de improbidade previstas na Lei 8429/92 têm natureza civil, não impedindo, contudo, a apuração de responsabilidades na esfera administrativa e na esfera penal. Frise-se, portanto, mais uma vez, que a **natureza da ação de improbidade é cível**, muito embora não se confunda com a ação civil pública para a proteção de interesses difusos.

Ressalta-se que o tema enseja controvérsia doutrinária, já que se defende também na interpretação literal da lei que teríamos uma outra instância de punição, caracterizada como improbidade e que não seria penal, civil ou administrativa.

Nesse sentido a lei 8.429/92, após as alterações ocorridas em 2021, diferencia a instância civil da instância de improbidade administrativa, caracterizando essas penalidades como uma outra instância de punição.

Logo, ao praticar um ato de improbidade, o servidor estará sujeito às sanções administrativas (conforme processo administrativo disciplinar estipulado no seu estatuto), sem prejuízo da ação penal nos moldes da legislação pertinente.

Por fim, haverá a responsabilização civil deste servidor, e conforme a Lei de Improbidade Administrativa, ainda poderá sofrer as sanções previstas nessa legislação específica.

As sanções por improbidade serão aplicadas mediante a propositura da Ação de Improbidade. A Ação de Improbidade não é regulamentada pela Lei de Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) e com ela não se confunde. Isso porque a própria Lei 8.429/92 define os contornos dessa ação.

Sendo assim, por tratar-se de lei que comina sanções administrativas àqueles que causam dano direto ou não ao erário público, entende-se que compete privativamente à União legislar acerca de improbidade administrativa e, dessa forma, a Lei 8.429/92 tem abrangência nacional e não somente federal.

**NOVA EMENTA DA LEI 8.429/92**

Vale ressaltar que, originariamente, a lei 8.429/92 dava a entender que a lei se aplicava somente aos agentes públicos e, ainda, desde que fosse comprovado o enriquecimento ilícito no exercício da função.

Nesse sentido, a ementa dispunha que a lei “*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*”.

A nova redação da ementa é mais abrangente, tornando legítima a punição de particulares que concorram para a prática do ato de improbidade além de permitir a configuração de infração de improbidade sem que haja o necessário enriquecimento do agente público.

**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.

A probidade administrativa, enquanto princípio, está diretamente ligada à noção de moralidade. Trata-se de princípio que exige a honestidade, lealdade, boa-fé de conduta no exercício da função administrativa – ou seja, a atuação não corrupta dos gestores públicos, ao tratar com a coisa de titularidade do Estado. Esta norma estabelece a obrigatoriedade de observância a padrões éticos de conduta, para que se assegure o exercício da função pública de forma a atender às necessidades coletivas.

É importante que, interpretando a Constituição Federal como uma norma posta integrante do ordenamento jurídico nacional, se admita que a atuação em desconformidade aos padrões de moralidade enseja uma violação ao princípio da legalidade, amplamente considerado, por abranger, inclusive, os princípios e regras constitucionais.

Sendo assim, por ser a moralidade um conceito jurídico indeterminado, normalmente a jurisprudência aplica a sua violação como vício

de legalidade da atuação administrativa. No entanto, a moralidade deve ser analisada como princípio autônomo, sendo possível a retirada de um ato administrativo imoral, ainda que não haja direta violação ao princípio da legalidade.

Neste sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>2</sup> dispõe que “*embora não se identifique com a legalidade (porque a lei pode ser imoral e a moral pode ultrapassar o âmbito da lei), a imoralidade administrativa produz efeitos jurídicos, porque acarreta a invalidade do ato, que pode ser decretada pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. A apreciação judicial da imoralidade ficou consagrada pelo dispositivo concernente à ação popular*”.

Ademais, a doutrina pátria costuma designar esta obrigatoriedade de atuação conforme padrões éticos de conduta como “Moralidade Jurídica”. Daí se estabelecer que a moralidade no trato com a coisa pública que assegura a boa administração e sua disciplina interna não se confunde com a “moral social”.

A “moralidade social” procura fazer uma diferenciação entre o bem e o mal, o certo e o errado no senso comum da sociedade; já a “moralidade jurídica” está ligada sempre ao conceito de bom administrador, de atuação que vise alcançar o bem-estar de toda a coletividade e dos cidadãos aos quais a conduta se dirige.

§ 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.

A lei prevê 3 (três) espécies de atos de improbidade administrativa, quais sejam as condutas que importem em enriquecimento ilícito do agente, aquelas que causem dano patrimonial ao erário e as que atentam contra princípios da Administração Pública.

Essas condutas serão analisadas de forma mais acurada nos artigos que definem cada uma delas, todavia, cabe ressaltar que a lei permite

2. PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. Direito Administrativo. São Paulo: Atlas, 21ª ed. 2008.

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 AGRAVO 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**

**REUNIÃO COMO DE INTEGRANTE DE UMA COMISSÃO INSTITUÍDA PELO MUNICÍPIO DE PIRAMBU/SE. PEDIDO INICIAL QUE SEQUER APONTA A OCORRÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO E NEM ENRIQUECIMENTO ILÍCITO DO AGENTE. CAPITULAÇÃO DO FATO EXCLUSIVAMENTE NA REGRA DO ART. 11 DA LEI N. 8.429/92. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE SEQUER ADUZ A OCORRÊNCIA DA NOTA ESPECIAL DA MÁ-FÉ NA CONDUTA. REVALORAÇÃO JURÍDICA DAS PREMISSAS ADOTADAS NO ARESTO. MERO DESATENDIMENTO A UM PRINCÍPIO (NO CASO, O DA LEGALIDADE), SEM QUALQUER NOTA ESPECÍFICA DE MÁ-FÉ. AGRAVO INTERNO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE, PARA CONHECER DO RECURSO ESPECIAL E DAR-LHE PROVIMENTO.**

I. DO AGRAVO INTERNO: 1. Descabe prover o agravo interno, no tocante à alegada violação do art. 535 do CPC/1973, porquanto o acórdão recorrido fundamentou, claramente, o posicionamento por ele assumido, de modo a prestar a jurisdição que lhe foi postulada. Sendo assim, não há que se falar em omissão do aresto pelo fato de o Tribunal a quo haver decidido a lide de forma contrária à defendida pelo recorrente, elegendo fundamentos diversos daqueles por ele propostos, não configura omissão ou qualquer outra causa passível de exame mediante a oposição de embargos de declaração. 2. Comprovado que não se trata de reexame de fatos, eis que incontroversos no feito, mas de reavaliação jurídica, é imperioso anotar que se deve conhecer do recurso especial interposto. 3. Agravo interno conhecido e provido, em parte, para conhecer, integralmente, do recurso especial. II. DO RECURSO ESPECIAL: Documento: 1571013 – Inteiro Teor do Acórdão – Site certificado – DJe: 06/03/2019 Página 1 de 8 Superior Tribunal de Justiça **4. A orientação jurisprudencial sedimentada no Superior Tribunal de Justiça estabelece que a configuração do ato de improbidade por ofensa a princípio da administração depende da demonstração do chamado dolo genérico.** 5. O acórdão combatido, embora repita que houve o cometimento de ato de improbidade, não consigna a ocorrência de má-fé e nem dano ao erário (até porque esse não foi fundamento do pedido inicial). E, para concluir pelo alegado cometimento da improbidade administrativa, apenas assenta que tal ocorre pela mera afronta aos princípios da Administração Pública decorrente do fato de o recorrente haver participado de uma

reunião, presidida pelo Ministério Público Federal e Estadual acerca de condicionantes de uma obra, na condição de cidadão do Município de Pirambu/SE, mesmo ocupando, concomitantemente, o cargo de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe. (...)

Com a nova redação, a lei se limita a permitir a configuração dos atos de improbidade administrativa quando o dolo específico estiver presente, condição de difícil comprovação prática, aumentando o risco de impunidade nas infrações elencadas no normativo em apreço.

De fato, a demonstração de que o agente agiu com o intuito claro de alcançar o resultado ilícito será de difícil comprovação, na maioria dos casos, o que permitirá ao agente alegar a sua incompetência técnica ou falta de zelo como ensejador do dano, afastando a possibilidade de punição.

Imagine-se que, nem mesmo a imprudência desarrazoada ou a negligência clara e ilegal poderá ensejar sanções de improbidade, haja vista a exigência legal expressa de dolo específico.

Esse dispositivo tende a esvaziar as condenações de improbidade administrativa, promovendo um incentivo à corrupção em clara dissonância com o ordenamento jurídico pátrio, inclusive diante do entendimento consolidado no Supremo Tribunal Federal que, em repercussão geral, apontou a retroatividade deste dispositivo.

A jurisprudência dos tribunais superiores já se apresenta no sentido de não permitir a caracterização do ato de improbidade sem a comprovação clara e indiscutível do elemento doloso.

Pode-se citar como exemplo decisões que consideram não constituir improbidade, por falta de elemento subjetivo, a preterição da ordem do concurso público por meio da contratação de servidores temporários fora dos limites da Carta Magna, desde que haja lei (ainda que inconstitucional) amparando o fato<sup>3</sup>.

---

3. A contratação de servidores públicos temporários sem concurso público, mas baseada em legislação local, por si só, não configura a improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei n. 8.429/1992, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo) necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública.

§ 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)**

Todavia, estarão afastadas as penalidades de natureza civil pela prática de atos de improbidade, haja vista a necessária comprovação de dolo específico como elemento subjetivo para a caracterização desse tipo de ilícito.

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

Por óbvio, todos os princípios expressos e implícitos no texto constitucional, aplicáveis ao Direito Administrativo devem ser respeitados na configuração dos atos de improbidade. Dentre esses princípios, cabe ressaltar aqueles diretamente ligados ao direito sancionador, mais especificamente os princípios do devido processo legal, contraditório, ampla defesa, proporcionalidade e motivação, entre outros.

Analisemos, de forma perfunctória, alguns desses princípios.

#### ► PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA

Tratam-se de princípios expressos no texto constitucional de 1988, em seu artigo 5º, LV, como garantia fundamental do cidadão. Em síntese, é o direito conferido ao particular de saber o que acontece no processo administrativo ou judicial de seu interesse, bem como o direito de se manifestar na relação processual, requerendo a produção de provas e provocando sua tramitação, seja diante de um processo judicial ou de um processo administrativo. Cumpre transcrever o dispositivo constitucional.

“LV – aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes”.

A garantia de conhecimento dos atos processuais e a manifestação do particular em sua defesa são decorrência lógica do princípio do devido processo legal, exposto no art. 5º, LIV da Carta Magna. Importante ressaltar que o texto constitucional determina explicitamente

a aplicação destes princípios em sede de processos administrativos, sendo que o desrespeito a essas garantias enseja a nulidade do processo e de todos os atos administrativos dele decorrentes.

Primordialmente, o contraditório é tema de suma importância na história processual, haja vista ser indiscutível a premissa de que ninguém pode ser processado e julgado sem ter amplo conhecimento dos fatos relatados nesse processo e dos motivos que deram ensejo a sua instauração. Neste sentido, Diogo de Figueiredo<sup>4</sup>, em seu entendimento, estabelece que *“Esta nítida proscrição da inquisitorialidade pela Constituição devolve ao direito brasileiro a sua plena dimensão ética, no mesmo patamar dos ordenamentos mais avançados. Assim, o princípio do contraditório, que basicamente determina que se ouçam as partes envolvidas, é instrumento de garantia processual imprescindível, voltado à observância de uma extensa gama de liberdades fundamentais, sem a qual perderiam sua primeira linha de defesa e só poderiam ser invocados depois de, por tantas vezes, se apresentarem irremediavelmente violados”*.

Ademais, sendo o processo uma relação bilateral, o contraditório permite a participação do interessado na condução do feito, tendo o poder de influenciar na decisão a ser proferida, concedendo ao julgador a sua visão acerca do tema discutido.

Ressalte-se que, para que se garanta o exercício do contraditório de forma regular, é indispensável o respeito ao princípio da igualdade na relação processual. O particular interessado deve ter o mesmo poder de convencimento que qualquer outra pessoa na relação processual e, para tanto, terá direito a ser notificado dos atos a serem praticados, bem como de produzir provas e participar da produção de todas as provas produzidas nos autos.

Com efeito, não se considera suficiente dar ao cidadão o conhecimento do feito, mas sim, admitir a sua participação com a prática de atos de relevância no curso do procedimento. Portanto, é importante que o direito à produção de provas não seja meramente formal, sendo

---

4. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro. Editora Forense, 2009.