



Ronny Charles Lopes de Torres
Fernando Ferreira Baltar Neto

Direito Administrativo

15^a
Edição

Revista,
atualizada
e ampliada

2025

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

Improbidade administrativa

Ronny Charles

1. INTRODUÇÃO

A doutrina registra a identidade existente entre o princípio da **probidade administrativa** e da **moralidade administrativa**. Para alguns, são expressões que se equivalem, sendo a probidade um subprincípio da moralidade; para outros a probidade administrativa é mais ampla que a moralidade administrativa, pois a violação à moralidade administrativa é apenas uma das hipóteses da prática de atos de improbidade estabelecidas pela legislação.

No capítulo que trata sobre a Administração Pública, a Constituição Federal estabelece 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 (§4º, art. 37). Tal dispositivo foi regulamentado pela **Lei federal nº 8.429/92**, que define os elementos do ato de improbidade, suas modalidades, sanções cabíveis e regulamenta o respectivo processo administrativo e judicial.

Desde outrora defendemos que a improbidade administrativa estaria relacionada ao exercício da função administrativa, em sentido amplo. Não parece ter sido à toa que sua principal referência constitucional foi inserida, justamente, no artigo 37, em capítulo que trata sobre a Administração Pública. Essa percepção, de que o regime jurídico regrador da improbidade está relacionado ao próprio regramento da Administração Pública e sua atividade administrativa, ajuda o aplicador do direito a definir o campo de atuação desse sistema especial de responsabilização e o porquê de sua vinculação ao direito administrativo e da exclusão de determinados atos, mesmo que praticados por agentes públicos, da seara de responsabilização estabelecida pela Lei federal nº 8.429/92¹.

1. Para um estudo mais aprofundado, sobre o tema, sugerimos a leitura do nosso livro *Improbidade administrativa*, publicado em autoria com André J. de Holanda Jr e indicado nas referências desta obra.

Nada obstante, o novo §5º do artigo 1º da Lei nº 8.429/92 (incluído pela Lei nº 14.230/2021) definiu que “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. Em uma leitura isolada, esse dispositivo pode indicar uma expansão da identificação da improbidade para atos praticados além da função administrativa, já que ele faz alusão ao “exercício de suas funções”.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Promotor de Justiça (VUNESP – MPE/SP/2023), em questão sobre o regime da Lei de Improbidade Administrativa, foi considerada correta a seguinte assertiva: “O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa instituído pela Lei Federal nº 8.429/92 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 dessa Lei”.

Para o estudo deste tema, é fundamental a constante atualização e leitura das decisões jurisprudenciais dos Tribunais pátrios, notadamente STF e STJ, por ser comum identificar-se mudança de compreensão ou mesmo formação de entendimentos específicos, diante de casos concretos. Na verdade, o tema carece de melhor sistematização, sendo fundamental que a doutrina e a jurisprudência avancem para uma racionalização, evitando casuísmos.

2. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Não há referência expressa na Constituição, acerca da **competência legislativa** sobre improbidade administrativa. Diante da natureza jurídica da maioria de suas disposições (processuais, cíveis e políticas), podemos concluir que, em quase sua totalidade, a Lei federal nº 8.429/92 possui natureza de **lei nacional**, valendo para União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

José dos Santos Carvalho Filho lembra que, em relação às disposições de **natureza administrativa**, a Lei nº 8.429/92 é, apenas, **federal**, permitindo aos demais entes regulamentação própria. Assim ocorreria, por exemplo, quando a Lei trata sobre a declaração de bens e valores (antes da posse de servidores) ou quando faz referência ao processo administrativo para apuração de representação sobre ato de improbidade, indicando o processamento pela Lei nº 8.112/90 (de âmbito federal).

A probidade administrativa envolve interesse transindividual, de natureza indivisível, titularizada por toda a sociedade e caracterizada como interesse difuso.

3. ELEMENTOS

Conforme a doutrina de Maria Sílvia Zanella Di Pietro, para que o ato de improbidade administrativa acarrete a aplicação das medidas sancionatórias previstas

no § 4º do artigo 37 da Constituição Federal, é exigida a presença de determinados **elementos** identificados na regulamentação legal, quais sejam:



Analisaremos cada um desses elementos, de forma mais detida, adiante.

3.1. Sujeito passivo

O **sujeito passivo** será aquele atingido pelo ato de improbidade. Os §§ 5º, 6º e 7º do artigo 1º da Lei nº 8.429/92, incluídos pela Lei nº 14.230/2021, apontam as entidades que, atingidas por ato de improbidade, legitimam a incidência das punições previstas na Lei.

Segundo o dispositivo seriam elas:

- a administração direta e indireta de quaisquer dos entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) (**sujeitos passivos primários**);
- entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais; e entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual (**sujeitos passivos secundários**).

O ato que apenas atinge bem privado e individual, não se submete ao regime jurídico da improbidade; contudo, o mesmo não ocorre com o ato que atinge bem/interesse privado e público ao mesmo tempo. Assim, por exemplo, a tortura de preso, praticada por agente público que tinha o dever de resguardá-lo, pode constituir ato de improbidade administrativa, pois além da lesão ao particular preso (aspecto privado), atenta contra a própria Administração Pública (aspecto público), ferindo suas bases de legitimidade e respeitabilidade (STJ. REsp 1.177.910-SE. DJe 17/2/2016).

3.2. Sujeito ativo

O **sujeito ativo** é aquele que pratica o ato de improbidade. A Lei aponta as pessoas que, praticando um ato de improbidade (conforme descrito na Lei), submetem-se aos efeitos sancionatórios nela previstos. De acordo com a Lei nº 8.429/92, são sujeitos ativos o **agente público** e o **terceiro** que, mesmo não sendo agente público, **induz ou concorra dolosamente** para a prática do ato de improbidade.

► **Atenção!**

A Lei nº 14.230/2021 alterou o art. 3º da Lei nº 8.429/92. Com a nova redação, o **terceiro apenas beneficiário não é mais considerado sujeito ativo do ato de improbidade administrativa.**

Nesta feita, o particular não qualificado como agente público (**extra-neus**) somente poderá ser responsabilizado quando **induzir ou concorrer dolosamente** para a prática do ato de improbidade, não mais sendo passível desta responsabilização quando tão somente se beneficie do ato ímprobo praticado.

É inviável o manejo da ação de improbidade exclusivamente e apenas contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda. Assim, implicitamente, há uma necessária relação entre a improbidade administrativa e o exercício da função pública, já que o terceiro, para figurar como sujeito ativo, deve concorrer ou induzir para a prática do ato.

Para os efeitos da LIA, considera-se **agente público** o agente político, o servidor público e 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 nas entidades compreendidas como sujeito passivo do ato de improbidade.

► **Atenção!**

O estagiário que atua no serviço público, ainda que transitoriamente, remunerado ou não, está sujeito a responsabilização por ato de improbidade administrativa (STJ, REsp 1.352.035-RS, DJe 8/9/2015 – Informativo 568).

Conforme dispositivo incluído pela Lei nº 14.230/2021, os **sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado** não respondem pelo ato de improbidade que venha a ser imputado à pessoa jurídica, salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação.

Na hipótese de **litisconsórcio passivo**, a condenação ocorrerá no limite da participação e dos benefícios diretos, vedada qualquer solidariedade.

► **Importante!**

As sanções da LIA não se aplicarão à pessoa jurídica, caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Discussão importante relaciona-se à responsabilidade dos **agentes políticos** pela prática de atos de improbidade. Já houve recuos e avanços jurisprudenciais sobre o tema.

Com as alterações proporcionadas pela Lei nº 14.230/2021, restou expresso no art. 2º da Lei nº 8.429/92 que **os agentes políticos são considerados agentes públicos, para fins de responsabilização por prática de improbidade administrativa.**

Em nossa opinião, a responsabilização por ato de improbidade administrativa é ínsita ao regime jurídico administrativo, sendo aplicável quando o ato ilícito está

relacionado ao específico exercício de função administrativa, independentemente da classificação do agente público, como agente político. Essa percepção poderia ajudar a melhor definir o campo de aplicação desse regime jurídico de responsabilização. Assim, os agentes políticos não estariam imunes ao processo de responsabilização, por improbidade, quando praticassem atos passíveis desta classificação (atos políticos). Contudo, em contrapartida, esses agentes públicos, sejam ou não agentes políticos, estariam submetidos a tal regime de responsabilização quando praticarem atos ilícitos relacionados ao exercício da função administrativa. Nessa feita, não seria compatível tal responsabilização, quando o ato é praticado no exercício das funções políticas (ou de Governo), legislativa ou jurisdicional².

O STF tem apresentado o entendimento de que **“os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade”** (STF. Pet 3.240 AgR/DF, julgamento em 10.5.2018). Segundo o Supremo, **“inexiste foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa propostas, em razão do seu nítido caráter civil”** (Al 762.136 AgR, Public. 09-11-2018).

Por outro lado, existe também o entendimento no sentido de que, embora respondam por ato de improbidade administrativa, não seria possível a aplicação das sanções de **perda da função pública e suspensão dos direitos políticos** aos agentes políticos que estejam submetidos a um regime constitucional especial para a perda do mandato ou cargo público. É o caso do Presidente da República, do Vice-Presidente da República, dos Ministros de Estados e dos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles (art. 52, I, da Constituição Federal); dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, do Procurador-Geral da República e do Advogado-Geral da União (art. 52, II, da Constituição Federal); dos Deputados Federais e Senadores (art. 55 da Constituição Federal); dos membros do Poder Judiciário (art. 95, I, da Constituição Federal), dos membros do Ministério Público (art. 128, § 5º, I, “a”, da Constituição Federal) e dos membros dos Tribunais de Contas (art. 73, § 3º), da Constituição Federal).

Vale registrar: o STF tem entendido que o julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei nº 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias (STF, RE 976.566/PA, DJe 26/09/2019).

A jurisprudência recente do STJ, alinhando-se à jurisprudência do STF, tem firmado posição de que **não há foro privilegiado** nas ações civis de improbidade. Assim, a ação deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que

2. Para aprofundamento, vide MAURÍCIO JR. André Jackson de Holanda. TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Improbidade Administrativa*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade.

A verdade é que o tema vem carecendo de melhor sistematização pelos nossos tribunais pátrios, podendo ganhar novos contornos com as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021.

► **Atenção!**

Em relação aos partidos políticos, a Lei nº 14.230/2021 inseriu na LIA o artigo 23-C, segundo o qual atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, seriam responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995.

Contudo, o STF, na ADI 7.236 MC-DF, nos termos da decisão liminar proferida pelo Ministro Alexandre de Moraes, conferiu interpretação conforme ao referido art. 23-C, para definir a compreensão de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, poderão ser responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, **mas sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa.**

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Titular de Serviços de Notas e de Registro – TJ/SC (IESES/2019), com a seguinte ementa: “*Relativamente à Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92),*” foi considerada correta a seguinte assertiva: c) *Os sujeitos ativos que praticam os atos de improbidade administrativa podem ser agentes públicos ou terceiros.*

No concurso para Promotor de Justiça – MPE/SC (MPE-SC/2019), foi considerada falsa a seguinte assertiva: *A sujeição dos agentes políticos municipais ao Decreto Lei n. 201/1967 implica sua imunidade ao regime da improbidade administrativa instituído na Lei n. 8.429/1992.*

3.3. Atos de improbidade

O ato de improbidade administrativa pode ser definido como a conduta, comissiva ou omissiva, **dolosa**, que, praticada em desacordo com as exigências de lealdade, boa-fé, honestidade e honradez, resulte em violação dos princípios da Administração Pública, ocasionando necessariamente o **enriquecimento ilícito**, **dano ao erário** ou a caracterização de alguma das condutas tipificadas nos incisos do **art. 11** da Lei nº 8.429/1992 ou nos **tipos previstos em leis especiais**, em prejuízo das entidades órgãos ou entidades da Administração Pública ou dos entes privados beneficiados, sustentados ou criados com a utilização de recursos públicos³.

3. Para aprofundamento, vide MAURÍCIO JR. André Jackson de Holanda. TORRES, Ronny Charles Lopes de. *Improbidade Administrativa*. 4ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

► **Atenção!**

A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade.

Em relação aos atos de improbidade, a Lei nº 8.429/92 os divide em três categorias ou modalidades. Os atos que: **importam enriquecimento ilícito** (art. 9º); **causam prejuízo ao erário** (art. 10); **atentam contra os princípios da Administração Pública** (art. 11).

► **Atenção!**

Posteriormente, foi acrescentada mais uma categoria, relativa a atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A), em razão de alteração feita pela LC 157/2016. **Contudo, o correspondente artigo 10-A foi revogado pela Lei nº 14.230/2021 e a hipótese “conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário” contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003” foi inserida em um inciso (XXII) do artigo 10 da LIA.**

Portanto, hoje, a Lei nº 8.429/92 nomina **três espécies** de atos de improbidade administrativa.

Atos de improbidade
Atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º)
Atos que causam prejuízo ao erário (art. 10)
Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Conforme o **artigo 9º**, Constitui ato de improbidade administrativa importando em **enriquecimento ilícito** auferir, mediante a prática de **ato doloso**, qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e **notadamente**:

I – receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

II – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

III – perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

IV – utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º da LIA, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades;

V – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre qualquer dado técnico que envolva obras públicas ou qualquer outro serviço ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades referidas no art. 1º da LIA;

VII – adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, de cargo, de emprego ou de função pública, e em razão deles, bens de qualquer natureza, decorrentes dos atos descritos no caput do artigo 9º da LIA, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público, assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução;

VIII – aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

IX – perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X – receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI – incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º da LIA (sujeitos passivos do ato de improbidade);

XII – usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º da LIA (sujeitos passivos do ato de improbidade).

► **Atenção!**

Configura ato de improbidade administrativa a conduta do agente público que, em atuação legislativa lato sensu, recebe vantagem econômica indevida (*Enunciados 7 da I Jornada de Direito Administrativo da Conselho da Justiça Federal*).

O **artigo 10** trata dos atos de improbidade administrativa que causam **lesão ao erário**. Eles equivaleriam a 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:**

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 da LIA (sujeitos passivos do ato de improbidade);

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 da LIA (sujeitos passivos do ato de improbidade), sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

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 da LIA (sujeitos passivos do ato de improbidade), sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV – permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º da LIA (sujeitos passivos do ato de improbidade), ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

V – permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI – realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII – conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

IX – ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X – agir illicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI – liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII – permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça illicitamente;

XIII – permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º da LIA (sujeitos passivos do ato de improbidade), bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

XVI – facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII – permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVIII – celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX – agir para a configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX – liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

XXII – conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e o § 1º do art. 8º-A da Lei Complementar nº 116, de 31 de julho de 2003.

A Lei nº 14.230/2021 estabeleceu ressalvas à aplicação de algumas das hipóteses de improbidade acima.

Assim, segundo o §1º do artigo 10, os casos em que a inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento, por ser vedado o enriquecimento sem causa dos sujeitos passivos do ato de improbidade.

► **Importante!!**

Outrossim, conforme o §2º do mesmo artigo, “a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade”. Nesta feita, perda patrimonial decorrente de investimento mal sucedido não significa, *per si*, a prática de um ato de improbidade.

Por fim, o **artigo 11** define que constitui ato de improbidade administrativa que **atenta contra os princípios da administração pública** a ação ou omissão **dolosa** que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, **caracterizada por uma das seguintes condutas:**

- revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo, propiciando beneficiamento por informação privilegiada ou colocando em risco a segurança da sociedade e do Estado;
- negar publicidade aos atos oficiais, exceto em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado ou de outras hipóteses instituídas em lei;
- frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de concurso público, de chamamento ou de procedimento licitatório, com vistas à obtenção de benefício próprio, direto ou indireto, ou de terceiros;
- deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;
- revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.
- descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
- nomear cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas;
- praticar, no âmbito da administração pública e com recursos do erário, ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal, de forma a promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

0 artigo 11 foi profundamente alterado pela Lei nº 14.230/2021! Além da revogação de diversos dispositivos previstos anteriormente, como hipóteses de ato de improbidade que atentariam contra os princípios da Administração Pública, vários outros foram alterados. Isso torna essencial uma leitura atenciosa das mudanças ocorridas no texto legal, que podem ser cobradas pelas bancas.

Não bastassem a revogação de alguns incisos e alterações de tantos outros, a modificação feita pela Lei nº 14.230/2021 no artigo 11 indica que as hipóteses agora existentes em seu rol são **exaustivas**, uma vez que o *caput* define que os atos de improbidade administrativa ali indicados serão caracterizados pelas “condutas” descritas nos incisos do artigo.

Segundo o § 3º do artigo 11, o enquadramento de conduta funcional na categoria de que trata este artigo pressupõe a demonstração objetiva da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas. Ademais, conforme o § 4º, os atos de improbidade descritos pelo artigo 11 exigem **“lesividade relevante ao bem jurídico tutelado”** para serem passíveis de sancionamento, independentemente do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

Vale lembrar, ainda, que nas condutas do artigo 11, a ação ou omissão deve ser **dolosa**.

3.4. Elemento subjetivo

Com as alterações preconizadas pela Lei nº 14.230/2021, o **dolo passou a ser exigido como elemento subjetivo em qualquer ato de improbidade administrativa previsto na Lei nº 8.429/92**.

Conforme o § 1º do artigo 1º da Lei nº 8.429/92, com sua nova redação, consideram-se atos de improbidade administrativa as **condutas dolosas** tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. Assim, **quaisquer uma das modalidades de improbidade administrativa exige a identificação do elemento dolo**, não mais se admitindo, no caso dos atos que causam prejuízo ao erário (art. 10º), essa caracterização com a identificação do elemento culpa.

Por sua vez, de acordo com as alterações propostas pela Lei nº 14.230/2021, como **dolo** devemos considerar a **vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito decorrente do ato de improbidade administrativa**, não bastando a voluntariedade do agente (§2º do art. 1º). Outrossim, 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. (§3º do art. 1º).

Em 2022, o STF entendeu que, em conformidade com o novo texto legislativo (Lei nº 14.230/2021), deixou de existir a tipificação para atos culposos de improbidade administrativa e que, por força do art. 5º inciso XXXVI da CF/88, esta revogação, trazida pela Nova Lei de Improbidade Administrativa, não incide sobre coisa julgada nem durante processo de execução das penas.

Em suma, foram fixadas as seguintes teses, pelo Supremo Tribunal Federal (STF ARE 843.989/PR, Julg. 18/08/2022):

- É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, **exigindo-se nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA a presença do elemento subjetivo dolo**;
- A norma benéfica da Lei nº 14.230/2021 de revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, é irretroativa, em virtude do artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal, não tendo incidência **em**

relação à eficácia da coisa julgada; nem tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes;

- **A nova Lei nº 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do tipo culposo,** devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente;
- **O novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é irretroativo,** aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.

De qualquer forma, assim como ocorreu em relação à extinção da improbidade administrativa culposa, o Supremo Tribunal Federal, posteriormente, apresentou novos precedentes estabelecendo que as demais disposições normativas benéficas introduzidas pela Lei nº 14.230/2021 devem ter aplicação retroativa, nos processos em curso não abrangidos pela coisa julgada.

► **Atenção!**

Diante das alterações propostas pela Lei nº 14.230/2021, necessária a demonstração de comprovação de “dolo específico”, como elemento subjetivo necessário à responsabilização do agente, superando o posicionamento jurisprudencial e doutrinário que admitia a presença de dolo genérico para a configuração do ato de improbidade administrativa.

► **Como esse assunto foi cobrado em concurso?**

No concurso para Procurador Federal (CESPE/AGU/2023), em questão sobre a Lei de Improbidade Administrativa, com o seguinte enunciado: **De acordo com a jurisprudência do STF, a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, feita pela Lei n.º 14.230/2021...**

foi considerada CORRETA a seguinte assertiva: “atinge processos pendentes, sem trânsito em julgado, devendo o juízo competente verificar eventual conduta dolosa do agente”.

O § 1º do artigo 11 reforça a compreensão acima destacada, quando define que somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

Esta regra, inclusive, nos termos do §2º do artigo 11, deve ser aplicada a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei.

Segundo o §5º do mesmo artigo, não se configurará improbidade a mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos, sendo necessária a aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente.

► Importante!

O STJ já entendeu que a contratação de servidores públicos sem concurso público, mas baseada em legislação local, não configura improbidade administrativa prevista no art. 11 da Lei 8.429/92, por estar ausente o elemento subjetivo (dolo), necessário para a configuração do ato de improbidade violador dos princípios da administração pública (STJ. AgInt no REsp 1.330.293/SP, DJe 31/10/2018).

Por fim, vale registrar que o §8º do artigo 1º da LIA, incluído pela Lei nº 14.230/2021, definiu inicialmente que não configuraria 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 prevalente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

Contudo, o STF, em razão de Liminar concedida pelo Ministro Alexandre de Moraes na ADI 7.236 MC / DF, suspendeu a eficácia do dispositivo, tendo em vista, entre outros motivos, que, mesmo presumindo que o propósito do legislador tenha sido proteger a boa-fé do gestor público que confia e adota orientações exaradas pelo Poder Judiciário, preservando-o de eventuais oscilações jurisprudenciais, o critério estabelecido foi excessivamente amplo, com risco de resultar em insegurança jurídica apta a esvaziar a efetividade da ação de improbidade administrativa.

4. DAS SANÇÕES

A própria Constituição Federal (§ 4º do artigo 37) estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão, na forma e gradação previstas em lei:

- Indisponibilidade dos bens;
- Ressarcimento ao erário;
- Suspensão dos direitos políticos;
- Perda da função pública.

A Lei nº 8.429/92 ampliou o rol de medidas punitivas, acrescentando:

- Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente.
- Multa civil.
- Proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário.

► Atenção!

É possível, no âmbito de ação civil pública de improbidade administrativa, a condenação de membro do Ministério Público à pena de perda da função pública prevista no art. 12 da Lei 8.429/1992, mesmo possuindo este, a garantia de vitaliciedade.

Assim, a demissão ou perda do cargo por ato de improbidade administrativa não só pode ser determinada por sentença condenatória transitada em julgado, em ação específica, cujo ajuizamento deve ser provocado por procedimento administrativo e é da competência do Procurador-Geral, como também pode ocorrer em decorrência do trânsito em julgado da sentença condenatória proferida em ação civil pública prevista na Lei 8.429/1992 (STJ. REsp 1.191.613-MG, DJe 17/4/2015 – Informativo 560).

A doutrina tem admitido a ampliação legal das medidas sancionadoras previstas pela Constituição Federal. Nesta feita, trataremos destas sanções, mais detalhadamente, adiante.

4.1. Indisponibilidade de bens

Em relação à “sanção” **indisponibilidade de bens**, ela possui, na verdade, **natureza cautelar**. Assim, ela não se constitui propriamente em uma sanção, mas em uma medida garantidora do resultado útil do processo. Assim, na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus, com o intuito de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

Segundo o STJ, a indisponibilidade de bens deve estar adstrita ao dano efetivamente causado, sob pena de enriquecimento ilícito. “O bloqueio patrimonial do acionado em abstrato, sem nenhuma prévia apuração de qual seria o valor do eventual dano, constitui um rematado abuso de poder”, constringendo valores positivos, sem que se tenha ideia de qual seria a dimensão do dano ao erário (STJ. AREsp 752.686/RS, DJe 06/06/2018).

► **Atenção!**

Segundo o §10 do artigo 16, a **indisponibilidade recairá sobre bens que assegurem exclusivamente o integral ressarcimento do dano ao erário**, sem incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de atividade lícita.

O pedido de indisponibilidade de bens poderá ser formulado independentemente da representação, pela autoridade que tenha conhecimento sobre indícios de ato de improbidade. De qualquer forma, segundo o §3º do artigo 16 da Lei nº 8.429/92, ele apenas deve ser deferido mediante a demonstração no caso concreto do perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo, desde que o juiz se convença da probabilidade da ocorrência dos atos descritos na petição inicial com fundamento nos respectivos elementos de instrução, após a oitiva do réu em 5 (cinco) dias.

► Atenção!

A indisponibilidade de bens poderá ser decretada sem a oitiva prévia do réu, sempre que o contraditório prévio puder comprovadamente frustrar a efetividade da medida ou houver outras circunstâncias que recomendem a proteção liminar, não podendo a urgência ser presumida.

O pedido de indisponibilidade de bens poderá incluir 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.

Em caso de litisconsórcio, quando existirem vários réus na ação, a somatória dos valores declarados indisponíveis não poderá superar o montante indicado na petição inicial como dano ao erário ou como enriquecimento ilícito.

O valor da indisponibilidade deve considerar a estimativa de dano indicada na petição inicial, permitida a sua substituição por caução idônea, por fiança bancária ou por seguro-garantia judicial, a requerimento do réu, bem como a sua readequação durante a instrução do processo.

Em relação ao terceiro, a indisponibilidade de seus bens dependerá da demonstração da sua efetiva concorrência para os atos ilícitos apurados. Quando se tratar de pessoa jurídica, será necessária a instauração de incidente de desconsideração da personalidade jurídica, a ser processado na forma da lei processual.

► Atenção!

Da decisão que deferir ou indeferir a medida relativa à indisponibilidade de bens caberá **agravo de instrumento**.

De forma a prestigiar a subsistência do acusado ou a manutenção da atividade empresarial, durante o processo, a Lei nº 14.230/2021 definiu que a **ordem de indisponibilidade de bens** deverá **priorizar**: veículos de via terrestre, bens imóveis, bens móveis em geral, semoventes, navios e aeronaves, ações e quotas de sociedades simples e empresárias, pedras e metais preciosos e, apenas na inexistência desses, o bloqueio de contas bancárias.

► Atenção!

É vedada a decretação de indisponibilidade da quantia de **até 40 (quarenta) salários mínimos** depositados em caderneta de poupança, em outras aplicações financeiras ou em conta corrente.

Outrossim, é vedada a decretação de indisponibilidade do **bem de família do réu**, salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida.

O juiz, ao apreciar o pedido de indisponibilidade de bens do réu, observará os efeitos práticos da decisão, vedada a adoção de medida capaz de acarretar prejuízo à prestação de serviços públicos.