

PROVISÓRIO

Landolfo Andrade

**IMPROBIDADE  
ADMINISTRATIVA  
E EMPRESARIAL**

2025

 EDITORA  
*Jus*PODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

# LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

## 1 NORMAS DE COMBATE À IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

---

### 1.1 Regramento Constitucional

Se a probidade administrativa é da essência da democracia, é natural que a Constituição, ao organizar o Estado, tenha se preocupado em estabelecer eficientes meios de controle dos atos e das condutas dos seus agentes.

Nesse sentido, vê-se que a Constituição Federal de 1988 conferiu adequado tratamento ao tema da improbidade administrativa, especificando as sanções a serem aplicadas ao agente autor do ato ímprobo, além de lhe atribuir uma importante consequência de natureza política: a suspensão dos direitos políticos.

Sensível à expressiva participação de agentes políticos detentores de mandatos em atos de corrupção, o legislador constituinte procurou erigir um conjunto de normas que trouxessem como sanção a suspensão dos direitos políticos, objetivando inviabilizar a permanência de tais pessoas em cargos eletivos.

No capítulo dos direitos políticos, a Constituição fixou as principais causas de inelegibilidade, deixando para a lei complementar a tarefa de estabelecer outros motivos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação. Ao mesmo tempo, especificou as finalidades a serem observadas pela lei complementar, dentre as quais se destaca a proteção da **probidade**

**administrativa** e da **moralidade** para o exercício do mandato (art. 14, § 9.º).<sup>2</sup>

O art. 15 do texto constitucional, ao proclamar que “é vedada a cassação de direitos políticos”, elenca as hipóteses de privação definitiva (*perda*) ou temporária (*suspensão*) destes.

A **perda dos direitos políticos** opera-se nos casos de “cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado” (inciso I) e “recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa” (inciso IV). Já a **suspensão dos direitos políticos** ocorre nas hipóteses de “incapacidade civil absoluta” (inciso II), “condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos” (inciso III) e “*improbidade administrativa*” (inciso V).

Como bem observado por José Afonso da Silva,<sup>3</sup> a *improbidade administrativa entra pela primeira vez no ordenamento jurídico constitucional como causa de suspensão de direitos políticos*, que pode ser considerada a sanção máxima aplicável em um regime democrático ao agente ímprobo.

Mas não é só isso. Ao lado da suspensão dos direitos políticos, o art. 37, § 4.º, da Constituição Federal especificou outras sanções aplicáveis ao agente que pratica ato de improbidade administrativa. Veja-se:

**Art. 37 (...)** § 4.º 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.

No *caput* do mesmo art. 37, a Constituição traça os princípios que devem reger toda a Administração Pública, a saber: **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**. Aqui, merece

---

2. CF, art. 14, § 9.º: “Lei complementar estabelecerá 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 e indireta”.

3. SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 233.

destaque a inserção do princípio da moralidade, a significar que a atuação dos agentes públicos deve conformar-se não apenas à lei em sentido formal, mas também a determinados valores que se colocam acima do direito positivo, como a ideia de honestidade, boa-fé, lealdade, decoro e ética, no exercício da função pública.<sup>4</sup>

Com a constitucionalização dos princípios, que terminaram por normatizar inúmeros valores de cunho ético-jurídico, a concepção de legalidade cedeu lugar à noção de juridicidade, segundo a qual a atuação do Estado deve estar em harmonia com o Direito, afastando-se a noção de legalidade estrita, passando a compreender regras e princípios. Com isso, consagra-se a inevitável tendência de substituição do princípio da legalidade pelo **princípio da juridicidade**.

Embora os princípios da legalidade e da moralidade sejam os vetores básicos da probidade administrativa, é forçoso reconhecer que tais princípios estão abrangidos por uma epígrafe mais ampla, sob a qual se encontram aglutinados todos os princípios regentes da atividade estatal, papel que é desempenhado pelo princípio da juridicidade.

Como se nota pela leitura do texto constitucional, os princípios contemplados no artigo 37 devem ser observados pelos agentes de todos os Poderes, não estando sua aplicação adstrita ao Poder Executivo, o qual desempenha as funções de natureza eminentemente administrativa. Tratando-se de norma de observância obrigatória por todos os agentes públicos, seu descumprimento importará em flagrante infração aos deveres do cargo, sendo indício de consubstanciação do ato de improbidade.

Por fim, mantendo a tradição da primeira Constituição da República (1891), a atual também considera crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República e dos Ministros de Estado que atentem contra a *probidade na administração* (art. 85, V).

---

4. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 803-806.

## 1.2 Regramento Convencional

A defesa da probidade administrativa, conforme será visto mais à frente, está diretamente associada ao controle da corrupção *lato sensu*.

Na esfera estatal, que importa para os limites deste trabalho, a corrupção indica o abuso do poder investido, para a satisfação de um interesse privado. Por outras palavras, corrupção é a prática de uma conduta comissiva ou omissiva, em violação à lei, por parte de um agente público no exercício de suas funções, para a obtenção de um benefício indevido, para si ou para outra pessoa ou entidade.

O fenômeno da corrupção era, há até bem pouco tempo, concebido apenas como um problema estritamente nacional. Contudo, com a progressiva abertura, integração e interdependência entre as economias, a dimensão internacional do fenômeno tornou-se evidente.

A natureza transnacional da corrupção levou a comunidade internacional a reconhecer que esse tipo de ilícito representa uma ameaça significativa para o crescimento global e a estabilidade financeira, pois destrói a confiança pública, mina o Estado de Direito, desestabiliza a concorrência, distorce a alocação de recursos e impede o comércio e o investimento transfronteiriço. Por essa razão, os governos e as instituições multinacionais passaram a adotar mecanismos de promoção da integridade nos planos global e regional, com foco nos seguintes objetivos:

- (i) implementação de normas internacionais de transparência sobre a atividade das pessoas jurídicas e seu respectivo patrimônio, pois estas continuam a ser utilizadas para ocultar ou disfarçar atividades ilícitas, como lavagem de dinheiro, evasão fiscal e corrupção;
- (ii) implementação de medidas de transparência e integridade no setor público, essenciais para prevenir o desvio de recursos públicos e o conflito de interesses; e
- (iii) fortalecimento da cooperação internacional, essencial para combater a corrupção em um ambiente cada vez mais globalizado.

Para que todos esses objetivos possam ser alcançados, entretanto, é fundamental consolidar nos ordenamentos jurídicos internos a implementação das regras dos tratados e convenções internacionais de

combate à corrupção, os quais foram firmados no sentido de criar padrões elevados de conduta oficial que facilitem a integridade governamental, o crescimento econômico e a segurança internacional.

O Brasil é signatário de três convenções internacionais nessa temática: *Convenção Interamericana de Combate à Corrupção* (OEA), *Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais* (OCDE) e *Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* (Mérida).

Referidas convenções são peças importantes do chamado microssistema de Defesa do Patrimônio Público, que reúne normas constitucionais, convencionais e infraconstitucionais. Na sequência, destacamos os aspectos mais importantes de cada uma dessas convenções.

### **1.2.1 *Convenção Interamericana de Combate à Corrupção (OEA)***

Os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos (OEA) subscreveram, em 29 de março de 1996, na cidade de Caracas, capital da Venezuela, a *Convenção Interamericana contra a Corrupção* (CICC). Trata-se do primeiro documento internacional a definir padrões mínimos a serem observados pelos países signatários no combate à corrupção.

O Congresso Nacional brasileiro aprovou, por meio do Decreto Legislativo n. 152, de 25 de junho de 2002, o texto da CICC, com reserva apenas para o artigo XI, § 1, alínea “c”, e depositou o respectivo instrumento de ratificação na Secretaria-Geral da OEA em 24 de julho de 2002. Nos termos do artigo XXV, entrou em vigor no Brasil em 24 de agosto de 2002 e foi promulgada pelo Decreto n. 4.410, de 7 de outubro de 2002.

Os propósitos da CICC, como resulta do seu artigo II, são promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção, além de promover, facilitar e regular a cooperação técnica entre os Estados Partes.

Para alcançar tais propósitos, os países signatários se comprometeram a adotar um conjunto de medidas preventivas em seus sistemas institucionais, das quais destacamos a criação de normas de conduta para o desempenho das funções públicas; o fortalecimento de mecanismos

que estimulem a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais nos esforços para prevenir a corrupção; a criação e o fortalecimento de órgãos de controle interno; a criação de sistemas de para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção; e a criação de sistemas de contratação de funcionários públicos e de aquisição de bens e serviços por parte do Estado, de forma que sejam asseguradas a transparência, a equidade e a eficiência.

A CICC não define o que seja um ato de corrupção, mas elenca, no artigo VI, o rol de ilícitos que configuram ato de corrupção e, por conseguinte, atraem a sua incidência. É interessante notar, neste particular, que a Convenção de Caracas considera ato de corrupção a realização, por parte de um funcionário público ou pessoa que exerça funções públicas, de qualquer ato ou omissão no exercício de suas funções, a fim de obter ilicitamente benefícios para si mesmo ou para um terceiro (art. VI, I, “c”). Referida conduta, a nosso sentir, é a que mais se aproxima do conceito de corrupção mais amplamente citado pela doutrina, oferecido pela Transparência Internacional: “o abuso do poder investido para ganhos privados”.

Além do rol mínimo de ilícitos que devem ser necessariamente coibidos pelos Estados-partes, nada impede que outros mais sejam previstos na legislação interna. Também o suborno internacional foi objeto de preocupação pela Convenção, devendo ser proibidas e sancionadas as condutas consistentes em oferecimento ou entrega de vantagens a funcionário de outro Estado, com o fim de obter a prática ou a omissão de determinado ato (art. VIII).

A CICC também prevê ampla assistência recíproca entre os países signatários como forma de permitir a obtenção de provas e a execução de outros atos necessários para facilitar a realização de diligências, investigação ou persecução penal dos atos de corrupção. Nessa mesma trilha, os Estados-membros ainda firmaram o compromisso de prestar ampla cooperação e assistência para identificar, localizar, bloquear, apreender e confiscar bens obtidos ou provenientes da prática dos delitos tipificados na própria Convenção (art. XV).

Em muitos aspectos, o Brasil já se encontra em plena conformidade com os termos da CICC. Para que essa conformidade seja ainda mais

completa, o governo brasileiro vem desenvolvendo ações no campo da prevenção e do combate à corrupção, com ênfase na investigação e apuração de irregularidades, no combate à impunidade, na promoção da transparência pública e no estímulo ao controle social.

### ***1.2.2 Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (OCDE)***

A OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – surgiu em 1948 para executar o denominado “Plano Marshal”, concebido a partir de financiamentos dos Estados Unidos para a reconstrução da Europa devastada pela Segunda Guerra Mundial. Atualmente, a organização é composta por 38 países-membros de todo o mundo, os quais respondem por mais de 80% dos investimentos e do comércio mundial, assumindo, assim, um papel fundamental na resposta aos desafios enfrentados pela economia global.

A OCDE estabelece normas e códigos internacionais em colaboração com os países membros. Seu objetivo principal é auxiliar os governos a promover a prosperidade e combater a pobreza pela via do crescimento econômico e da estabilidade financeira.

O suborno de funcionários públicos estrangeiros foi um tema inicialmente tratado pelo Grupo de Trabalho da OCDE sobre Suborno em Transações Comerciais Internacionais. O trabalho desse Grupo resultou na “Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais” (Convenção Antissuborno), que foi firmada em 1997, em Paris, pelos Estados membros da OCDE, aos quais se somaram outros países como o Brasil, Argentina e Chile, tendo entrado em vigor em 1999. No Brasil, a Convenção foi ratificada em 15 de junho de 2000 e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000.

A Convenção Antissuborno da OCDE trata, majoritariamente, da adequação da legislação dos Estados signatários às medidas necessárias à prevenção e combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros no contexto do comércio internacional. Para os fins da Convenção, são considerados funcionários públicos estrangeiros qualquer pessoa que ocupe cargo nos Poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário de um país estrangeiro, independentemente de ser essa pessoa nomeada ou eleita;

ou, ainda, qualquer pessoa que exerça função pública para um país estrangeiro. Por outro lado, a Convenção equipara a funcionários públicos os funcionários ou representantes de organização pública internacional.

Os Estados signatários da Convenção assumiram a obrigação de criminalizar o oferecimento, a promessa ou a concessão de vantagem indevida, pecuniária ou de qualquer outra natureza, a funcionário público estrangeiro que, direta ou indiretamente, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções públicas, realize ou dificulte transações na condução de negócios internacionais.

No sentido de dar efetividade aos termos da Convenção, faz-se importante mencionar que, independentemente da nacionalidade, qualquer indivíduo ou entidade que cometa atos de suborno de funcionário público estrangeiro no território de um Estado signatário da Convenção da OCDE se sujeita às proibições nela estabelecidas.

A Convenção dispõe ainda sobre normas tributárias e de contabilidade. As regras de contabilidade constantes da Convenção da OCDE requerem o estabelecimento da proibição de “caixa dois” e de operações inadequadamente explicitadas. Além disso, a Convenção da OCDE determina a proibição de quaisquer operações que facilitem a ocultação da corrupção de funcionários públicos estrangeiros, tais como os registros de despesas inexistentes e o lançamento de obrigações com explicitação inadequada com o seu objeto ou o uso de documentos falsos por empresas com o propósito de corromper funcionários públicos estrangeiros. Para garantir a efetividade dessas proibições, a Convenção estabelece que cada Estado Parte deve cominar penalidades civis, penais e administrativas pelas omissões e falsificações em livros e registros contábeis, contas e declarações financeiras.

Com relação à lavagem de dinheiro, a Convenção prevê que, se o Estado signatário criminaliza a corrupção de seu funcionário público para o propósito de sua legislação sobre lavagem de dinheiro, deverá fazer o mesmo, em condições equivalentes, em relação ao suborno de funcionário público estrangeiro, independentemente do local da ocorrência do fato. No caso dos países que possuem um rol de crimes antecedentes ao crime da lavagem de dinheiro, a Convenção estabelece a inserção do crime de corrupção de funcionário público estrangeiro como crime antecedente, nos mesmos moldes da corrupção ocorrida em território nacional.

Um dos pontos mais importantes da Convenção da OCDE envolve a responsabilidade das pessoas jurídicas pela prática de suborno transnacional. Seu artigo 2º determina a adoção de medidas necessárias à responsabilização de pessoas jurídicas pela corrupção de funcionário público estrangeiro. O artigo 3º dispõe que o suborno de funcionário público estrangeiro deverá ser reprimido por meio da cominação de penas criminais efetivas, proporcionais e dissuasivas, compatíveis com as penas aplicadas aos delitos de corrupção doméstica. Nos casos em que os ordenamentos jurídicos dos países não permitam a responsabilidade criminal de pessoas jurídicas, a Convenção ressalta que os Estados Partes deverão assegurar que estas estejam sujeitas a sanções não criminais dissuasivas, incluindo sanções de natureza pecuniária.

Em 12 países (Brasil, Bulgária, Colômbia, Alemanha, Grécia, Itália, Letônia, México, Polônia, Rússia, Suécia e Turquia), a previsão de responsabilidade para as pessoas jurídicas pela corrupção de funcionários públicos estrangeiros é apenas de natureza extrapenal. Os demais signatários da Convenção da OCDE reconhecem a responsabilidade penal das pessoas jurídicas por ilícitos dessa natureza, com algumas variações.

Hoje, pode-se afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro já se encontra em plena conformidade com os termos da Convenção Antissuborno. Merece destaque, nesse sentido, a edição da Lei 10.467/2002, que acrescentou o Capítulo II-A, “Dos crimes praticados por particular contra a administração pública estrangeira”, ao Título XI do Código Penal. Posteriormente, e ainda em decorrência da “Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais”, o Brasil editou a Lei 12.846/2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos à Administração Pública, nacional ou estrangeira (Lei Anticorrupção Empresarial), que é trabalhada com maiores detalhes no Capítulo 2 desta obra.

### **1.2.3 Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção (Convenção de Mérida – ONU)**

O texto da Convenção das Nações Unidas de Combate à Corrupção (*United Nations Convention against Corruption – UNCAC*) foi negociado e aprovado pela Resolução 58/4, de 31 de outubro de 2003,

até ser finalmente assinado em Mérida, no México, em 9 de dezembro de 2003, por diversos países.

Nos termos do artigo 1º da UNCAC, que entrou em vigor em 14 de dezembro de 2005 (artigo 68/1 da Resolução n. 58/4), sua finalidade é: a) promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e c) promover a integridade, a obrigação de prestar contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

A Convenção de Mérida é até hoje o mais completo instrumento normativo internacional contra a corrupção e o mais abrangente, tendo sido assinada por 140 países. No Brasil, a UNCAC foi ratificada pelo Decreto Legislativo n. 348/2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687/2006.

No capítulo sobre **prevenção à corrupção**, a Convenção prevê que os Estados Partes implementem políticas efetivas contra a corrupção, que promovam a participação da sociedade e reflitam os princípios do Estado de Direito tais como a integridade, a transparência e a *accountability*, entre outros. Ainda no campo da prevenção, os Estados Partes devem adotar sistemas de seleção e recrutamento de servidores públicos com critérios objetivos de mérito. Também devem tomar medidas para aumentar a transparência no financiamento de campanhas de candidatos e partidos políticos. Devem desenvolver códigos de conduta que incluam medidas de estímulo a denúncias de corrupção por parte dos servidores, e de desestímulo ao recebimento de presentes, ou de qualquer ação que possa causar conflito de interesses. Os processos licitatórios devem propiciar a ampla participação e dispor de critérios pré-estabelecidos, justos e impessoais. Também devem adotar medidas para ampliar o acesso às contas públicas para os cidadãos e estimular a participação da sociedade nesse processo, além de adotar medidas preventivas à lavagem de dinheiro. Finalmente, sublinha que a independência do Poder Judiciário e do Ministério Público é fundamental para o combate à corrupção.

Pontue-se que a Convenção de Mérida contempla medidas de prevenção à corrupção não apenas no setor público, mas também no setor privado. Entre elas: desenvolver padrões de auditoria e de contabilidade

para as empresas; prover sanções civis, administrativas e criminais efetivas e que tenham um caráter inibidor para futuras ações; promover a cooperação entre os aplicadores da lei e as empresas privadas; prevenir o conflito de interesses; proibir a existência de "caixa dois" nas empresas; e desestimular isenção ou redução de impostos a despesas consideradas como suborno ou outras condutas afins.

No capítulo sobre **penalização e aplicação da lei**, a convenção pede aos Estados Partes que introduzam em seus ordenamentos jurídicos tipificações criminais que abranjam não apenas as formas básicas de corrupção, como o suborno e o desvio de recursos públicos, mas também atos que contribuem para a corrupção, tais como obstrução da justiça, tráfico de influência e lavagem de recursos provenientes da corrupção.

Os Estados Partes devem obrigatoriamente tipificar como crime: o suborno a funcionários públicos, a corrupção ativa a oficiais estrangeiros, a fraude e a apropriação indébita, a lavagem de dinheiro e a obstrução da justiça. Também devem, na medida do possível, buscar tipificar as condutas de: corrupção passiva de oficiais estrangeiros, tráfico de influências, abuso de poder, enriquecimento ilícito, suborno no setor privado e desvios de recursos no setor privado.

Já no capítulo sobre **cooperação internacional**, a Convenção enfatiza que todos os aspectos dos esforços anticorrupção necessitam de cooperação internacional, tais como assistência legal mútua na coleta e transferência de evidências, nos processos de extradição, e ações conjuntas de investigação, rastreamento, congelamento de bens, apreensão e confisco de produtos da corrupção.

A convenção inova em relação a tratados anteriores ao permitir assistência legal mútua mesmo na ausência de dupla incriminação, quando não envolver medidas coercitivas. O princípio da dupla incriminação prevê que um país não necessita extraditar pessoas que cometeram atos que não são considerados crimes em seu território. Mas a partir da convenção, esses requisitos se tornam mais maleáveis, pois a convenção prevê que mesmo crimes que não são definidos com os mesmos termos ou categoria podem ser considerados como equivalentes, possibilitando a extradição.

A extradição deve ser garantida nos casos de crimes citados pela convenção, e quando os requisitos de dupla incriminação são preenchidos.

Os Estados Partes não devem considerar os crimes de corrupção como crimes políticos. E os estados que condicionam a extradição à existência de acordos podem usar a convenção como base legal. Se um país não extradita nacionais, deve usar o pedido do outro país como fundamento para um processo interno. Além disso, a convenção prevê que os Estados Partes busquem harmonizar suas leis nacionais aos tratados existentes.

A convenção ainda prevê medidas mais amplas de assistência legal mútua em investigações, processo e procedimentos legais em relação a crimes previstos na própria convenção.

A **recuperação de ativos** é uma importante inovação e um princípio fundamental da convenção. Os Estados Partes devem apoiar-se entre si com extensas medidas de cooperação e assistência neste campo, a fim de fazer valer os interesses das vítimas e dos donos legítimos desses recursos. A esse respeito merece referência a responsabilidade de adoção pelos signatários de providências no sentido de serem identificados os beneficiários finais de depósitos realizados em contas vultosas, além de intensificação da fiscalização de contas bancárias mantidas por pessoas que desempenhem ou tenham desempenhado funções públicas eminentes, assim como de seus familiares e estreitos colaboradores.

Em suas disposições finais, a convenção estabelece que as medidas nela previstas constituem um **piso mínimo** para a punição dos atos de corrupção. Isso significa dizer que os Estados partes poderão adotar, internamente, medidas mais restritas ou severas do que as previstas na Convenção a fim de prevenir e combater a corrupção, mas estão proibidos de adotar medidas mais brandas (art. 65, tópico n. 2). Trata-se da positivação do **princípio do combate ao retrocesso em matéria anticorrupção**, um importante referencial hermenêutico, que deverá orientar a interpretação e aplicação das normas infraconstitucionais de combate à corrupção no Brasil.

### 1.3 Regramento Infraconstitucional

No direito positivo pátrio, é vasto o sistema normativo infraconstitucional de defesa da probidade administrativa.

Não raro ocorrerá que a uma mesma conduta sejam cominadas distintas sanções, cujas incidência e extensão variarão em conformidade

com o ramo do direito a que esteja vinculado o prisma de análise, culminado com a possibilidade de aplicação de reprimendas de natureza política, penal, cível ou administrativa ao agente infrator.

No âmbito penal, por exemplo, são múltiplos os crimes contra a Administração Pública previstos no Código Penal e na legislação extravagante. Na área cível, há muito são invocados os preceitos relativos à reparação dos danos patrimoniais causados por atos ilícitos (art. 159 do Código Civil de 1916 e arts. 186 e 927 do Código Civil de 2002). Por último, tem-se a legislação especificamente relacionada à Administração Pública, que estabelece um regramento próprio para as relações mantidas entre esta e seus agentes ou com os demais particulares, sendo múltiplos os regimes jurídicos existentes.

Como se vê, os atos de improbidade administrativa podem ser coibidos de múltiplas formas, perante diversos órgãos e com distintos efeitos em relação ao agente ímprobo. O objetivo principal deste estudo é abordar os principais aspectos da Lei 8.429/1992, que regulou o § 4.º do art. 37 da Constituição Federal, estabelecendo os tipos legais de atos de improbidade e as sanções para cada hipótese.

## 2. LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

---

Além das previsões esparsas existentes nos regimes jurídicos de determinadas categorias do funcionalismo público dos diferentes entes da federação, dois foram os diplomas de caráter genérico que antecederam a atual Lei de Improbidade Administrativa, ambos editados sob a égide da Constituição de 1946: a Lei 3.164/1957 (Lei Pitombo-Godói Ilha) e a Lei 3.502/1958 (Lei Bilac Pinto).

Essas duas legislações conviveram até meados do ano de 1992 e, embora conferissem legitimidade ativa ao Ministério Público para promover a ação civil de perdimento de bens em face do servidor que tivesse enriquecido ilicitamente, acabaram se revelando ineficazes no combate à corrupção e malversação administrativas, pois, até então, **os atos de improbidade administrativa se limitavam às hipóteses de enriquecimento ilícito**. Além disso, tais leis exigiam do autor da ação o pesado ônus de comprovar a ocorrência de um ato de corrupção, do enriquecimento ilícito do servidor e do nexo causal entre ambos, sem o que não incidiria

a sanção de perdimento de bens. Essa dificuldade, aliada às imprecisões técnicas e às lacunas dos textos, tirou-lhes qualquer eficácia prática.<sup>5</sup>

Somente em 03.06.1992, com a entrada em vigor da Lei 8.429/1992, surgiu um eficaz mecanismo de proteção da probidade administrativa.

A Lei 8.429/1992, que passamos a identificar pela sigla LIA (Lei de Improbidade Administrativa), classificou os atos de improbidade administrativa em três modalidades distintas: a) atos que importam **enriquecimento ilícito** do agente público (art. 9.º); b) atos que causam **prejuízo ao erário** (art. 10); e c) atos que **atentam contra os princípios da Administração Pública** (art. 11), cominando-lhes sanções políticas, civis e administrativas. Além disso, definiu os sujeitos ativo e passivo dos atos de improbidade, tratou dos procedimentos investigatórios desses atos e regulou a ação civil de improbidade administrativa. Dispôs, também, sobre declaração de bens,<sup>6</sup> prescrição e infração penal.

Note-se que esse diploma legal, que encontra fundamento constitucional (art. 37, § 4.º, da CF), conceituou de forma bem mais ampla os atos de improbidade administrativa, não se limitando ao enriquecimento ilícito do agente público, como nas leis supramencionadas (Lei 3.164/1957 e Lei 3.502/1958), que permaneceram em vigor até a promulgação da Lei 8.429/1992.

Para a LIA, o enriquecimento ilícito é tratado como uma das espécies de ato de improbidade administrativa, ao lado dos atos lesivos ao erário e atentatórios aos princípios da Administração Pública.

Depois de quase três décadas de vigência, período no qual foram promovidas algumas modificações pontuais em seu texto original, a Câmara dos Deputados constituiu uma comissão para formular proposta de reforma da LIA. Presidida pelo Ministro do STJ, Mauro Campbell

---

5. Nesse sentido, veja-se: PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 33.

6. No âmbito da União, o Dec. 10.571, de 09.12.2020, dispõe sobre a apresentação e a análise das declarações de bens e de situações que possam gerar conflito de interesses por agentes públicos civis da administração pública federal. Nos termos do artigo 11 do referido decreto, cabe à Controladoria-Geral da União analisar a evolução patrimonial dos agentes públicos federais. O dispositivo também autoriza a utilização da análise da evolução patrimonial para instruir os processos administrativos no âmbito da competência da Comissão de Ética Pública.

Marques, a comissão foi integrada por Cassio Scarpinella Bueno, Emerson Garcia, Fabiano da Rosa Tesolin, Fábio Bastos Stica, Guilherme de Souza Nucci, Mauro Roberto Gomes de Mattos, Ney Bello, Rodrigo Murovitsch, Sérgio Arenhart e Marçal Justen Filho.

A redação do projeto de lei (PL) n. 10.887/2018, resultado de substancial estudo realizado por referida comissão de juristas, estava assentada em três premissas: (i) adequação do texto da LIA à jurisprudência nacional; (ii) conformação do texto da lei ao Código de Processo Civil de 2015; e (iii) aperfeiçoamento do regime jurídico de responsabilização por atos de improbidade administrativa.

Em outubro de 2020, o Relator do PL 10.887/2018, Deputado Carlos Zarattini, apresentou texto substitutivo que, submetido a regime de urgência e aprovado por ampla maioria, desconfigurou substancialmente a redação original do projeto. Os trâmites legislativos se seguiram e o texto-base foi encaminhado ao Senado, onde recebeu o número PL 2.505/21 e foi aprovado rapidamente, também com grande maioria e pouquíssimas alterações de texto. Ao final, foi sancionada a Lei 14.230, de 25.10.2021, sem vetos ao projeto aprovado no Congresso.

Essa rápida tramitação do PL em ambas as casas do Congresso Nacional e a aprovação, de última hora, de um texto substitutivo opaco, contrariou as conclusões advindas do debate democrático e descaracterizou a proposta originalmente apresentada pela Comissão de Juristas da Câmara Federal.

Como resultado, o que se tem é um texto de baixa densidade científica e pouco cuidado sistêmico. Se não bastasse, na contramão do projeto original concebido pela Comissão da Câmara, o texto reformado rechaçou, em larga escala, a jurisprudência dos nossos tribunais de superposição, construída ao longo de quase três décadas de interpretação e aplicação da LIA.

Em vigor desde o dia 26 de outubro de 2021, data da sua publicação, a Lei 14.230/2021 promoveu uma ampla e profunda reforma na Lei 8.429/1992. Em linhas gerais, identificamos mudanças estruturais em seis eixos do texto original da Lei:

- (i) **Tipologia dos atos de improbidade administrativa:** o texto reformado não admite mais a forma culposa de ato de

improbidade administrativa, estabelece um tipo fechado para a modalidade de ato ofensivo aos princípios da administração pública (art. 11) e passa a exigir um elemento subjetivo especial do tipo para a caracterização de todo e qualquer ato ofensivo aos princípios da administração pública, previsto na LIA ou em leis esparsas;

- (ii) **Regime sancionatório:** foram mantidas as mesmas penas que já estavam previstas no texto original do artigo 12 da LIA, mas com modificações importantes em seus patamares mínimo e máximo, campo de incidência e alcance;
- (iii) **Regime prescricional:** o artigo 23 da LIA passou a estabelecer o prazo prescricional único de 8 (oito) anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência, independentemente da natureza do vínculo entre o agente ímprobo e o ente lesado; também merece destaque a criação de uma espécie de prescrição intercorrente, até então rechaçada pelo STJ;
- (iv) **Regime jurídico das medidas cautelares:** além da extinção da cautelar de sequestro, o texto reformado promoveu profundas modificações no regime das cautelares de indisponibilidade de bens e afastamento do agente público do exercício do cargo, emprego ou função;
- (v) **Regime jurídico do acordo de não persecução cível:** a Lei 14.230/2021 manteve a possibilidade de solução negociada no domínio da LIA e trouxe parâmetros materiais e procedimentais para a celebração do ANPC, até então inexistentes, o que deve trazer mais segurança jurídica quanto ao tema; e
- (vi) **Ação de improbidade administrativa:** a reforma legislativa suprimiu a fase de admissibilidade da ação, criou uma decisão de tipificação de conduta, exclusiva do procedimento da ação de improbidade administrativa, trouxe regras especiais sobre produção e ônus da prova no domínio da LIA, dentre inúmeras outras novidades.

A rigor, a reforma promovida pela Lei 14.230/2021 representa uma descaracterização da redação original da LIA, com a modificação de