

Aluizio Bezerra Filho

# Processo de Improbidade Administrativa

*Anotado e Comentado*

8ª  
edição

revista  
atualizada

2026

 EDITORA  
JusPODIVM  
[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

---

## 3. Lei nº 8.429/1992 atualizada pela Lei nº 14.230/2021

---

### Capítulo I Das Disposições Gerais

#### 3.1. DA RESPONSABILIDADE E TIPIIFICAÇÃO DOLOSA

**Art. 2º** A Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar com as seguintes alterações: (Redação dada pela Lei nº 14.230 de 2021)

“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. (incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. (Revogado).

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

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

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio

**público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. (incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

**§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)**

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

É de sabença o caráter sancionador da Lei 8.429/92 aplicável aos agentes públicos que, por ação ou omissão, violem os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, lealdade às instituições e notadamente: a) importem em enriquecimento ilícito (art. 9º); b) causem prejuízo ao erário público (art. 10); c) atentem contra os princípios da administração pública (art. 11) compreendida nesse tópico a lesão à moralidade administrativa.

A improbidade administrativa provém de um ato ilegal que traz na sua índole a falta de boa-fé ou a má-fé, a desonestidade, a deslealdade institucional ou a vontade manifesta e intencional de realizar o comportamento normativo que redunde em dano ao erário para a obtenção de vantagem ilícita para si ou outrem; é quando o agente quis o resultado em detrimento do interesse público. É a forma de dolo direto.

Mas também poderá o agente atuar de forma indireta ao admitir e aceitar o risco de produzir o resultado, exigindo-se apenas o seu consentimento no resultado prejudicial ao patrimônio público agindo por ação ou omissão, embora, sem a sua participação, não se alcançaria o efeito prático ou a sua consequência no processo que resultaria no cometimento do ato de improbidade administrativa.

Ensina José Afonso da Silva:

A probidade administrativa é uma forma de moralidade administrativa que mereceu consideração especial da Constituição pune o ato ímprobo com a suspensão e direitos políticos (art. 37, § 4º). A probidade administrativa

consiste no dever de o “*funcionário servir a Administração com honestidade, procedendo no exercício das suas funções, sem aproveitar os poderes ou facilidades delas decorrentes em proveito pessoal de outrem a quem queira favorecer*”. O desrespeito a esse dever é que caracteriza a improbidade administrativa. Cuida-se de uma imoralidade administrativa qualificada pelo dano ao erário e correspondente a uma vantagem ao ímprobo ou a outrem [...]¹.

Por conseguinte, são tuteladas juridicamente as condutas de honestidade e de boa-fé, impondo-se a punição pelo cometimento de atos de improbidade administrativa às decisões, iniciativas ou atos de gestão que redundem em prejuízo ao erário ou gerem enriquecimento ilícito de agentes públicos ou políticos, ou, ainda, que atentem contra os princípios regenciais da administração pública que estejam à frente ou participem ou integrem órgãos da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer das esferas de Poder.

### 3.1.1. Ação dolosa

O art. 1º, § 1º, da Lei de Improbidade Administrativa consagra a técnica da abertura normativa ao ressaltar a incidência de tipos de improbidade previstos em leis especiais, afastando qualquer leitura de taxatividade absoluta da própria LIA. Trata-se de opção legislativa que reconhece a existência de microssistemas normativos vocacionados à tutela da probidade administrativa em contextos específicos, como ocorre, por exemplo, no Estatuto da Cidade (art. 52) e na legislação eleitoral.

No tocante ao art. 52 do Estatuto da Cidade, a previsão de sanções por atos que atentem contra os princípios da administração pública preserva sua autonomia normativa, na medida em que descreve condutas próprias relacionadas à política urbana, compatíveis com a lógica sancionatória da improbidade, ainda que submetidas, após a Lei nº 14.230/2021, aos novos parâmetros gerais da LIA, especialmente quanto à exigência de dolo e à tipicidade mais estrita.

Situação distinta se verifica em relação ao art. 73, § 7º, da Lei nº 9.504/1997. Embora formalmente indicado como exemplo de tipo previsto em lei especial, o dispositivo não contém, em si, uma descrição autônoma de ato de improbidade, mas realiza remissão expressa ao art. 11, I, da LIA. Ocorre que referido inciso foi revogado pela Lei nº 14.230/2021, no contexto da reformulação do regime dos atos que atentam contra os princípios da administração pública, com a adoção de um rol taxativo de condutas e a exclusão de tipos abertos.

Essa revogação produz relevante impacto sistemático: a norma eleitoral perde seu suporte tipificador, tornando-se inviável a subsunção automática da conduta ao regime da improbidade administrativa com fundamento exclusivo nessa remissão. À luz do princípio da legalidade estrita em matéria sancionatória, não é juridicamente admissível a reconstrução do tipo por analogia ou por interpretação

1 Curso de Direito Constitucional Positivo. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

extensiva, sobretudo diante da opção legislativa inequívoca de restringir o alcance dos atos de improbidade.

Desse modo, embora o art. 1º, § 1º, da LIA preserve a existência de tipos previstos em leis especiais, tal ressalva não autoriza a sobrevivência de hipóteses que dependam de dispositivos expressamente revogados. No caso do art. 73, § 7º, da Lei das Eleições, a revogação do art. 11, I, da LIA implica a perda de eficácia da remissão normativa para fins de improbidade administrativa, restando a conduta eventualmente sancionável apenas no âmbito próprio do direito eleitoral, nos termos e limites ali previstos.

Conclui-se, portanto, que a cláusula de abertura do art. 1º, § 1º, da LIA deve ser interpretada de forma sistemática e restritiva, em consonância com a nova arquitetura da improbidade administrativa, não sendo possível sustentar a subsistência de tipos dependentes de fundamentos legais que o próprio legislador optou por suprimir.

O § 2º da Lei de Improbidade Administrativa estabelece conceito normativo de dolo aplicável aos atos tipificados nos arts. 9º, 10 e 11, promovendo relevante delimitação do elemento subjetivo exigido para a responsabilização do agente público. Ao definir o dolo como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, o dispositivo afasta expressamente qualquer forma de responsabilização fundada apenas na voluntariedade da conduta ou na mera prática do ato administrativo.

A norma consagra, de modo inequívoco, a exigência de dolo qualificado, compatível com a natureza sancionatória da improbidade administrativa. Não é suficiente que o agente tenha atuado de forma consciente ou intencional no plano fático; exige-se que tenha dirigido sua vontade à produção do resultado juridicamente ilícito descrito nos tipos legais. Com isso, o legislador rompe definitivamente com interpretações pretéritas que admitiam a configuração de improbidade com base em culpa grave ou em dolo genérico desvinculado do resultado típico.

A distinção introduzida pelo § 2º entre voluntariedade e dolo é central para a compreensão do novo regime da LIA. A voluntariedade refere-se à simples consciência e intenção de praticar o ato, enquanto o dolo, nos termos legais, pressupõe a finalidade específica de violar o bem jurídico tutelado — seja o enriquecimento ilícito, o dano ao erário ou a afronta dolosa aos princípios da Administração Pública. A ausência dessa finalidade afasta a tipicidade subjetiva e, por consequência, a incidência das sanções da lei.

O dispositivo também reforça a separação conceitual entre ilegalidade e improbidade administrativa. A prática de ato ilegal, ainda que consciente, não se confunde com improbidade se não houver prova de que o agente buscou deliberadamente o resultado ilícito. Essa compreensão encontra respaldo na jurisprudência consolidada do STJ, que há muito distingue a ilegalidade simples da ilegalidade qualificada pela desonestidade, agora positivada de forma expressa pela reforma promovida pela Lei nº 14.230/2021.

Sob a perspectiva probatória, o § 2º eleva o ônus argumentativo e probatório da parte autora, exigindo demonstração concreta do elemento volitivo direcionado ao resultado ilícito. A imputação genérica de má gestão, erro administrativo ou interpretação jurídica controvertida não é suficiente para caracterizar improbidade, sob pena de esvaziar o conteúdo garantista da norma e de transformar a LIA em instrumento de responsabilização objetiva.

A distinção entre voluntariedade e vontade, já debatida no âmbito jurisprudencial antes mesmo da reforma legislativa, foi enfrentada de forma paradigmática no julgamento do REsp nº 765.212/AC pelo Superior Tribunal de Justiça. Naquela oportunidade, o Min. Herman Benjamin defendeu a tese de que a voluntariedade, compreendida como a simples intenção de agir, seria suficiente para caracterizar o elemento subjetivo do ato de improbidade. Essa compreensão, contudo, não prevaleceu no julgamento.

A corrente vencedora, conduzida pelo Min. Mauro Campbell Marques, promoveu uma diferenciação dogmaticamente consistente entre os conceitos de voluntariedade e vontade, valendo-se da doutrina penal, especialmente de Luiz Regis Prado, com fundamento na teoria finalista de Hans Welzel. Conforme assentado no voto condutor, a voluntariedade refere-se à capacidade de o agente controlar o movimento corporal que dá início ao nexo causal, sendo indiferente o resultado efetivamente querido. Trata-se, portanto, de um conceito mínimo, ligado à imputação física da conduta, e não ao conteúdo finalístico do agir humano.

A vontade, por sua vez, pressupõe um resultado conscientemente querido, integrando o núcleo do dolo. É ela que confere significado jurídico à ação, na medida em que revela a adesão subjetiva do agente ao resultado ilícito. Dessa distinção decorre uma consequência central para o direito sancionador: nem toda conduta voluntária é dolosa, e nem toda conduta dolosa é suficiente, por si só, para caracterizar improbidade administrativa, se ausente a subsunção estrita ao tipo legal.

Ao consignar que o conceito de voluntariedade “deixa de fora inúmeras situações nas quais, apesar de haver voluntariedade na conduta, não se poderá caracterizar a improbidade”, o STJ antecipou, em termos dogmáticos, a opção legislativa posteriormente adotada no art. 1º, § 2º, da LIA. A reforma de 2021, nesse ponto, positivou entendimento mais rigoroso quanto ao elemento subjetivo, afastando leituras ampliativas que permitiam a punição de condutas meramente irregulares, culposas ou destituídas de intenção dirigida ao resultado ilícito.

Assim, a atual redação da LIA harmoniza-se com a tese vencedora no REsp nº 765.212/AC, ao exigir que o ato ímprobo seja praticado com vontade consciente de alcançar o resultado descrito no tipo legal, e não apenas com a voluntariedade inerente a qualquer agir humano. A improbidade administrativa deixa de ser um instrumento de correção genérica da ilegalidade para assumir, com maior nitidez, a feição de um direito sancionador estrito, reservado às condutas efetivamente marcadas pela deslealdade institucional e pela intenção de violar os bens jurídicos tutelados pela lei.

Em assim sendo, o § 2º da LIA desempenha papel estruturante no sistema da improbidade administrativa ao consagrar o dolo específico como requisito indispensável à responsabilização. O dispositivo reafirma o caráter excepcional e sancionatório da lei, preserva as garantias fundamentais do agente público e assegura que apenas condutas marcadas pela intenção consciente de alcançar resultado ilícito sejam submetidas às severas sanções previstas nos arts. 9º, 10 e 11

O art. 1º, § 3º, da Lei de Improbidade Administrativa reafirma, de forma expressa, a superação de uma concepção objetiva ou presumida de responsabilização do agente público, ao estabelecer que o mero exercício do cargo, função ou mandato não é suficiente para a caracterização do ato de improbidade administrativa. O dispositivo consolida a exigência de demonstração concreta do elemento subjetivo, consistente na prática de ato doloso com finalidade ilícita, em consonância com a natureza sancionatória da LIA.

A norma afasta, de maneira inequívoca, a lógica da responsabilidade automática ou por posição hierárquica, que durante largo período permitiu a imputação de improbidade com base exclusiva na titularidade do cargo ou na assinatura formal de atos administrativos. Com a nova redação, a lei impõe ao autor da ação o ônus de comprovar que o agente não apenas participou do ato, mas o fez com vontade consciente e dirigida à produção do resultado ilícito descrito no tipo legal.

Essa exigência reforça a centralidade do dolo específico no regime da improbidade administrativa. Não basta a demonstração de irregularidade administrativa, de erro de gestão ou mesmo de ilegalidade objetiva; é imprescindível a comprovação de que o agente atuou com deslealdade institucional, orientando sua conduta a um fim ilícito, seja de enriquecimento indevido, de favorecimento de terceiros ou de violação deliberada aos princípios da administração pública, nos estritos termos previstos na lei.

### **3.1.2. Mero exercício da função sem ação dolosa**

O art. 1º, § 3º, também se harmoniza com os princípios constitucionais do devido processo legal, da presunção de inocência e da pessoalidade da sanção, ao exigir nexo subjetivo individualizado entre a conduta e o resultado ilícito. A responsabilização deixa de ser difusa ou coletiva, exigindo a demonstração da contribuição consciente e voluntária de cada agente, vedando-se imputações genéricas baseadas em presunções decorrentes da posição funcional.

Além disso, o dispositivo contribui para a segurança jurídica e para a racionalização do controle da Administração Pública, ao distinguir o campo da improbidade administrativa do direito disciplinar e do controle de legalidade. A LIA passa a incidir apenas sobre condutas gravemente reprováveis, dotadas de intencionalidade ilícita, preservando o espaço legítimo da discricionariedade administrativa e evitando o chamado “apagão das canetas”, decorrente do temor de responsabilizações desproporcionais.

Dessa forma, o art. 1º, § 3º, consolida a improbidade administrativa como um subsistema de direito sancionador estrito, no qual a responsabilização depende da prova robusta do dolo com fim ilícito, afastando definitivamente a ideia de que o simples exercício do cargo ou a mera vinculação funcional sejam suficientes para justificar a aplicação das severas sanções previstas na LIA.

### 3.1.3. Princípios constitucionais do direito sancionador

O § 4º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa consagra, de forma expressa, a submissão do regime da improbidade aos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, promovendo relevante reconfiguração dogmática da LIA. O dispositivo afasta definitivamente leituras de cunho meramente civil ou político-administrativo e reconhece a improbidade administrativa como espécie de ilícito sancionador, sujeita às garantias materiais e processuais próprias desse ramo do direito.

Ao incorporar os princípios do direito administrativo sancionador, o legislador reforça a incidência de postulados como a legalidade estrita, a tipicidade, a culpabilidade, a presunção de inocência, o devido processo legal substancial, a proporcionalidade, a vedação ao *bis in idem* e a irretroatividade da norma mais gravosa. Esses princípios funcionam como limites ao poder punitivo estatal, impedindo interpretações expansivas ou analógicas em prejuízo do acusado e assegurando maior previsibilidade na aplicação das sanções da LIA.

O dispositivo deve ser lido em consonância com as demais alterações introduzidas pela Lei nº 14.230/2021, especialmente a exigência de dolo para a configuração dos atos de improbidade e a vedação à responsabilidade objetiva. A improbidade deixa de ser um instrumento de correção ampla de ilegalidades administrativas e passa a ocupar espaço normativo mais restrito, reservado a condutas dolosas, tipificadas e revestidas de especial gravidade.

Sob a ótica processual, a aplicação dos princípios sancionadores implica o fortalecimento do contraditório efetivo, da ampla defesa e do dever de fundamentação qualificada das decisões judiciais. A atuação do Ministério Público e dos demais legitimados passa a ser condicionada a critérios mais rigorosos de tipicidade e prova, especialmente quanto ao elemento subjetivo e à demonstração do nexo causal entre a conduta e o resultado ilícito.

O § 4º também possui relevante função hermenêutica, orientando a interpretação de todo o sistema da improbidade. Em caso de dúvida interpretativa, deve prevalecer a solução mais favorável ao réu, em analogia ao princípio do *in dubio pro reo*, compatível com a natureza sancionatória da LIA. Essa diretriz contribui para conter o uso expansivo da lei como mecanismo de responsabilização automática ou simbólica.

Em resumo, o § 4º do art. 1º da LIA representa marco normativo de racionalização e constitucionalização do sistema de improbidade administrativa. Ao submeter expressamente a lei aos princípios do direito administrativo sancionador,

o legislador reforça as garantias fundamentais, promove maior segurança jurídica e delimita o alcance legítimo da atuação estatal no combate à corrupção, preservando

o equilíbrio entre repressão eficaz e respeito ao Estado de Direito.

### **3.1.4. Bens jurídicos tutelado pelo regime de improbidade administrativa**

O § 5º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa desempenha função conceitual e sistemática ao explicitar os bens jurídicos tutelados pelo regime da improbidade administrativa. O dispositivo define que os atos de improbidade atentam contra a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, bem como contra a integridade do patrimônio público e social, alcançando todos os Poderes da República e as esferas da administração direta e indireta, em âmbito federal, estadual, distrital e municipal.

Ao afirmar que a improbidade viola a probidade institucional, o legislador desloca o foco da tutela jurídica do mero prejuízo financeiro para uma concepção mais ampla de lesão ao funcionamento ético e regular do Estado. A probidade é compreendida como valor estruturante da Administração Pública, ligado à honestidade, à lealdade funcional e ao exercício legítimo das competências estatais. Assim, o ilícito de improbidade não se esgota na dimensão patrimonial, mas atinge a confiança pública e a integridade das instituições.

A menção expressa à integridade do patrimônio público e social reforça que a proteção da LIA abrange tanto os bens materiais quanto os interesses difusos e coletivos relacionados à atuação estatal. O patrimônio social, enquanto expressão de valores imateriais como a moralidade administrativa, a transparência e a regularidade da gestão pública, amplia o espectro de tutela, sem, contudo, afastar as exigências de tipicidade e dolo impostas pelo novo regime da lei.

O dispositivo também tem relevante função delimitadora do alcance subjetivo e institucional da LIA, ao explicitar que os atos de improbidade podem ocorrer no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como na administração direta e indireta. Com isso, afasta-se qualquer interpretação restritiva que limite a incidência da lei a determinado Poder ou estrutura administrativa, reafirmando sua aplicação transversal em todo o aparato estatal.

Todavia, a amplitude institucional descrita no § 5º não autoriza interpretações expansivas quanto à configuração do ato ímprobo. A leitura do dispositivo deve ser conjugada com os princípios do direito administrativo sancionador, a exigência de dolo e a tipicidade estrita, introduzidos e reforçados pela Lei nº 14.230/2021. A proteção ampla dos bens jurídicos não se traduz em flexibilização dos pressupostos de responsabilização.

Em abreviado, o § 5º do art. 1º da LIA cumpre papel normativo de explicitação dos valores e interesses protegidos pelo sistema da improbidade administrativa. Ao definir a probidade institucional e a integridade do patrimônio público e social como

bens jurídicos centrais, o dispositivo reforça a relevância constitucional da LIA, ao mesmo tempo em que deve ser interpretado de forma harmônica com o caráter sancionatório e garantista do regime jurídico inaugurado pela reforma de 2021.

### **3.1.5. Sanções ao patrimônio de entidades privada**

O § 6º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa amplia o âmbito de incidência da LIA ao submeter às suas sanções os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício de entes públicos. O dispositivo reflete a preocupação do legislador em proteger a correta destinação de recursos públicos transferidos ao setor privado, evitando que a intermediação privada se converta em espaço de esvaziamento da tutela da probidade administrativa.

A norma parte da premissa de que, uma vez transferidos recursos públicos a entidades privadas, esses valores passam a ostentar natureza pública ou, ao menos, submetem-se a regime jurídico especial de proteção. A lesão ao patrimônio da entidade beneficiária, quando relacionada à gestão ou aplicação desses recursos, representa, em última análise, ofensa indireta ao erário e à confiança pública, legitimando a incidência do regime sancionatório da improbidade.

O dispositivo, contudo, não autoriza a aplicação indiscriminada da LIA a toda e qualquer irregularidade ocorrida no âmbito de entidades privadas. A sujeição às sanções da lei exige nexo claro entre o ato ímprobo e os recursos públicos recebidos, seja na forma de subvenção, benefício ou incentivo fiscal ou creditício. Atos desvinculados da utilização ou gestão desses recursos não se subsumem ao regime da improbidade, sob pena de indevida expansão do alcance da norma.

Além disso, a responsabilização permanece condicionada aos pressupostos gerais da LIA, notadamente a exigência de dolo, a tipicidade da conduta e a observância dos princípios do direito administrativo sancionador. A mera condição de entidade beneficiária de recursos públicos não gera, por si só, presunção de improbidade, sendo indispensável a demonstração de que o agente atuou com vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito.

O § 6º também dialoga com a lógica de accountability e de controle do uso de recursos públicos, aproximando a atuação das entidades privadas beneficiárias dos deveres de transparência e regularidade impostos à Administração Pública. Todavia, essa aproximação não descaracteriza a natureza privada da entidade, nem autoriza a aplicação automática de regimes próprios do direito público para além do estritamente necessário à tutela do patrimônio público envolvido.

Em recorte, o § 6º do art. 1º da LIA estabelece regra de extensão condicionada da improbidade administrativa ao setor privado, vinculando-a à proteção de recursos públicos transferidos sob a forma de subvenções, benefícios ou incentivos. O dispositivo reforça a integridade do gasto público e a probidade na sua aplicação, sem afastar as garantias fundamentais e os limites próprios do direito administrativo sancionador introduzidos e consolidados pela Lei nº 14.230/2021.

O § 7º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa estabelece regra específica de incidência da LIA sobre atos praticados contra o patrimônio de entidades privadas cuja criação ou custeio conte, ainda que parcialmente, com recursos públicos. O dispositivo afasta qualquer exigência de integração formal à administração indireta, privilegiando critério material de proteção do erário e da probidade na aplicação de recursos públicos.

A norma reconhece que a participação do Estado no financiamento ou na constituição de entidades privadas gera vínculo jurídico suficiente para atrair a tutela da improbidade administrativa, na medida em que o patrimônio dessas entidades, nessa extensão, assume relevância pública. O foco do dispositivo não é a natureza jurídica da entidade, mas a origem e a destinação dos recursos envolvidos, o que impede que estruturas privadas funcionem como zonas de exclusão do controle sancionador estatal.

Todavia, o § 7º impõe limite expresso ao alcance da responsabilização patrimonial ao estabelecer que o ressarcimento dos prejuízos deve ser restrito à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. Com isso, o legislador consagra critério de proporcionalidade, vedando que a LIA seja utilizada para recompor integralmente danos que extrapolem a esfera do interesse público efetivamente envolvido. O ressarcimento não alcança, portanto, a totalidade do patrimônio da entidade privada, mas apenas a parcela correspondente ao aporte estatal afetado pelo ilícito.

O dispositivo também deve ser interpretado em harmonia com os princípios do direito administrativo sancionador, expressamente aplicáveis ao sistema da improbidade. A responsabilização exige a demonstração de dolo, tipicidade da conduta e nexo causal entre o ato ímprobo e o prejuízo aos recursos públicos. A simples existência de participação financeira estatal não autoriza presunção de improbidade nem responsabilização objetiva.

A previsão reforça a lógica de controle finalístico dos recursos públicos, assegurando que a tutela da probidade alcance contextos híbridos de atuação público--privada, comuns em políticas públicas executadas por meio de entidades privadas subvencionadas. Ao mesmo tempo, preserva a segurança jurídica ao limitar os efeitos patrimoniais da condenação à medida do envolvimento do erário.

Em breve relato, o § 7º do art. 1º da LIA estabelece critério material e proporcional de incidência da improbidade administrativa sobre entidades privadas financiadas, total ou parcialmente, com recursos públicos. O dispositivo amplia a proteção do erário e da probidade administrativa, sem descurar das garantias fundamentais e dos limites próprios do direito administrativo sancionador reafirmados pela Lei nº 14.230/2021.

### **3.1.6. Hermenêutica jurisprudencial**

O § 8º do art. 1º da Lei de Improbidade Administrativa introduz relevante cláusula de exclusão de tipicidade ao dispor que não configura ato de improbidade

a ação ou omissão fundada em divergência interpretativa da lei, quando baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que posteriormente superada pelos órgãos de controle ou pelo Poder Judiciário. O dispositivo consolida orientação garantista voltada à proteção da boa-fé administrativa e da segurança jurídica na atuação do agente público.

A norma parte do reconhecimento de que a atividade administrativa se desenvolve em ambiente de complexidade normativa e pluralidade interpretativa, no qual a adoção de determinada exegese jurídica, respaldada em precedentes judiciais ou administrativos, não pode ser confundida com conduta ímproba. A improbidade administrativa, enquanto ilícito sancionador, exige desonestidade qualificada e dolo direcionado ao resultado ilícito, o que se revela incompatível com a atuação baseada em interpretação jurídica plausível e juridicamente fundamentada.

Ao exigir que a divergência interpretativa esteja lastreada em jurisprudência, o dispositivo estabelece critério objetivo de aferição da boa-fé do agente. Não se trata de proteger escolhas arbitrárias ou interpretações isoladas e destituídas de fundamento técnico, mas sim aquelas apoiadas em entendimentos já manifestados por órgãos jurisdicionais ou de controle, ainda que não consolidados ou uniformizados. A superação posterior do entendimento não tem o condão de retroagir para caracterizar improbidade.

O § 8º também dialoga diretamente com os princípios do direito administrativo sancionador, especialmente a legalidade estrita, a tipicidade e a culpabilidade. Punir o agente por aderir a interpretação juridicamente defensável implicaria responsabilização objetiva ou por erro de interpretação, vedada pelo novo regime da LIA. Além disso, a norma reforça a vedação à retroatividade de interpretações mais gravosas, preservando a confiança legítima do administrador público.

A referência à ADI 7.236 evidencia a relevância constitucional do dispositivo. Na ação, discute-se, entre outros pontos, a compatibilidade do § 8º com o princípio da moralidade administrativa. Até o momento, contudo, prevalece a compreensão de que a norma não promove impunidade, mas delimita adequadamente o campo da improbidade, afastando sua utilização como instrumento de punição de decisões administrativas tomadas em contexto de incerteza jurídica razoável.

Em discrição sumária, o § 8º do art. 1º da LIA cumpre função essencial de contenção do uso expansivo da improbidade administrativa, ao excluir do seu âmbito condutas fundadas em divergência interpretativa juridicamente sustentável. O dispositivo fortalece a segurança jurídica, protege a atuação técnica do gestor público e reafirma o caráter excepcional e sancionatório da LIA, reservando-a a situações de dolo e deslealdade institucional, e não a controvérsias hermenêuticas legítimas.

### 3.2. SUJEITOS ATIVOS

**Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-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 referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)**

O art. 2º da Lei de Improbidade Administrativa estabelece conceito amplo e funcional de agente público para fins de incidência do regime sancionatório da LIA. Ao definir como agente público não apenas o servidor estatutário, mas também o agente político e todo aquele que exerça, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º, o dispositivo adota critério material de vinculação à função pública, e não meramente formal.

A amplitude conceitual do artigo reflete a finalidade protetiva da LIA, voltada à tutela da probidade administrativa e do patrimônio público. O foco recai sobre o exercício de atribuições públicas ou de atividades que, direta ou indiretamente, envolvam a gestão de interesses públicos, razão pela qual a forma de investidura — eleição, nomeação, designação, contratação ou outro vínculo jurídico — mostra-se juridicamente irrelevante para a caracterização do agente público.

A inclusão expressa dos agentes políticos afasta controvérsias históricas acerca de sua sujeição à LIA, reafirmando que o exercício de funções de direção superior do Estado não os exime do dever de probidade. A responsabilização, contudo, deve observar as balizas do direito administrativo sancionador, especialmente a exigência de dolo e a tipicidade estrita, não se confundindo com responsabilidade política ou criminal.

O dispositivo também alcança particulares que, mesmo sem vínculo permanente ou remuneração, desempenhem função pública ou atuem em colaboração com a Administração. Estão abrangidos, por exemplo, membros de comissões, conselhos, juntas administrativas ou quaisquer pessoas que exerçam funções públicas temporárias. Nesses casos, a sujeição à LIA decorre do exercício fático de atribuições públicas, e não da natureza do vínculo jurídico subjacente.

Importante destacar que o conceito ampliado de agente público não autoriza responsabilização automática. A incidência da LIA exige a demonstração de que o agente, no exercício de função pública, praticou conduta dolosa tipificada nos arts. 9º, 10 ou 11 da lei, com nexo causal e violação aos bens jurídicos tutelados. O art. 2º define o sujeito ativo potencial do ato de improbidade, mas não dispensa os demais requisitos legais.

De forma sumária, o art. 2º da LIA adota definição abrangente e funcional de agente público, compatível com a finalidade de proteção da probidade administrativa. Ao mesmo tempo, sua aplicação deve ser harmonizada com os princípios do direito administrativo sancionador e com o regime garantista reforçado pela Lei nº 14.230/2021, de modo a assegurar responsabilização apenas quando presentes dolo, tipicidade e gravidade suficientes para caracterizar ato de improbidade.

Portanto, é considerado sujeito ativo do ato de improbidade administrativa qualquer pessoa que esteja investida no exercício de função pública com ou sem remuneração, mas que haja uma definição administrativa, atribuindo-lhe qualquer atividade pública por autoridade competente para o ato designatório.

Essa participação pode ocorrer na modalidade de autor, coautor ou partícipe, contanto que haja vínculo psicológico ligando o agente ao ato ilegal quer por ação quer por omissão na sua realização. De modo que, havendo conhecimento e vontade de concorrer ou participar do ato ímprobo, o agente se enquadra nas condutas descritas nesta lei.

O partícipe, mesmo não realizando a conduta descrita que a norma estabelece como ato de improbidade administrativa, é quem contribui, de qualquer modo, para sua concretização. Essa contribuição haverá de ser material ou formal, através de um comportamento positivo ou negativo.

Já o autor ou coautor praticam atos executórios das condutas do tipo descrito pela norma de forma direta material ou formalmente, sem o qual o ato não se realizaria nem produziria efeitos jurídicos, econômicos ou financeiros.

Atente-se que no âmbito da administração pública é considerado ordenador de despesa dos órgãos da administração direta todo aquele agente público que subscreve ato que resulte em emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos públicos durante a vigência do seu período administrativo.

Já no âmbito da administração indireta e fundacional, são ordenadores de despesas os dirigentes e quaisquer servidores responsáveis por atos de que resulte despesa pública no exercício de suas atividades funcionais.

Afora os ordenadores de despesas, também são alcançados pela responsabilização por ato de improbidade administrativa, servidores, autoridades ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o aludido ato, ou mesmo que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão ou se beneficiado ilicitamente daquele, bem ainda, tenham concorrido de qualquer forma, mediante manifestação expressa ou formal particularizada para a consecução do ato na sua complexidade final.

Depreende-se que sem a participação do agente o ato não reuniria as condições de exequibilidade para produzir seus efeitos jurídicos, financeiros ou econômicos; logo, integrando a cadeia formadora do ato, mostra-se legitimamente sujeito ativo.

Vale ressaltar que, todos aqueles agentes que durante o processo administrativo, tiveram participação nos atos decisórios, isolados ou em conjunto, ou ratificando decisões inferiores, bem como aqueles na forma de colegiado, a exemplo das comissões de licitação, todos coadjuvando a formação complexa do ato administrativo, estão sujeitos a responder nos termos desta lei.

Consigne-se que, quanto à participação de agentes em grau inferior de poder e gestão, estabelece o Estatuto do Servidor Público (Lei 8.112/90, art. 116, IV) que o servidor público tem o dever de “cumprir as ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais”, além de ser leal às instituições a que servir e observar as normas legais e regulamentares.

Com efeito, é descabido o princípio da obediência provida da autoridade superior à inferior para que esta cumpra de forma incondicional as determinações que se apresentarem manifestamente ilícitas ou em desconformidade com as normas em geral.

No que se refere aos agentes revestidos de capacidade jurídica no exercício exclusivo de suas atividades de emissão ou apresentação de pareceres, a exemplo das assessorias jurídicas ou do trabalho do advogado, estes não respondem nem estão sujeitos a atos de improbidade administrativa, porquanto têm o poder de ideia e a expressão livre de suas convicções ou pensamentos, mas não possuem o poder decisório.

Isso porque cabe à autoridade acolher, ou não, o parecer emitido por causídico integrante do seu quadro jurídico ou contratado, na forma da lei, o que imuniza o trabalho desenvolvido pelo advogado.

Entretanto, se o advogado exerce cargo administrativo de caráter decisório e participa de ato considerado a posteriori ímprobo, responde nos termos desta lei pela sua atuação na formação daquele.

### 3.2.1. Agentes públicos

Consideram-se agentes públicos aquelas pessoas que são remuneradas ou não, pelo erário no desempenho de qualquer atividade funcional no exercício de cargo, função, por prazo determinado ou temporário.

A propósito, impende a manifestação doutrinária de Sérgio Ferraz quando preceitua com propriedade que:

“Do ângulo subjetivo, a Lei de Improbidade Administrativa – repetindo, aliás, dicções de vários outros diplomas (não só especialíssimos, mas até de grande generalidade, como o próprio Código Penal) – expandiu consideravelmente o conteúdo da expressão agente público, sujeito ativo da figura em foco. Assim, para os fins da lei, agente público é não só o servidor público em sentido estrito, mas todo aquele que, mesmo transitoriamente, mesmo sem retribuição, exerça ou ocupe (por qualquer forma de investidura, até mesmo as decorrentes de eleição) mandato, cargo, emprego ou função em entidades ou órgãos da administração (de qualquer natureza) dos Poderes estatais de todos os entes da Federação (União, Estado, Distrito Federal, Municípios), mas ainda dos Territórios, de empresas incorporadas ao patrimônio público e de entidades para cuja criação ou custeio tenha o erário concorrido.

Mas não é tudo.

Conquanto sem o rótulo agente público, a ele se equiparam, para os fins da lei:

– quaisquer terceiros que induzam ou concorram para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficiem direta ou indiretamente”<sup>2</sup>.

### 3.2.2. Agentes políticos

É espécie do gênero de agente público que constitui a formação do primeiro escalão governamental, que dispõe de prerrogativas e responsabilidades próprias, tais como no nível de governo federal, os ministros de Estado, presidentes de empresas públicas, das empresas de economia mista e fundações públicas.

No âmbito estadual são os secretários de Estado e na esfera municipal os secretários municipais.

Os agentes políticos desfrutam do poder discricionário para o exercício necessário de suas importantes e complexas funções de governo, com a faculdade de decidir as opções e caminhos das políticas públicas e administrativas inerentes ao cargo ou função.

A investidura do agente político dá-se em cargos de comissão, funções gratificadas, mandatos mediante nomeação ou designação, de livre escolha do titular do Poder ou superior hierárquico, em qualquer dos Poderes constituídos da República.

Nesse aspecto abrangente, a Constituição Federal de 1988, no seu art. 37, XI (redação antiga – nova redação EC 41), ao se referir ao destinatário da remuneração e subsídios, definiu com amplitude a moldura do agente político:

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal [...]

### 3.2.3. Servidor público

É a pessoa investida legalmente em cargo público, com denominação própria e vencimento fixado em lei.

A investidura no serviço público é por meio da aprovação em concurso público de provas ou provas e títulos, na forma prevista pelo art. 37, II, da Carta Magna.

Há também aqueles servidores públicos estabilizados pelo art. 19 das Disposições Constitucionais Transitórias, que amparou aqueles que estavam no exercício na data da sua promulgação há pelo menos cinco anos continuados, e que não tinham sido admitidos na modalidade pela via democrática do concurso público.

Existem, ainda, os servidores públicos temporários, aqueles contratados “por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público”. (CF, art. 37, IX)

### 3.2.4. Função honorífica

Equipara-se ao servidor público para fins de responsabilização dos seus atos no exercício de serviço público relevante o membro do Tribunal do júri, o mesário eleitoral, o comissário da infância e da juventude e também os membros dos Conselhos Tutelares.

### 3.2.5. Agentes delegados

Agentes delegados são empresas privadas legalmente constituídas que recebem a incumbência para a prestação de determinado serviço público, atividade ou realização de obra, por delegação da administração pública, sob fiscalização permanente.

Enquadram-se nessa definição os concessionários ou permissionários de serviços públicos, de qualquer natureza, os notários e tabeliães, os leiloeiros, os tradutores e intérpretes públicos, enfim, qualquer pessoa que receba delegação para a realização de atividade estatal ou serviço de interesse público.

É importante assinalar que essas pessoas físicas ou jurídicas, na condição de entes privados, agindo em nome do Poder Público, são responsáveis pela via regressiva dos danos que vierem a causar a terceiros.

Isso, porque o art. 37, § 6º, da Constituição da República estabelece que “as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa”.

- “Os notários e registradores podem figurar no polo passivo de ações de improbidade administrativa, enquadrando-se no amplo conceito de “agentes públicos”, na categoria dos “particulares em colaboração com a Administração” (STJ – AgInt no AREsp 1610181/RJ, DJe 22/10/2020).
- “O conceito de agente público previsto no art. 2º da Lei n. 8.429/92 abrange os agentes políticos, sujeitando-os, também, à Lei de Improbidade Administrativa. Inadequação da via eleita rejeitada. É dispensável o dano ao erário para caracterização do ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da Administração Pública”. (TJMS. Apelação n. 0800288-36.2014.8.12.0026, Bataguassu, 2ª Câmara Cível, Relator (a): Des. Vilson Bertelli, j: 03/05/2018, p: 14/05/2018)
- “A Lei 8.429/92 estabelece em seus artigos 1º, 2º e 3º quem são os sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa, esclarecendo que não só os servidores públicos podem ser sujeitos ativos dessas ações, mas também todos aqueles que estejam abrangidos no conceito de agente público. É assente na doutrina que a denominação “agentes públicos” refere-se genérica e indistintamente a todos os sujeitos que servem ao Poder Público, que desempenhem funções estatais, considerando-se um “gênero” do qual são espécies os agentes políticos, administrativos, honoríficos e delegados. Os hospitais e médicos conveniados ao SUS, que além de exercerem função pública delegada, administram verbas públicas, podem ser sujeitos ativos dos atos de improbidade administrativa. (Precedente do STJ)”. (TRF 1ª Região – AC 0032834-74.2013.4.01.3900 / PA, Rel. JUIZ FEDERAL KLAUS KUSCHEL (CONV.), TERCEIRA TURMA, e-DJF1 de 24/06/2016)
- “[...] esta Corte Superior tem posição pacífica no sentido de que não existe norma vigente que desqualifique os agentes políticos – incluindo secretário municipal, para doutrina e jurisprudência que assim os consideram – como parte legítima a figurar no polo passivo de ações