

LEANDRO BORTOLETO



Coleção

**TÉCNICO E
ANALISTA**

CONCURSOS JURÍDICOS

Coordenador **HENRIQUE CORREIA**

DIREITO ADMINISTRATIVO

**TÉCNICO E ANALISTA -
CONCURSOS JURÍDICOS**

11^a
EDIÇÃO

2026



EDITORA
*Jus***PODIVM**

www.editorajuspodivm.com.br

CAPÍTULO XVI

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Sumário • 1. Introdução e conceito – 2. Lei nº 8.429/92 (Lei de improbidade administrativa): 2.1. Disposições gerais; 2.2 Sujeito passivo; 2.3. Sujeito ativo; 2.4. Modalidades de atos de improbidade: 2.4.1. Atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito; 2.4.2. Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário; 2.4.3. Atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública; ; 2.5. Sanções; 2.6. Declaração de bens; 2.7. Procedimento administrativo; 2.8. Ação judicial: 2.8.1. Medidas cautelares: 2.8.1.1 Afastamento do agente público; 2.8.1.2 Indisponibilidade dos bens 2.8.2. Procedimento; 2.8.3. Acordo de não persecução civil; 2.8.4 Prescrição –3. Questões: 3.1. Questões objetivas comentadas; 3.2. Questões objetivas com gabarito fundamentado; – 4. Jurisprudência aplicável ao capítulo.

1. INTRODUÇÃO E CONCEITO

Na abordagem dos princípios da Administração Pública¹, houve o destaque para a atual concepção que deve ser dada aos princípios, pois não são mais vistos, apenas, como repositório de valores e, em verdade, são normas e, assim, dizem o que deve ser.

De maneira específica à atuação administrativa, a força normativa dos princípios repercute caracterizando a moldura traçada pelo regime jurídico-administrativo como vinculante, isto é, a Administração Pública, direta e indireta, deve obedecer, irrestritamente, aos princípios nele contidos. A isso, pode-se aqui acrescentar, conforme adverte Juarez Freitas, que o dever inerente à Administração Pública de observar a cogência do conjunto de princípios que a regem é correspondente ao direito fundamental à boa Administração Pública².

Aliás, cumpre reportar, como destaca Fábio Pallaretti Calcini, que, a partir da metade do século XX, em consequência da decadência do positivismo jurídico puro e da violação dos direitos humanos por Estados totalitários, houve a preocupação com uma maior reaproximação do Direito com a Moral, e o substrato desse pensamento

1. Capítulo 1, item 2.

2. *Discrecionariade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22. O autor, na mesma passagem, define o direito fundamental à boa administração pública como o “direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas”.

é decorrência da elevação dos princípios a verdadeiras normas jurídicas, “tornando-se importante instrumento de ligação entre as duas realidades”³.

Nesse contexto, a exigência de conduta administrativa ética, honesta, transparente, proba, moral e de acordo com a boa-fé não necessita de intervenção do legislador infraconstitucional para ser implementada, pois decorre do princípio da moralidade, previsto expressamente no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Essas devem ser as balizas de conduta do administrador público, de quem se espera, conforme expõe Luiz Flávio Gomes, “que seja sábio, magnânimo, justo e honesto, ou seja, exemplar”⁴.

Entretanto, como se percebe na atualidade, infelizmente, o Estado brasileiro ainda não atingiu o adequado grau de amadurecimento de suas instituições e não conhece fronteiras relevantes entre o público e o privado e, assim, não “se logrou consolidar a essencial distinção entre Governo e Administração, nem se conquistou a oportunidade de desvencilhar o Estado brasileiro dos interesses privados e corporativos que o controlam e dão suporte”⁵.

Um dos reflexos dessa afirmação é o grande número de casos de corrupção de agentes públicos nos diversos segmentos da Administração Pública, especialmente, nas licitações públicas. Para ilustrar, na 24ª edição do Programa de Fiscalização de Sorteios da Controladoria Geral da União, houve a constatação de que dos 60 Municípios sorteados, 55 apresentaram indícios de irregularidades como, por exemplo, conluio e direcionamento nas licitações⁶.

Esse tipo de desvio de comportamento afronta diretamente o princípio da moralidade administrativa, porque se trata de conduta imoral, agravada por ser ímproba. De fato, a **improbidade** administrativa é **espécie do gênero moralidade administrativa**⁷ e se constitui em um verdadeiro **subprincípio** da moralidade e um dos mais fortes parâmetros de sua concretização⁸.

-
3. Princípio da moralidade administrativa. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 183.
 4. Prefácio. In: GAJARDONI, Fernando da Fonseca, et al. *Comentários à lei de improbidade administrativa: Lei 8.429, de 02 de junho de 1992*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 18.
 5. OSÓRIO, Fábio Medina. O “novo” sistema judicial brasileiro: significados e significantes. In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela. *Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 63.
 6. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. *Fraudes em licitações aparecem em 55 de 60 municípios fiscalizados pela CGU*. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia03508.asp>>. Acesso em: 27 nov. 2010.
 7. CALCINI, Fábio Pallaretti. Princípio da moralidade administrativa. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 200.
 8. MARRARA, Thiago. O conteúdo do princípio da moralidade: probidade, razoabilidade e cooperação. In: MARRARA, Thiago (org.). *Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público*. São Paulo: Atlas, 2012. p. 166-167.

Diante disso, o legislador constituinte se esmerou em proteger a moralidade administrativa, no aspecto da **improbidade**, conforme os seguintes dispositivos:

- a) **Art. 14, § 9º:** “Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”;
- b) **Art. 15:** “É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de: [...] V – improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º”;
- c) **Art. 37, § 4º:** “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”.
- d) **Art. 85:** “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] V – a probidade na administração”.

Em geral, na doutrina, costuma-se mencionar que a improbidade é um conceito jurídico indeterminado. Porém, Alexandre de Moraes define os **atos de improbidade** como:

(...) aqueles que, possuindo natureza civil e devidamente tipificados em lei federal, ferem direta ou indiretamente os princípios constitucionais e legais da administração pública, independentemente de importarem enriquecimento ilícito ou de causarem prejuízo material ao erário público⁹.

2. LEI Nº 8.429/92 (LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA)

Regulamentando o art. 37, § 4º, da Constituição Federal, há a **Lei nº 8.429/92**, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA) porque é a principal norma sobre o tema trazendo a disciplina do sistema de responsabilização por ato de improbidade e nela há a previsão das condutas ímprobadas, cujas principais disposições serão adiante analisadas. Todavia, é importante constar que há outras normas prevendo condutas que configuram ato de improbidade como, por exemplo, a Lei nº 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

2.1. Disposições gerais

Nos termos do art. 1º, o **Sistema de Responsabilização por Ato de Improbidade** tem por **finalidade a probidade na organização do Estado e no exercício de suas**

9. *Direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009. p. 366.

funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social (art. 1º, caput).

E a prática de ato de improbidade viola a “proibidade 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” (art. 1º §5º). Por isso, é essencial a delimitação do que se considera ato de improbidade.

Estabelece, também, o §4º do art. 1º que se aplicam ao sistema de improbidade os princípios constitucionais do Direito Administrativo sancionador. São exemplos de tais princípios: o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa e a legalidade.

2.1.1. Ato de improbidade

A Lei nº 14.230/21 implementou significativas mudanças na Lei nº 8.429/92, inclusive trazendo novos contornos para a configuração de uma conduta como ato de improbidade administrativa, especificando os elementos necessários para a sua caracterização.

Conforme o §1º do art. 1º, **“são atos de improbidade as condutas dolosas especificadas nos arts. 9º, 10 e 11, ressalvados tipos previstos em leis especiais”**. Portanto, após a alteração legislativa, somente há ato de improbidade doloso e, inclusive, o legislador, no §2º, define que se considera **dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado** nos artigos mencionados, **não bastando a mera voluntariedade** do agente.

Além disso, passou a lei a exigir **finalidade específica de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade** (art. 11, §§1º e 2º), havendo remissão à Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687/06, e nesse diploma internacional, de fato, consta em seu art. 19 a previsão de que o abuso de funções ou do cargo caracteriza-se quando, intencionalmente, há a “realização ou omissão de um ato, em violação à lei, por parte de um funcionário público no exercício de suas funções, com o fim de obter um benefício indevido para si mesmo ou para outra pessoa ou entidade”.

Para delimitar ainda mais os contornos do ato de improbidade, prevê a lei que **não configura ato de improbidade:**

- a) 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;
- b) A **divergência interpretativa** da lei, se **baseada em jurisprudência**, ainda que não pacificada (art. 1º, §8º). **ATENÇÃO!** Na ADI 7236, o Min. Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar e **suspendeu a eficácia desse dispositivo;**
- c) A **ilegalidade sem a presença de dolo** que a qualifique (art. 17-C, §1º).

Nesse sentido, o STF decidiu, no ARE 843989, que: “1) 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 (...)”.

ATO DE IMPROBIDADE	
<ul style="list-style-type: none"> • São “atos de improbidade as condutas dolosas especificadas nos arts. 9º, 10 e 11, ressalvados tipos previstos em leis especiais” • Somente doloso • Dolo: vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado. • Não basta a mera voluntariedade • Finalidade específica de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade 	
<ul style="list-style-type: none"> • Não configura 	<ul style="list-style-type: none"> • O mero exercício sem dolo com fim ilícito • A divergência interpretativa baseada em jurisprudência. Atenção! Esse item está com eficácia suspensa, em razão de medida cautelar concedida na ADI 7236. • A ilegalidade sem dolo

2.2. Sujeito passivo

Estabelecem os §§ 5º, 6º e 7º do art. 1º:

§ 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.

§ 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.

§ 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.

Nos termos do art. 1º, podem ser **sujeito passivo** de ato de improbidade:

- a) as **pessoas políticas (administração direta)**: União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- b) as **pessoas administrativas (administração indireta)**: autarquia, fundação pública, sociedade de economia mista, empresa pública;

- c) as entidades privadas que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal, creditício, de entes públicos ou governamentais;¹⁰
- d) as entidades privadas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual. Nos termos do §7º, fica limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos;

2.3. Sujeito ativo

O **sujeito ativo** do ato de improbidade pode ser (artigos 2º e 3º):

- a) agente público;
- b) terceiro.

O **agente público** é 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 da Lei.

Com a nova redação do art. 2º, passou a constar expressamente o “agente político” para espantar qualquer dúvida sobre a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos Prefeitos, Vereadores, Deputados, Senadores, Governadores, existindo duplo regime sancionatório, ou seja, submetem-se à responsabilização por ato de improbidade e, também, por crime de responsabilidade, sendo a única exceção a isso o Presidente da República.

Com a mudança, houve a propositura da ADI 4.295 e, nela, o STF decidiu que **“Esta Corte consolidou o entendimento de que o duplo regime sancionatório de agentes políticos é possível, à exceção do Presidente da República, de modo que não se vislumbra inconstitucionalidade no art. 2º da Lei 8.429/1992”**.

Importante registrar, também, que não há foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade. Nesse sentido, decidiu o STF, na Pet 1240 que:

“1. Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a um 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. Não há qualquer impedimento à concorrência de esferas de responsabilização distintas, de modo que carece de fundamento constitucional a tentativa de imunizar os agentes políticos das sanções da ação de improbidade administrativa, a pretexto de que estas seriam absorvidas pelo crime de responsabilidade. A única exceção ao duplo regime sancionatório em matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição.
2. **O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em**

10. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 827.

relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa, de natureza civil. Em primeiro lugar, o foro privilegiado é destinado a abarcar apenas as infrações penais. A suposta gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4º, da Constituição, não reveste a ação de improbidade administrativa de natureza penal. Em segundo lugar, o foro privilegiado submete-se a regime de direito estrito, já que representa exceção aos princípios estruturantes da igualdade e da república. Não comporta, portanto, ampliação a hipóteses não expressamente previstas no texto constitucional. E isso especialmente porque, na hipótese, não há lacuna constitucional, mas legítima opção do poder constituinte originário em não instituir foro privilegiado para o processo e julgamento de agentes políticos pela prática de atos de improbidade na esfera civil. Por fim, a fixação de competência para julgar a ação de improbidade no 1º grau de jurisdição, além de constituir fórmula mais republicana, é atenta às capacidades institucionais dos diferentes graus de jurisdição para a realização da instrução processual, de modo a promover maior eficiência no combate à corrupção e na proteção à moralidade administrativa”.

Corroborando esse entendimento, **o Plenário do STF, por maioria, entendeu que é incompatível com a Constituição Federal norma de Constituição estadual que estabeleça novos casos de foro por prerrogativa de função, em especial relativo a ações de improbidade administrativa (ADI nº 4870/ES).**

Em relação ao terceiro, somente responderá quando induzir ou concorrer dolosamente para a prática do ato de improbidade (art. 3º). Seria o caso, por exemplo de dono de construtora que, dolosamente, em conluio com agente público, frustra a licitude de procedimento licitatório poderá ser responsabilizado nos moldes previstos na lei de improbidade, no que couber (não pode ser aplicada a pena de perda da função pública, por exemplo).

Quanto ao terceiro, o STJ tem entendimento, baseado na redação anterior à mudança do texto legal e que segue aplicável, que não é possível propor ação de improbidade, de maneira exclusiva, contra o particular sem que o agente público figure como réu concomitantemente. Nesse sentido, “os particulares não podem ser responsabilizados com base na LIA sem que figure no polo passivo um agente público responsável pelo ato questionado, o que não impede, contudo, o eventual ajuizamento de Ação Civil Pública comum para obter o ressarcimento do Erário” (REsp 896.044/PA). Entretanto, por outro lado, o Tribunal tem posicionamento de que não há litisconsórcio necessário entre o agente público e o terceiro beneficiado com o ato de improbidade (AgRg no Resp 1421144).

Estabelece, também, a lei, que o **particular, pessoa física ou jurídica**, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente sujeita-se às sanções previstas na Lei 8.429/92, quanto a recursos de origem pública.

Portanto, a pessoa jurídica também responde pode responder por ato de improbidade, salvo se o ato ímprobo for sancionado como lesivo à Administração Pública de que trata a lei anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) (art. 3º, §2º). Entretanto, sócios, cotistas, diretores e colaboradores de pessoa jurídica de direito privado

não respondem por ato de improbidade imputado a ela, exceto se comprovada sua participação e benefícios, respondendo na medida da participação (art. 3º, §1º).

Deve haver atenção em relação aos **partidos políticos** porque o art. 23-C da Lei nº 8.429/92 estabelece que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096/95 e, assim, diante da redação literal não teria aplicação a lei de improbidade, porém, na **ADI 7236**, o Min. Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar para dar interpretação conforme a esse dispositivo “no sentido 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 regra geral, o art. 5º, XLV, da Constituição Federal assegura que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido” e, nesse sentido, o art. 8º da Lei de Improbidade estabelece que o “**sucessor ou o herdeiro** daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à **obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido**”. De qualquer forma, ao sucessor não poderão ser estendidas as **demais penalidades** previstas na lei, como perda de função pública, proibição de celebrar contrato com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios ou suspensão de direitos políticos, em cumprimento à previsão constitucional.

Essa responsabilidade sucessória, previsto no art. 8º, por força do *caput* do art. 8º-A, aplica-se à alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária. Inclusive, nos termos do parágrafo único do art. 8º-A, no caso de fusão e incorporação, a responsabilidade será restrita à obrigação de reparação integral do dano, até o limite do patrimônio transferido, não se aplicando as demais sanções, salvo simulação ou fraude, devidamente comprovados.

2.4. Modalidades de Atos de improbidade

A Lei nº 8.429/92 prevê três modalidades de atos de improbidade:

- a) atos que importam **enriquecimento ilícito** (art. 9º);
- b) atos que causam **prejuízo ao erário** (art. 10);
- c) atos que atentam **contra os princípios** da Administração Pública (art. 11);

2.4.1. Atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito

Os atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito, conforme o art. 9º da Lei nº 8.429/92, são aqueles em que o agente **aufere, dolosamente, vantagem**

patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades do art. 1º. A percepção de vantagem patrimonial indevida é pressuposto, mas o dano econômico ao erário não, pois é possível o enriquecimento ilícito sem o efetivo dano econômico ao patrimônio público, até porque há, como modalidade específica, os atos de improbidade que causam prejuízo ao erário, nos termos do art. 10.

No art. 9º há rol exemplificativo (“notadamente”) dessa espécie de ato de improbidade¹¹. São **exemplos** de atos de improbidade que importam **enriquecimento ilícito**:

- a) 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;
- b) 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 da lei por preço superior ao valor de mercado;
- c) 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;
- d) utilizar, em obra ou serviço particular, qualquer bem móvel, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta Lei, bem como o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados por essas entidades
- e) 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;
- f) 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 desta Lei;
- g) 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 deste artigo, cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público,

11. **ATENÇÃO!** apesar da natureza exemplificativa das hipóteses enumeradas no art. 9º, é indispensável a leitura atenta, pois a cobrança é frequente nas provas, o que também ocorre com as outras duas modalidades de ato de improbidade, exigindo-se a leitura dos artigos 10 e 11.

assegurada a demonstração pelo agente da licitude da origem dessa evolução

- h) 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;
- i) perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;
- j) receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;
- k) incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º da lei;
- l) usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º da lei.

2.4.2. Atos de improbidade que causam prejuízo ao erário

Nos termos do art. 10, configura ato de improbidade que causa **prejuízo ao erário** “qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres” das entidades mencionadas no art. 1º da lei.

Antes da mudança implementada pela Lei nº 14.230/2021, essa modalidade admitia a forma culposa, o que não é mais possível. Inclusive, sobre essa alteração, decidiu o **STF 843.989**:

“(...) 2) A norma benéfica da Lei 14.230/2021 – 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;

3) A nova Lei 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente (...);”

Caso a inobservância da lei ou regulamento não implicar perda patrimonial efetiva, não haverá imposição de ressarcimento, vedado o enriquecimento sem causa das entidades do art. 1º da LIA (art. 10, §1º) e a mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica não acarretará improbidade administrativa, salvo se comprovado ato doloso praticado com essa finalidade (art. 10, §2º).

Inclusive, a 1ª Turma do STJ, no REsp 1.929.685, decidiu que a comprovação efetiva da ocorrência de prejuízo ao erário, como requisito para a condenação pela prática de ato de improbidade que causa dano ao erário (art. 10), deve ser exigida também em relação aos processos em andamento relacionados a fatos praticados antes da vigência da Lei nº 14.230/2021.

São **exemplos** de ato de improbidade que **causam prejuízo ao erário**:

- a) 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 Lei;
- b) 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 lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- c) doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistenciais, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º da lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;
- d) permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º da lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;
- e) permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;
- f) realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- g) conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- h) 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;
- i) ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;
- j) agir illicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;
- k) liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;
- l) permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça illicitamente;

- m) 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 lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;
- n) 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;
- o) celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.
- p) 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.
- q) 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.
- r) celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie.
- s) 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.
- t) 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.
- u) 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 116/03. Essa lei complementar dispõe sobre o ISSQN (Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza) e, de acordo com aquele dispositivo, a alíquota mínima do ISSQN é de 2% (dois por cento), nos termos do caput, tendo sido expressamente vedado, no §1º do art. 8º-A, que esse imposto seja “objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput, exceto para os serviços” a que o dispositivo faz remissão.

2.4.3. Atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública

Configura ato que atenta contra os princípios da Administração Pública, de acordo com o art. 11, “**a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade**”, caracterizada por uma das condutas descritas no artigo.

ATENÇÃO Com a nova redação do art. 11, o **rol** das condutas que caracterizam os atos que violam os princípios da Administração Pública passou a ser **taxativo**. Inclusive, determina o §3º do art. 11 que 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”.

São atos que atentam **contra os princípios** da Administração Pública:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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.;
- d) deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;
- e) 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.
- f) descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.
- g) 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. **ATENÇÃO** “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” (art. 11, §5º);

- h) 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.

MODALIDADES DE ATOS DE IMPROBIDADE	
Atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º)	auferir, dolosamente, vantagem patrimonial indevida em razão do exercício do cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades do art. 1º
Atos que causam prejuízo ao erário (art. 10);	qualquer ação ou omissão dolosa, que enseje, efetiva e comprovadamente, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres” das entidade mencionadas no art. 1º da lei
Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11)	ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das condutas descritas no art. 11

2.5. Sanções

O art. 12 da Lei nº 8.429/92 estabelece que as **sanções** previstas nesse diploma normativo são aplicadas **independentemente** das **sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas** previstas na legislação específica e do **ressarcimento integral do dano** patrimonial, se efetivo. Há, portanto, independência das **instâncias** de responsabilização.

Assim, caso o ato praticado seja enquadrado como ato de improbidade e, também, seja considerado crime, o autor se submeterá às penas da Lei de Improbidade Administrativa e, ainda, às existentes na legislação penal, sem se esquecer, ademais, das sanções administrativas e civis eventualmente existentes. Para reforçar, em relação às infrações penais, não há coincidência obrigatória entre o ato de improbidade administrativa e a infração penal, pois há ato de improbidade que também está previsto na lei penal como crime e, por outro lado, há aqueles em que não há a prática de infração penal. Desse modo, por exemplo, o ato de receber vantagem econômica indevida em razão da função configura, simultaneamente, ato de improbidade (art. 9º, I) e crime de corrupção passiva (art. 317, Código Penal) e, por outro lado, há diversos casos em que determinada conduta configuradora da prática de ato de improbidade é desprovida de tipificação penal.

Dessa maneira, as sanções previstas na Lei nº 8.429/92 têm natureza **extrapenal**¹².

12. CARVALHO FILHO. José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 948-953.

As **sanções** passíveis de aplicação em decorrência da prática de ato de improbidade administrativa podem ser aplicadas **isolada** ou **cumulativamente, conforme a gravidade do fato**, e são as **seguintes** (art. 12):

- a) perda de bens e valores;
- b) perda da função pública. Somente é aplicada **após o trânsito em julgado** da decisão condenatória (art. 20);
- c) suspensão dos direitos políticos. Somente é aplicada **após o trânsito em julgado** da decisão condenatória (art. 20);
- d) multa civil;
- e) proibição de contratar e de receber benefícios (proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário).

Necessário apontar algumas particularidades em relação às penas:

a) **Perda da função:**

- Somente terá cabimento no caso de **enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário**;
- Só se efetiva com o **trânsito em julgado** da sentença condenatória (art. 20);
- Conforme previsão do §1º do art. 12, a sanção somente atingiria o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente detinha na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, no caso de enriquecimento ilícito, de forma excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração. Entretanto, na **ADI 7236**, o Min. Alexandre de Moraes deferiu medida cautelar e **suspendeu a eficácia desse dispositivo e, com isso, a perda da função pública pode ocorrer “independentemente da função ocupada no momento da condenação com trânsito em julgado”**.

Ainda sobre a pena de perda da função pública, decidiu a 1ª Seção do STJ, no MS 26.106-DF, que a “cassação da aposentadoria de servidor público, como consequência da perda da função pública por ato de improbidade administrativa, é admissível mesmo sem previsão expressa na Lei de Improbidade Administrativa, não confi-gurando confisco ou enriquecimento ilícito do Estado.”

b) **Suspensão dos direitos políticos:**

- Somente terá cabimento no caso de **enriquecimento ilícito e prejuízo ao erário**;
- Só se efetiva com o trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 20);
- Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória (art. 12, §10). Todavia, isso não é, atualmente, possível porque, na ADI

7236, o Min. Alexandre de Moraes **deferiu medida cautelar e suspendeu a eficácia desse dispositivo.**

c) **Proibição de contratação com o Poder Público:**

- Em regra, produz efeito apenas junto ao ente político lesado, porém, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, pode extrapolar a esfera do ente lesado, mas devem ser observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica (art. 12, §4º), nos termos do §3º, que prevê, no caso da responsabilização da pessoa jurídica, que deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades;
- Deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) previsto na Lei nº 12.846/13 (Lei Anticorrupção), observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo.
- Foi questionada a constitucionalidade dessa pena, por meio da ADI 4.295, sob o fundamento de violação da incomunicabilidade das sanções (art. 5º, XLV, CF) em razão da aplicação da sanção ao responsável pelo ato de improbidade, proibindo-o de contratar com o Poder Público, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário. Porém, o STF decidiu que **“o art. 12 da Lei 8.429/1992 não contraria a garantia da intransmissibilidade da sanção.** A norma mostra-se razoável e necessária, limitando sua abrangência às pessoas jurídicas das quais o particular condenado por ato de improbidade administrativa é sócio majoritário, ou seja, atua ostensivamente no controle e direcionamento da atividade empresarial.

d) **Multa:**

- Pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em razão da situação econômica do réu, o cálculo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade (art. 12, §2º);
- É a única a ser aplicada no caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados na LIA, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso.

Nos termos do §9º do art. 12, **todas as sanções somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.**

A **aplicação** das sanções, nos termos do art. 21, **independe:**

- a) da efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público, salvo quanto à pena de ressarcimento e às condutas previstas no art. 10 da lei (atos que causam dano ao Erário);
- b) da **aprovação** ou **rejeição** das **contas** pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.