Estratégia Concursos

Aula 00 - Prof. Herbert Almeida

Ministério da Fazenda (ATA - Assistente Técnico Administrativo) Regime Jurídico dos Agentes Públicos

Autor:
Equipe Direito Administrativo, Herbert Almeida, Renan Araujo

17 de Fevereiro de 2023

Índice

1) Abertura de curso 3
2) Improbidade Administrativa - Noções Gerais 5
3) Improbidade Administrativa - Espécies 34
4) Improbidade Administrativa - Penalidades 61
5) Improbidade Administrativa - Independência das Instâncias 72
6) Improbidade Administrativa - Procedimento Administrativo 76
7) Improbidade Administrativa - Ação de Improbidade 79
8) Improbidade Administrativa - Prescrição 93
9) Improbidade Administrativa - Resumo 98
10) Questões Comentadas - Improbidade Administrativa - FCC 100
11) Questões Comentadas - Improbidade Administrativa - Cebraspe 103
12) Lista de Questões - Improbidade Administrativa - FCC 122
13) Lista de Questões - Improbidade Administrativa - Cebraspe 124

APRESENTAÇÃO DO CURSO

Olá concurseiros e concurseiras.

É com muita satisfação que estamos lançando este **livro digital** de **Direito Administrativo**.

Antes de mais nada, gostaria de me apresentar. Meu nome é **Herbert Almeida**, sou ex-Auditor de Controle Externo do **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo** aprovado em **1º lugar no concurso para o cargo**. Além disso, obtive o **1º lugar no concurso de Analista Administrativo do TRT/23º Região/2011**.

Meu primeiro contato com a Administração Pública ocorreu através das Forças Armadas. Durante sete anos, fui militar do Exército Brasileiro, exercendo atividades de administração como Gestor Financeiro, Pregoeiro, responsável pela Conformidade de Registros de Gestão e Chefe de Seção. Sou professor de **Direito Administrativo**, **Administração Financeira e Orçamentária** e **Controle Externo** aqui no **Estratégia Concursos** e **mentor** para concursos.

Além disso, tenho quatro paixões na minha vida! Primeiramente, sou apaixonado pelo que eu faço. Amo dar aulas aqui no Estratégia Concursos e espero que essa paixão possa contribuir na sua busca pela aprovação. Minhas outras três paixões são a minha esposa, **Aline**, e meus filhotes, **Pietro** e **Gael** (que de tão especial foi presenteado com um cromossomosinho a mais).

Agora, vamos falar do nosso curso! O curso é composto por **teoria**, **exercícios** e **videoaulas**. Além disso, abordaremos a teoria completa, mas de forma objetiva, motivo pelo qual você não precisará complementar os estudos por outras fontes. **As nossas aulas terão o conteúdo suficiente para você fazer a prova, abrangendo a teoria, jurisprudência e questões**.

Observo ainda que o nosso curso contará com o apoio da **Prof. Leticia Cabral**, que nos auxiliará com as respostas no **fórum de dúvidas.** A Prof. Leticia é advogada e especialista em Direito Público. Com isso, daremos uma atenção mais completa e pontual ao nosso fórum.

Vamos fazer uma **observação importante**! Ao longo da aula, vamos utilizar questões de várias bancas de concurso, porém com assertivas adaptadas para verdadeiro ou falso. O motivo dessa adaptação é permitir a contextualização do conteúdo do capítulo recém estudado com o tema da questão. Já ao final da aula, teremos uma super bateria de questões devidamente comentadas para você resolver.

Por fim, se você quiser receber dicas diárias de **preparação para concursos em alto nível** e também sobre **Direito Administrativo e Administração Financeira e Orçamentária**, siga-me nas redes sociais (não esqueça de habilitar as notificações no Instagram e Youtube, assim você será informado sempre que eu postar uma novidade por lá):

@profherbertalmeida

/profherbertalmeida

/profherbertalmeida

/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)

Youtube

Telegram

Sem mais delongas, espero que gostem do material e vamos ao nosso curso.

Observação importante: este curso é protegido por direitos autorais (*copyright*), nos termos da Lei 9.610/98, que altera, atualiza e consolida a legislação sobre direitos autorais e dá outras providências. Grupos de rateio e pirataria são clandestinos, violam a lei e prejudicam os professores que elaboram os cursos. Valorize o trabalho de nossa equipe adquirindo os cursos honestamente através do site Estratégia Concursos ;-)

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Noções gerais, previsão constitucional e sujeitos do ato

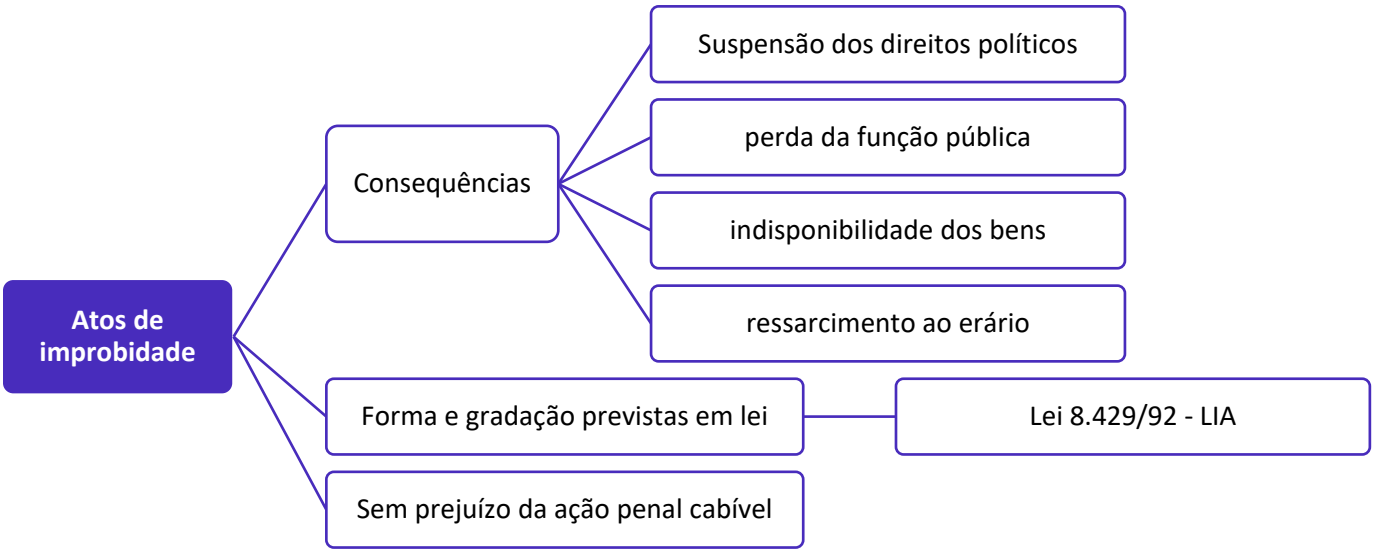
A Constituição Federal deu importância relevante à **moralidade administrativa**, incluindo-a como princípio constitucional expresso (CF, art. 37, *caput*). Assim, a exigência de uma atuação moral se relaciona com o **dever de probidade, ética e honestidade** da Administração Pública.

Nesse sentido, a Constituição da República se referiu à improbidade administrativa como forma de violação à moralidade administrativa, incluindo diversos dispositivos sobre o tema.

No art. 15, V, da Constituição, a improbidade administrativa é tratada como forma de suspensão dos direitos políticos: "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". O art. 85, V, dispõe que são crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, **contra a probidade na administração**; enquanto o art. 14, § 9º, trata a **proteção da probidade administrativa** como um dos parâmetros para definição dos casos de inelegibilidade. Por fim, o art. 97, § 10, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT prevê que o chefe do Poder Executivo responderá na forma da legislação de responsabilidade fiscal e de **improbidade administrativa** no caso de não liberação tempestiva dos recursos para o pagamento de precatórios.

Todavia, o dispositivo de importância maior é o § 4º do art. 37 da Constituição Federal, que estabelece a base para a responsabilização dos atos de improbidade administrativa:

> *§ 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.*



Uma vez que se insere no texto constitucional, essa norma alcança a administração pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes, de todos os entes da Federação. Veja que a CF exigiu a edição de uma "lei", para definir a forma e a gradação. Por conseguinte, foi editada a **Lei 8.429/1992**, norma de **caráter nacional**, alcançando, portanto, todos os entes da Federação (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Nesse contexto, a Lei 8.429/1992 (**Lei de Improbidade Administrativa – LIA**) define os sujeitos ativo e passivo do ato de improbidade (arts. 1º ao 3º); o próprio ato de improbidade (arts. 9ª ao 11º); as sanções cabíveis (art. 12); e as normas da ação judicial em decorrência da prática do ato de improbidade (art. 17).

Apresentada a parte inicial, vamos entender o conceito de improbidade administrativa.

Aprofundamento: competência legislativa da União

A Lei 8.429/1992 e as suas alterações, especialmente a Lei 14.230/2021, foram editadas pela União. Porém, não existe previsão constitucional expressa outorgando à União a competência para legislar sobre improbidade.

Porém, a Lei de Improbidade versa sobre assuntos de diversas naturezas, todos (ou basicamente todos) enquadrados como **competência legislativa privativa** da União, na forma do art. 22 da Constituição Federal, vejamos:

a) a suspensão dos direitos políticos é tema relacionado ao **direito eleitoral** (art. 22, I) e à **cidadania** (art. 22, XIII);

b) há disposições sobre **direito civil** (art. 22, I), como a recomposição patrimonial do dano (ressarcimento ao erário);

c) as penalidades inserem-se no âmbito penal, em um **sentido amplo do regime punitivo de infrações contra o Estado**, logo também se trata de competência legislativa da União (art. 22, I);[1]

d) envolve também a tramitação no âmbito judicial, motivo pelo qual trata de **direito processual**, que também é matéria de competência da União (art. 22, I).

Por isso, a Lei 8.429/1992 é norma de âmbito nacional, ou seja, é uma lei editada pela União, mas com aplicação em todos os entes da Federação. Dessa forma, a Lei de Improbidade Administrativa alcança a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Por outro lado, há dúvidas se haveria competência legislativa dos demais entes federados para elaborar normas específicas, aplicáveis exclusivamente ao seu âmbito de atuação. Marçal Justen Filho entende que inexiste competência normativa das demais órbitas federativas, uma vez que as normas editadas pela União são exaustivas.[2]

Nesse aspecto, entretanto, preferimos a posição de José dos Santos Carvalho Filho, que entende que os estados e o Distrito Federal podem **legislar suplementarmente** sobre procedimentos em matéria

[1] Cumpre adiantar que o ato de improbidade, por si só, não é crime, não se tratando de matéria de direito penal em sentido estrito. Nesse caso, o termo "penal" está sendo adotado em sentido amplo, para abranger o regime punitivo das infrações contra o Estado (Justen Filho, 2021).

[2] Justen Filho, 2021.

processual, desde que observem as normas gerais editadas pela União (CF, art. 24, XI e § 2º). O referido autor também defende que, em casos específicos, haverá competência **legislativa concorrente** para todos os entes da Federação, citando como exemplo: as regras sobre a declaração de bens (LIA, art. 13); o processamento administrativo para apuração dos fatos, por se tratar de processo administrativo (LIA, art. 14, § 3º); o direito de representação à autoridade competente para apurar a prática do ato de improbidade, pois se trata de direito de petição previsto no art. 5º, XXXIV, "a", da CF (LIA, art. 14, *caput*).[3]

Em resumo, em linhas gerais:

a) a Lei 8.429/1992 é **lei nacional**, aplicável a todos os entes da Federação, cuja **competência legislativa é privativa** da União (CF, art. 22, I e XIII);

b) apesar de divergência na doutrina, consideramos que:

   i). os **procedimentos em matéria processual** admitem a **legislação suplementar** dos estados e do DF (CF, art. 24, XI e § 2º);

   ii). as matérias de processo administrativo, declaração de bens e de representação admitem a **legislação concorrente**, de todos os entes da Federação.

Conceito e natureza do ato de improbidade

Genericamente falando, podemos conceituar o **ato de improbidade administrativa como uma conduta *dolosa* desonesta e imoral com a coisa pública**. Na verdade, esse é um conceito inicial, que vamos utilizar *apenas para fins didáticos*.

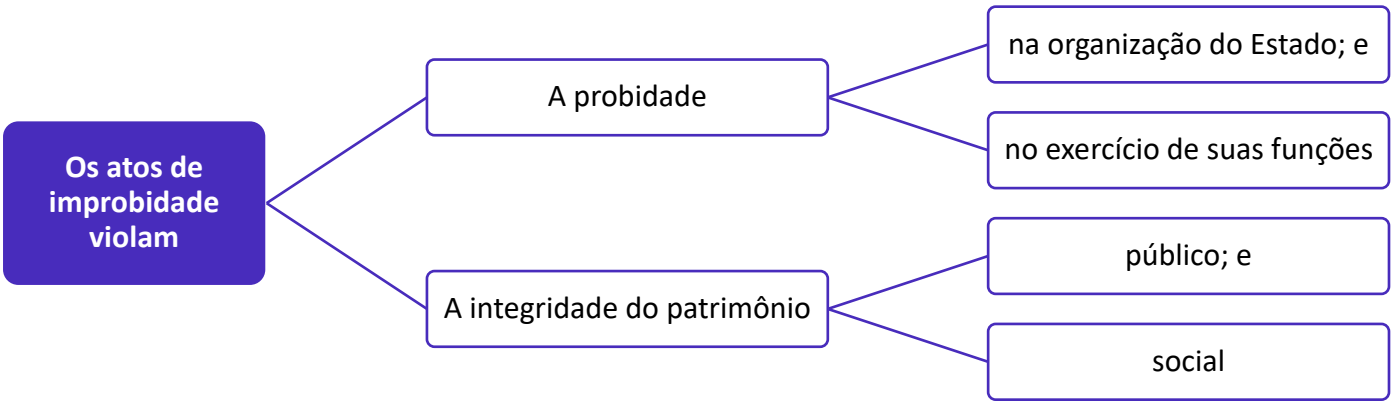
Porém, não há um conceito único e suficiente de improbidade desassociado de previsão legal. Por isso, já vamos ressaltar que a Lei de Improbidade apresenta um **conceito legal**, dispondo que "consideram-se atos de improbidade administrativa as **condutas dolosas tipificadas[4] nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei**, ressalvados tipos previstos em leis especiais". Portanto, pelo conceito constante na Lei 8.429/1992, **os atos de improbidade são aqueles previstos na própria Lei de Improbidade ou em outras leis**, conforme vamos estudar adiante.

Mas voltando ao nosso conceito inicial, entenda por coisa pública não só o patrimônio público, mas também os princípios e valores protegidos pela legislação de improbidade.

Nesse sentido, a Lei de Improbidade dispõe que os **atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social** (art. 1º, *caput*).

[3] Carvalho Filho, 2017 (pp. 1148-1149).

[4] Entenda por "tipificada" como a conduta prevista em lei. Por exemplo, "perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza" é um ato de improbidade previsto no art. 9º, IX, da Lei 8.429/1992. Portanto, podemos dizer que essa é uma conduta "tipificada" na Lei de Improbidade.



Trata-se, ademais, de um **ilícito** de **natureza civil** e **política**. Assim, as consequências e sanções decorrentes dos atos de improbidade poderão ter natureza civil, como o ressarcimento ao erário e a multa, ou política, como a suspensão dos direitos políticos.

Além disso, **não podemos confundir atos de improbidade com crimes**. De acordo com o já citado art. 37, § 4º da Constituição Federal, os atos de improbidade administrativa importarão: (a) a suspensão dos direitos políticos; (b) a perda da função pública; (c) a indisponibilidade dos bens; e (d) o ressarcimento ao erário, "**sem prejuízo da ação penal cabível**".

Portanto, a **natureza da ação não é penal**, ou seja, **os atos de improbidade não são, por si sós, crimes**. Entretanto, é possível que uma mesma conduta esteja prevista simultaneamente na Lei de Improbidade e na legislação penal. Vejamos dois exemplos:

1) "realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares" é um ato de improbidade administrativa, na forma do art. 10, VI, da LIA. Essa mesma conduta, porém, não consta na legislação penal. Logo, é um ato de improbidade, mas não é um crime;
2) dispensar indevidamente a licitação, acarretando perda patrimonial efetiva, é ato de improbidade, nos termos do art. 10, VI, da LIA. Ademais, a mesma conduta poderá ser enquadrada no art. 337-E do Código Penal: "Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei". Nesse caso, será um ato de improbidade e um crime, pois está previsto **nas duas normas**.

Assim, o ensinamento que você deverá guardar é: o ato de improbidade não é, em si, um crime; mas a mesma conduta poderá constar na Lei de Improbidade (por isso, será um ato de improbidade) e na Legislação Penal (e, por isso, será também um crime). Nesse caso, o agente poderá sofrer duas ações independentes: a ação penal e a ação de improbidade. Mas vamos deixar para falar sobre isso mais adiante, no capítulo sobre a independências das instâncias e as suas exceções.

Com efeito, devemos notar que as sanções por atos de improbidade não são aplicadas na esfera administrativa. Vale dizer: as sanções são aplicadas no **âmbito judicial**, em processo próprio, instaurado por iniciativa do Ministério Público ou da pessoa jurídica interessada.

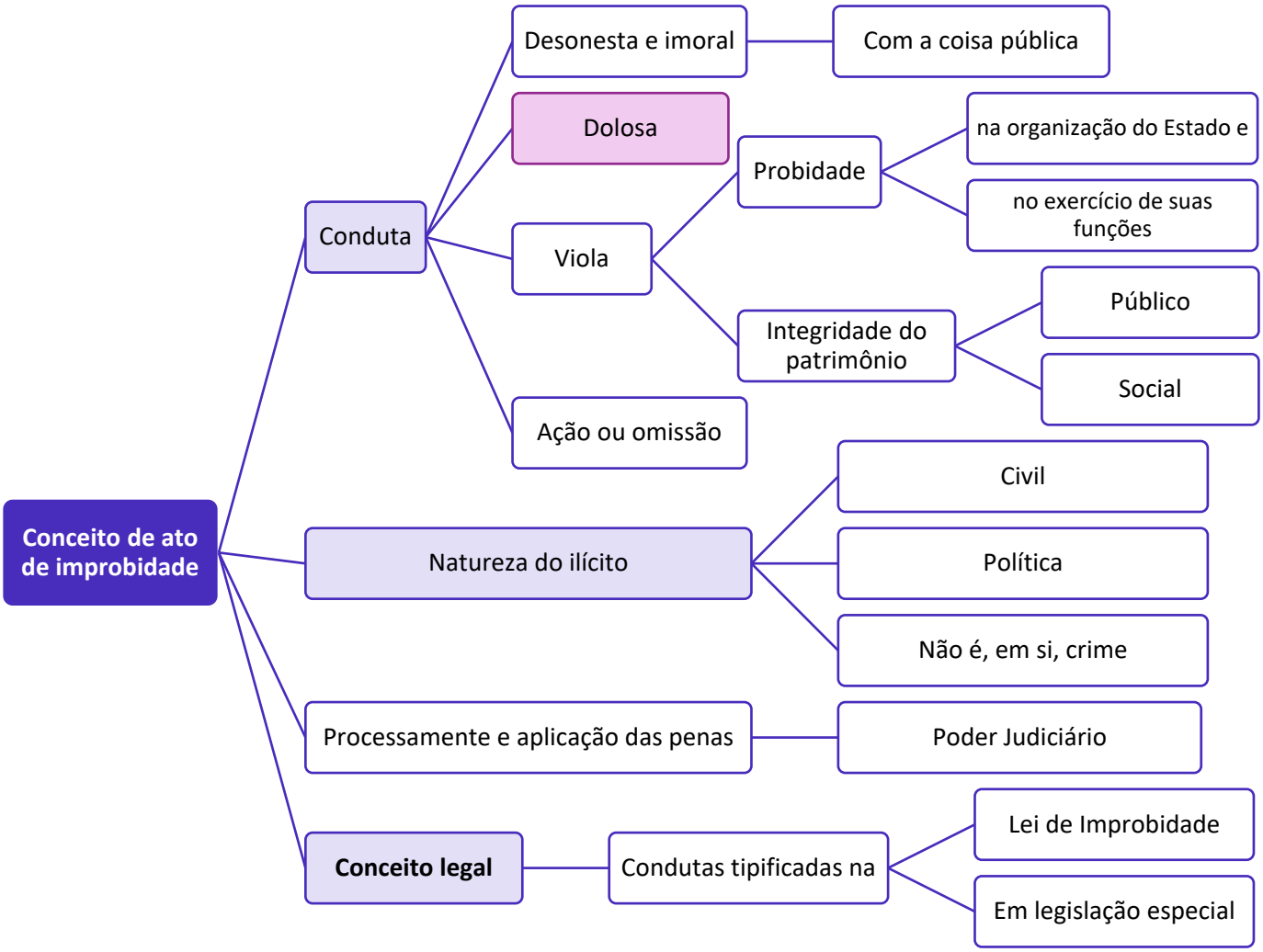
Dessa forma, ainda que a sanção possa ter repercussão na esfera administrativa (como ocorre com a perda da função pública, com a proibição de contratar com o Poder Público e com a proibição de receber do Poder Público benefícios fiscais ou creditícios), a sanção em si é aplicada no âmbito judicial.

Ademais, o "ato" de improbidade poderá se manifestar por **ações** ou **omissões**, como ocorre, por exemplo, quando o agente público "deixa de prestar contas" com vistas a ocultar irregularidades (omissão) (art. 11, VI).

Por fim, atualmente, os atos de improbidade somente podem ser manifestar de forma dolosa, ou seja, com a intenção. Dada a particularidade desse caso, vamos deixar um capítulo específico para explicar melhor.

Portanto, resumidamente, podemos dizer que **a improbidade administrativa é:**

a) uma ação ou omissão, dolosa, desonesta e imoral com a coisa pública, que ofende:
   (i). a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções; e
   (ii). a integridade do patrimônio público e social;
b) cujo ilícito tem natureza civil e política, não constituindo, por si só, crime;
c) sendo que o seu processamento é realizado pelo Poder Judiciário, em ação própria, apresentada pelos órgãos com legitimidade para isso.



Há bastante debate doutrinário sobre os conceitos de **ilegalidade, imoralidade e improbidade**. De nossa parte, desde já, fica a ressalva de que os avaliadores de concursos públicos não deveriam entrar nesse embate, justamente porque não podemos dizer que o autor X ou Y está certo, em detrimento dos demais.

De qualquer forma, é interessante observar que a ilegalidade é o descumprimento do ordenamento jurídico. Assim, o ato ilegal é aquele praticado em desconformidade com alguma norma jurídica. Nesse caso, entenda a **ilegalidade como um gênero, que poderá comportar diversas espécies, sendo uma dessas a improbidade**. Por isso, podemos afirmar que a ilegalidade é mais ampla que a improbidade. De outra forma, podemos dizer que todo ato de improbidade é um ato ilícito, mas nem toda ilegalidade é um ato de improbidade.

Por exemplo: se um agente público, conduzindo um veículo oficial, atingir um veículo de terceiro, mediante ação culposa, haverá uma ilicitude. Afinal, não é lícito ao Estado danificar o patrimônio alheio, muito menos mediante negligência de seu agente público. Essa conduta, porém, não será um ato de improbidade administrativa.

O próprio STJ já ressaltou que a improbidade é uma **ilegalidade qualificada**, ou seja, uma ilegalidade causada por impulsos de desonestidade, malícia ou dolo.[5]

Por outro lado, a relação entre a imoralidade e a improbidade desperta bastante divergência doutrinária. Por exemplo: enquanto Justen Filho (2021) entende que a imoralidade é mais ampla que a improbidade, Maria Di Pietro defende justamente o contrário, afirmando que a improbidade teria um conceito mais amplo do que a imoralidade (Di Pietro, 2020).

Na verdade, o posicionamento dos dois autores depende muito do ponto de vista, mas como foge ao objetivo deste trabalho, vamos nos limitar a afirmar que há divergência na doutrina, motivo pelo qual não podemos afirmar que A ou B está certo.

Atualmente, porém, com as alterações promovidas pela Lei 14.230/2021, os conceitos de **imoralidade e de improbidade** são mais próximos. Isso porque a Lei 14.230/2021 passou a exigir dolo na ação do agente, ou seja, **a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito**. Dessa forma, é quase impossível imaginar que a conduta do agente público, além de ilícita e desonesta, não seja também imoral, já que a sua conduta ilícita estará impregnada de dolo, de intenção, de vontade de alcançar um resultado ilícito.

De qualquer forma, voltando agora para o conceito de improbidade, já comentamos acima que o nosso conceito foi utilizado apenas para fins didáticos, uma vez que não existe um conceito único e universal capaz de esgotar o que seria um ato de improbidade. Por isso, na verdade, os atos de improbidade são aqueles assim definidos na legislação, especialmente na Lei de Improbidade Administrativa. Dessa forma, a LIA estabeleceu três espécies de atos considerados como de improbidade administrativa:

[5] REsp, 1.416.313, julgada em 26/11/2013. Obs.: nesta oportunidade, o STJ mencionou que o ato de improbidade deveria ter dolo ou culpa grave. Contudo, atualmente, o conceito legal do ato de improbidade somente admite a conduta dolosa.

a) os que **importam enriquecimento ilícito** (art. 9º);

b) os que **causam prejuízo ao erário** (art. 10);

c) os que **atentam contra os princípios da Administração Pública** (art. 11).

Ademais, o próprio art. 1º define que são atos de improbidade as "condutas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, **ressalvados tipos previstos em leis especiais**". Logo, também é possível que outras leis definam atos de improbidade. Como exemplo podemos citar o 52 da Lei 10.527/2001 (Estatuto da Cidade), que define alguns casos específicos de improbidade que podem ser cometidos por prefeitos municipais.

Vimos acima que, agora, o ato de improbidade depende da ocorrência de dolo. Vamos entender melhor isso.

Dolo: o elemento subjetivo do ato de improbidade

Uma das mudanças mais importantes da reforma que a Lei de Improbidade passou em virtude da Lei 14.230/2021 foi a exigência de dolo para todas as espécies de atos de improbidade. Antigamente, admitia-se o ato de improbidade na forma culposa, no caso de ato que causava lesão ao erário. As demais espécies somente se configuravam com o dolo. Agora, todas as espécies exigem a forma dolosa.

Todavia, a mudança não para por aí. O próprio conceito de dolo passou a ser definido na Lei de Improbidade, nos seguintes termos:

> § 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.

Assim, o dolo se configura quando o agente tem consciência de que a sua conduta é antijurídica, mas a exerce voluntariamente, com o **objetivo de alcançar um resultado ilícito**. Portanto, além da intenção, o desejo por um resultado ilícito também será necessário. Dessa forma, a **mera voluntariedade não é suficiente para configurar o dolo**.

Vamos explicar melhor! A Lei 14.133/2021 exige, em regra, a realização de licitação. Agora, imagine que um agente público, mesmo ciente do dever de licitar, resolva contratar diretamente, ou seja, contratar sem licitação. Há intenção, ou seja, voluntariedade do agente público. Porém, imagine que este agente não tinha qualquer intenção com a contratação sem licitação, ou seja, ele não praticou o ato com o propósito de alcançar algum resultado (por exemplo: não tinha a intenção de causar prejuízo ao erário ou de se enriquecer ilicitamente). Nesse caso, não estará configurado o dolo da Lei de Improbidade. Por outro lado, se ele dispensar a licitação, com o objetivo de alcançar um resultado específico, como a obtenção de vantagem econômica, o favorecimento da empresa de um amigo, a lesão ao erário; nesse caso, aí sim haverá ato de improbidade.

Portanto, repita-se, o dolo ocorre quando há vontade livre e consciente, além do desejo de alcançar um resultado ilícito específico, não bastando a mera voluntariedade.

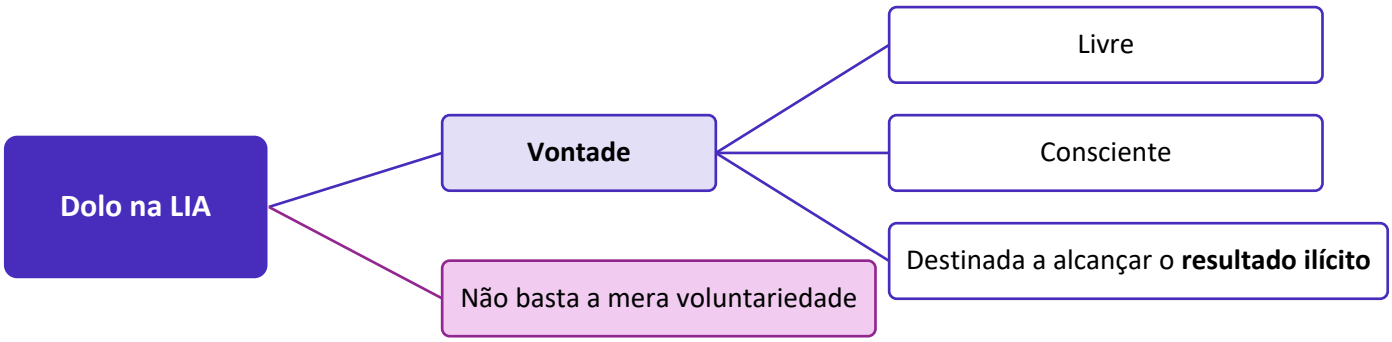
Com efeito, essa modalidade de dolo é denominada **dolo específico**. Dessa forma, a mudança promovida na Lei de Improbidade não se resume apenas na exigência do dolo para todas as espécies de atos de improbidade. A própria modalidade de dolo também foi "alterada". Antes da reforma da Lei de

Improbidade, admitia-se o denominado **dolo genérico**, ou seja, a intenção de cometer o ato ilícito, mas *sem* um fim específico. Isso não constava de forma expressa na Lei 8.429/1992, mas era admitido na jurisprudência do STJ.[6] Todavia, agora a legislação expressamente exige um propósito específico, de tal forma que o dolo deverá ser *específico*.

Ainda nessa batida, é interessante adiantar que as descrições de algumas condutas da Lei de Improbidade foram alteradas, em virtude da exigência do dolo. Isso porque, com a mudança, não mais são admitidas condutas culposas, como aquelas que permitiam as condutas "negligentes". Por exemplo, o art. 10, X, capitulava como improbidade "agir *negligentemente* na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público". Agora, a conduta passa a ser "agir *ilicitamente* na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público". Mudanças equivalentes ocorreram nos incisos XIX e XX desse mesmo art. 10.

Ademais, com a exclusão da forma culposa, **não** mais se admite um ato praticado com ***negligência, imprudência ou imperícia***, que são formas de manifestação da conduta culposa.

Por fim, a Lei de Improbidade afirma que 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** (art. 1º, § 3º). Essa afirmação, por si, é desnecessária, uma vez que a ausência do dolo com o fim ilícito não configura ato de improbidade, motivo pelo qual já não haveria responsabilidade. De certo, a afirmação, nesse caso, ocorre para afastar qualquer possibilidade de responsabilização de alguém por conduta que não seja dolosa com o fim ilícito.



Agora que entendemos melhor o conceito do ato de improbidade, vamos começar a analisar todos os aspectos da Lei 8.429/1992.[7]

[6] Diversos julgados do STJ consolidavam esse entendimento, tanto que o entendimento constou na publicação da Edição nº 40 da Jurisprudência em Teses do STJ. Na ocasião, foi publicada a seguinte tese: "*o ato de improbidade administrativa previsto no art. 11 da Lei n. 8.429/92 não requer a demonstração de dano ao erário ou de enriquecimento ilícito, mas exige a demonstração de dolo, o qual, contudo, não necessita ser específico, sendo suficiente o dolo genérico*". Entretanto, com a reforma da Lei 14.230/2021, não há mais como se admitir o dolo genérico.

[7] Nesta aula, quando falarmos em "Lei", com inicial em letra maiúscula, ou quando mencionarmos diretamente um artigo, sem especificar a lei, considere que estamos falando da Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). No mesmo sentido, adotaremos a expressão LIA para nos referir à Lei de Improbidade Administrativa.

A divergência interpretativa de lei

Agora, vamos falar de um dispositivo que teve a **eficácia SUSPENSA** em **decisão liminar na ADI 7236** (pendente de julgamento de mérito). Primeiro, eu vou explicar a regra, depois vamos falar da sua suspensão!

De acordo com a Lei de Improbidade (art. 1º, § 8º):

> § 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.

Para explicar esse caso, vamos imaginar uma situação. Vamos considerar a controvérsia sobre o alcance da pena de suspensão temporária e de declaração de inidoneidade da antiga Lei de Licitações (Lei 8.666/1993).[8] O TCU entendia que havia uma hierarquia no alcance dessas penalidades, aplicando-se a suspensão temporária somente ao órgão ou à entidade que aplicou a sanção; enquanto a declaração de inidoneidade produziria efeitos em toda a administração pública. O STJ, por outro lado, entendia que as duas sanções possuíam um alcance amplo, impedindo a participação em licitações em toda a administração pública. Suponha que uma autoridade pública adotou o posicionamento do TCU e, por isso, permitiu que a empresa Dilapidando o Erário S.A., que sofreu a sanção de suspensão temporária em outro ente, participasse de licitação. Vamos imaginar que o TCU resolveu rever o seu posicionamento, dando um alcance amplo para a suspensão temporária (lembrando que isso é só uma hipótese).

Nesse caso, a administração adotou um posicionamento, mas depois a interpretação adotada deixou de prevalecer na decisão do órgão de controle (o TCU). Essa mudança de interpretação não poderá ser usada para enquadrar a conduta do agente público como ato de improbidade.

Esse dispositivo, contudo, foi **SUSPENSO** em decisão liminar do Min. Alexandre de Moraes, em 27/12/2022, no âmbito da ADI 7.236. Para o Ministro, o dispositivo é **excessivamente amplo e resulta em insegurança jurídica apta a esvaziar a efetividade da ação de improbidade administrativa**. Como existem vários órgãos judiciais e vários órgãos de controle, a autoridade poderia se utilizar de decisões pontuais e específicas, que não chegam a configurar jurisprudência, para embasar a sua decisão, de forma ardilosa. Por isso, a regra foi suspensa.

Contudo, é importante lembrar que ainda não há decisão final sobre o caso. Às vezes, as bancas cobram a literalidade de dispositivos legais, ainda que suspensos. Portanto, recomendo que você conheça as duas situações: (i) o que consta expressamente na LIA; (ii) a decisão do ministro do STF. Na prova, opte por seguir a decisão do STF, pois é isso que "está valendo", mas fique atento ao contexto, para verificar se a banca não quer apenas o sentido literal da Lei de Improbidade.

[8] Cumpre alertar que a Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) inovou nesse tema. Agora, há o **impedimento de licitar** (aplicável apenas ao ente sancionador) e a **declaração de inidoneidade** (aplicável a todos os entes da Federação) (Lei 14.133/2021, art. 156, §§ 4º e 5º).

(TCDF) O ato de improbidade, que, em si, não constitui crime, caracteriza-se como um ilícito de natureza civil e política.

Comentários:

O art. 37, § 4º, da LIA determina que as penalidades decorrentes dos atos de improbidade administrativa devem ser aplicadas "sem prejuízo da ação penal cabível". Portanto, a ação e suas penalidades não possuem natureza penal.

De acordo com Maria Di Pietro, o ato de improbidade administrativa caracteriza um ilícito de natureza civil e política, uma vez que pode implicar a suspensão dos direitos políticos, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário. Dessa forma, o item está **correto**.

(MJ) Um ato de improbidade administrativa praticado por servidor público não pode ser simultaneamente enquadrado como um ilícito administrativo, o que exime a autoridade competente de instaurar qualquer procedimento para apuração de responsabilidade de natureza disciplinar.

Comentários:

As instâncias são independentes. Logo, um ato de improbidade administrativa também poderá ser enquadrado nas esferas administrativa e penal. Por exemplo, um servidor público federal que dispensar licitação fora das hipóteses previstas em lei poderá ser responsabilizado na esfera penal (CP, art. 337-E); na esfera administrativa (Lei 8.112/1990, art. 132, I e IV); e por ato de improbidade administrativa – esfera civil (Lei 8.429/1992, art. 10, VIII).

Logo, o servidor público poderá ser enquadrado simultaneamente pelo ilícito administrativo. E sendo assim a questão está **incorreta**.

O direito administrativo sancionador

De acordo com a L8429, aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado na LIA **os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador**.

Dessa forma, a ação de improbidade deverá observar diversos princípios, como o **devido processo legal**, o **contraditório e a ampla defesa** e o **princípio da legalidade.** Outros princípios também podem ser aplicados, como a segurança jurídica, a razoabilidade e a proporcionalidade, a individualidade da pena, etc.

Esse tema já é fruto de bastante debate na doutrina, inclusive sobre as consequências de sua previsão literal no art. 1º, § 4º.

Provavelmente, o principal debate a partir desse princípio foi sobre a (ir)retroatividade da reforma da Lei de Improbidade promovida pela Lei 14.230/2021. Sobre este tema, o STF fixou a seguinte tese de repercussão geral no julgamento do RE

JURISPRUDÊNCIA

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;

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**, porém **sem condenação transitada em julgado**, em virtude da revogação expressa do tipo culposo, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

4) O novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é **irretroativo**, aplicando-se os **novos marcos temporais a partir da publicação da lei**.

[ARE 843.989 (Tema 1.199). Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julg. em 18/8/2022].

Vamos analisar cada um dos itens do julgado. O primeiro item apenas confirmou que é constitucional exigir apenas o dolo para a configuração do ato de improbidade.

O segundo item, por sua vez, definiu que a reforma da Lei de Improbidade **NÃO RETROAGE** para beneficiar réus já condenados, em ação de improbidade por **ato culposo** que já **transitou em julgado**.

Para o STF, O princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica (CF/1988, art. 5º, XL) **não tem aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa**, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do direito administrativo sancionador.

Tal princípio baseia-se em particularidades do direito penal, o qual está vinculado à liberdade do criminoso, fundamento **inexistente no direito administrativo sancionador**. Logo, o princípio da retroatividade da lei penal mais benéfica é exceção e, assim, deve ser **interpretada restritivamente**, prestigiando-se a regra geral da **irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos**, especialmente porque, no âmbito da jurisdição civi, prevalece o princípio *tempus regit actum*.[9]

Por exemplo: *Jorge é prefeito municipal e foi condenado, em ação transitada em julgado, por ato de improbidade, consistente em dano ao erário **culposo**. Na condenação, os direitos políticos de Jorge ficaram*

[9] Informativo STF 1065/2022 (p. 2/9/22): *https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1065.htm*

*suspensos pelo prazo de **cinco anos**. Após a condenação, Jorge solicitou ao seu advogado o ingresso de ação rescisória, para desconstituir a sua condenação, argumentando a aplicação retroativa da lei mais benéfica*. ***Questiona-se: a ação rescisória deverá ser provida?*** **Resposta: NÃO! Nesse caso, não haverá aplicação retroativa da reforma da LIA, uma vez que a ação de improbidade goza de natureza civil e não penal.** Logo, ainda que o ato não seja mais punível na reforma da LIA, Jorge terá que cumprir as sanções impostas, pois a decisão já transitou em julgado.

O terceiro tópico trata da **retroatividade** da reforma da Lei de Improbidade em relação **aos atos culposas que ainda não transitaram em julgado**. Para o STF, a Lei 14.230/2021 se aplica (retroage) aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência da Lei 8.429/1992, **desde que não exista condenação transitada em julgado**, cabendo ao juízo competente o exame da ocorrência de eventual dolo por parte do agente.

Nesse caso, não há como continuar uma investigação ou ação por ato de improbidade com base em conduta culposa, que não é mais tipificada na LIA. Isso não significa, porém, que os processos serão extintos de forma automática, cabendo ao juízo competente verificar o exato elemento subjetivo do tipo: se houver culpa, não se prosseguirá com o feito; se houver dolo, a ação de improbidade terá continuidade.

Por fim, o quarto "item" da tese trata dos prazos prescricionais. Para o Supremo, os prazos prescricionais previstos na Lei 14.230/2021 **não retroagem, sendo aplicáveis a partir da publicação do novo texto legal, ou seja, a partir de 26/10/2021**.

Por exemplo: a reforma da Lei de Improbidade instituiu a prescrição intercorrente nas ações de improbidade, ou seja, um processo poderá prescrever se ficar "parado" na mesma instância no Judiciário por mais de quatro anos. Antes da reforma, não existia esse prazo. Após a reforma, ele passou a existir. Entretanto, se uma ação estiver "parada" em determinada instância antes da reforma, não haverá prescrição intercorrente, já que os novos prazos somente começaram a contar no dia 26/10/2021.

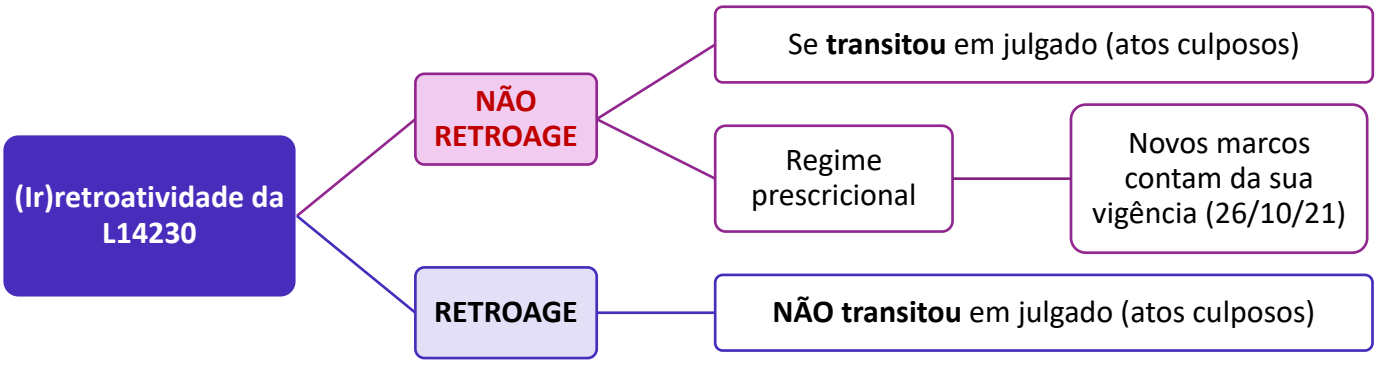
Imagine o seguinte exemplo: uma ação de improbidade foi apresentada no juízo de primeiro grau em janeiro de 2017. Em 26/10/2021 a L14230 entrou em vigor. Neste dia, considerando que ainda não houve qualquer sentença no processo, podemos considerar que ele se encontra há mais de quatro anos "parado" no primeiro grau (de Jan17 até Out21). Pergunta-se: houve prescrição intercorrente? A resposta é: NÃO! Isso porque o marco temporal começa a contar somente em 26/10/2021. Em outras palavras, a prescrição intercorrente somente ocorrerá em outubro de 2025, já que o prazo "começou" junto com a vigência da reforma da LIA.

Note que o debate do STF se limitou aos atos culposos, tendo em vista que a reforma extinguiu os atos dessa natureza. Há uma série de "perguntas" em aberto, mas que somente serão resolvidas em futuras demandas. Por enquanto, só podemos fazer as seguintes afirmações:

a) a L14230 **NÃO RETROAGE** em relação aos atos CULPOSOS, se a ação **TRANSITOU** em julgado;

b) a L14230 **RETROAGE** em relação aos atos CULPOSOS, se a ação **NÃO TRANSITOU** em julgado;

c) a L14230 **NÃO RETROAGE** quanto ao **regime prescricional**, aplicando-se os novos marcos prescricionais **a partir da sua vigência** (26/10.2021).



Sujeito passivo do ato de improbidade

Os **sujeitos passivos** dos atos de improbidade administrativa são todas as entidades que podem ser atingidas por atos dessa natureza, ou seja, são as entidades contra as quais os atos de improbidade administrativa podem ser praticados. O sujeito passivo poderá propor a ação de improbidade, na figura de "pessoa jurídica interessada", conforme vamos explicar adiante.[10]

De acordo com a Lei 8.429/1992, os atos de improbidade administrativa podem ser praticados contra (sujeitos passivos) (art. 1º, §§ 5º a 7º):

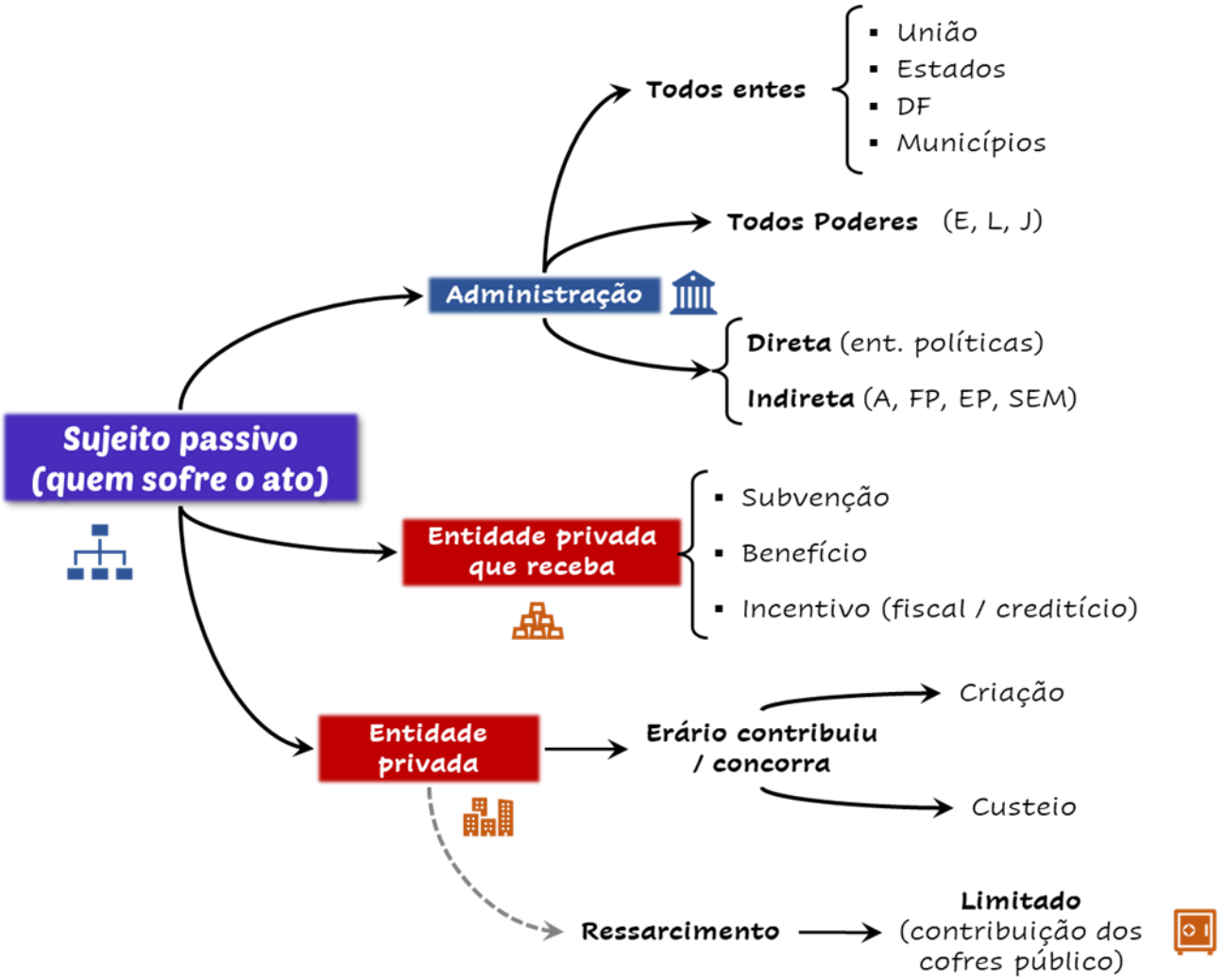
a) **administração direta e indireta**, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal;

b) **entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo**, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no item anterior;

c) **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.[11]

[10] A legitimidade para propor a ação de improbidade é concorrente do Ministério Público e da pessoa jurídica interessada (STF, ADIs 7042 e 7043, j. em 31/8/2022).

[11] Teoricamente, há uma diferença no alcance da Lei de Improbidade entre o grupo de entidades da letra "a" e os outros dois grupos. No primeiro caso, a LIA dispõe que "os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social". Já nos demais grupos (letras "b" e "c"), os atos de improbidade são praticados "**contra o patrimônio**" das mencionadas entidades privadas. Não sabemos, ainda, se isso será uma diferença prática ou até mesmo se será relevante para fins de concursos. Há autores que defendem que, nos dois últimos casos, não seriam aplicáveis os atos de improbidade que atentam contra os princípios, uma vez que os atos deveriam ter natureza patrimonial e os princípios da administração não seriam aplicáveis às entidades privadas (Justen Filho, 2021). Porém, ainda é cedo para "cravar" esse entendimento para fins de concurso. Não obstante, fica o registro da "pequena diferença", ou seja, de que nos dois últimos casos os atos são praticados "contra o patrimônio" das entidades privadas que receberam os recursos públicos.



Portanto, os sujeitos passivos abrangem **todas as pessoas políticas** (União, estados, Distrito Federal e municípios); os órgãos dos **três Poderes** (incluindo o Tribunal de Contas e o Ministério Público); as **administrações direta e indireta** (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista). Portanto, a Lei de Improbidade alcança as entidades administrativas de direito público e de direito privado. Ademais, mesmo nos casos das entidades de direito privado, é irrelevante a atividade desempenhada, uma vez que a nova de improbidade se aplica às empresas estatais prestadoras de serviços públicos e exploradoras de atividade econômica.

É importante notar que, nos dois grupos subsequentes, a Lei de Improbidade é aplicável em virtude da **presença de recursos públicos**, decorrente da atividade de **fomento** realizada pelo Estado. Por isso, a LIA dispõe que os atos são cometidos contra o **patrimônio** dessas entidades privadas.

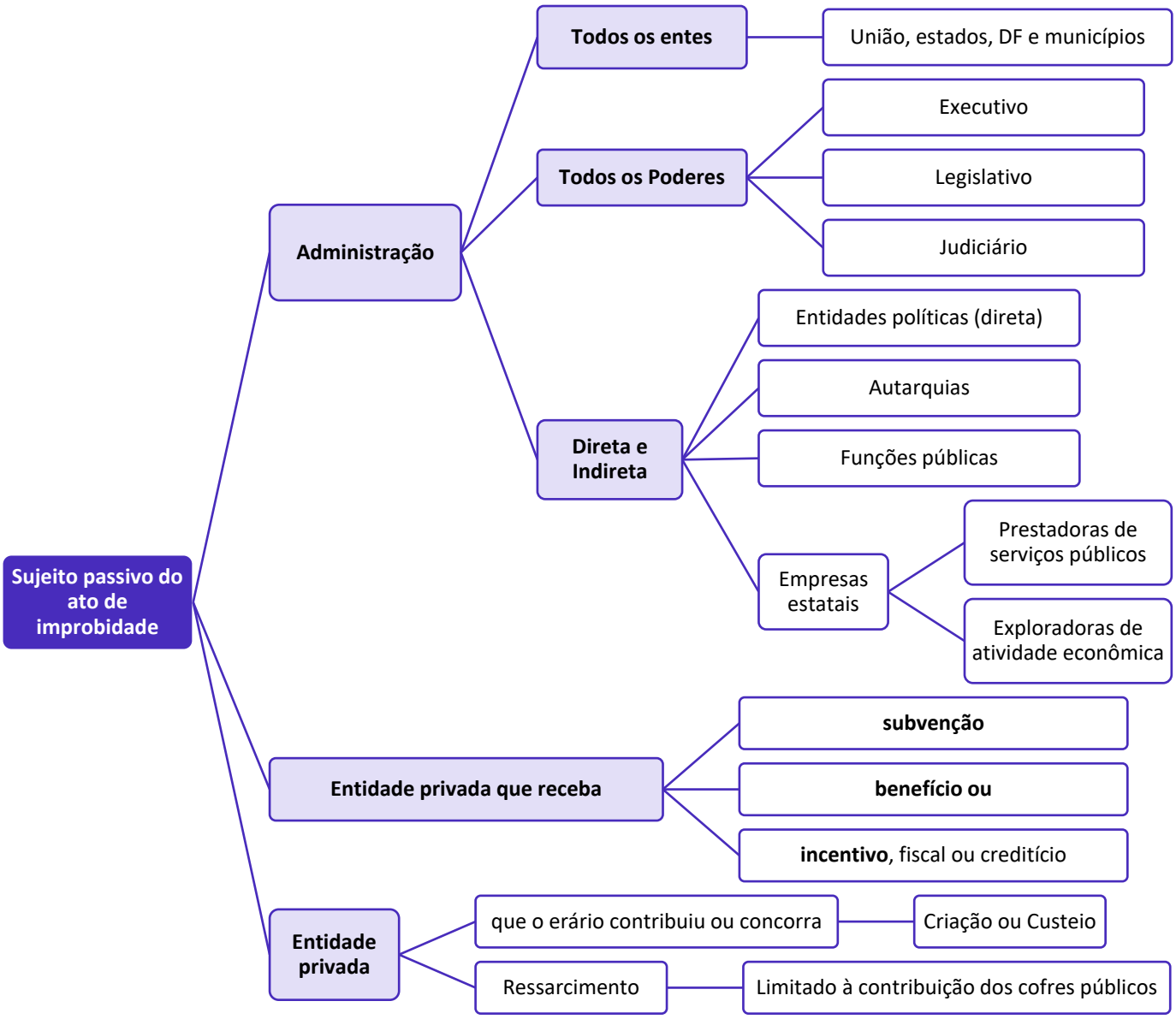
Ademais, no caso de contribuição do Estado para a criação ou custeio, **o ressarcimento dos prejuízos é limitado à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos**.[12] Por exemplo: imagine uma

[12] Na redação anterior, a LIA previa a limitação da "sanção patrimonial" à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos quando a contribuição do Estado fosse inferior a 50%. Se fosse superior a 50%, em tese, não haveria essa limitação. Na verdade, isso não fazia muito sentido, pois como haveria um ressarcimento, por exemplo, que fosse superior à contribuição dos cofres públicos. Por esse motivo, o legislador deixou de separar as contribuições superiores ou inferiores

entidade privada que recebeu do Estado R$ 10 milhões de reais e, adicionalmente, recebeu em doações de particulares outros R$ 15 milhões de reais. Suponha, ainda, que os dirigentes desviaram da entidade um montante de R$ 20 milhões de reais. Portanto, eles desviaram um total de R$ 20 milhões, mas o máximo de desvio de recursos públicos alcançaria R$ 10 milhões, sendo que o restante versaria sobre desvio de recursos privados. Nesse caso, o ressarcimento decorrente da ação de improbidade ficará limitado aos R$ 10 milhões, sendo que os outros valores serão recuperados por ações de outras naturezas, já que o ressarcimento decorrente da ação de improbidade é limitado à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Podemos mencionar como exemplos de entidades privadas que recebem recursos públicos os serviços sociais autônomos (Sesi, Senai, Sesc, etc.), as organizações sociais, as organizações da sociedade civil de interesse público e qualquer outro tipo de entidade privada que receba recursos públicos por meio de alguma parceria com o Estado.

a 50%. Agora, em qualquer caso, o ressarcimento dos prejuízos fica limitado à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.



Sujeito ativo do ato de improbidade

Agente público

O **sujeito ativo** é representado pelas pessoas que podem praticar os atos de improbidade administrativa e, por consequência, sofrer as devidas sanções previstas na Lei 8.429/1992.

Nós podemos separar os sujeitos ativos do ato de improbidade em duas categorias: (i) agentes públicos; (ii) terceiros.

Entenda o termo **agente público** em sentido amplo. Por isso, a Lei de Improbidade dispõe que:

> 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.

Assim, o conceito de agente público da LIA abrange:

a) **agente político**;

b) **servidor público**;

c) **todo aquele que exercer função** nas entidades abrangidas pela Lei de Improbidade.

O termo agente político é utilizado para designar as autoridades que exercem a função de governo, possuindo garantias, prerrogativas e responsabilidades no nível constitucional. Nessa categoria, encontramos, por exemplo:

1) os **chefes do Poder Executivo** (veremos uma exceção, adiante) e seus **auxiliares imediatos** (ministros de Estado, secretários estaduais, distritais e municipais);

2) os **parlamentares em geral** (senadores, deputados e vereadores);

3) os **membros do Poder Judiciário** (ministros, desembargadores e juízes);

4) os **membros do Ministério Público**, etc.

Outras autoridades podem ser listadas no conceito de agente político, a depender do ponto de vista de cada autor que aborda o tema. Contudo, o aprofundamento desse conceito foge ao objetivo desta aula. Por ora, apenas anote o conceito: os agentes políticos estão no conceito de agente público para os fins da Lei de Improbidade.

Se a questão de prova afirmar que os agentes políticos estão dentro do conceito de agente público para os fins da Lei de Improbidade, você deve considerar que SIM, uma vez que é assim que consta expressamente no art. 2º da Lei 8.429/1992.

Todavia, precisamos saber que existe uma exceção, mas que você somente deverá considerá-la se houver esse debate na questão.

Trata-se do **Presidente da República**. No julgamento da Pet 3240, o STF entendeu que:[13]

> 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**

[13] Pet 3240, julgada em 10/5/2018.

matéria de improbidade se refere aos atos praticados pelo Presidente da República, conforme previsão do art. 85, V, da Constituição.

Nesse caso, o art. 85, V, do texto constitucional, dispõe que **são crimes de responsabilidade** os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal, citando, entre outros, os atos que atentam contra a **probidade na administração**. Dessa forma, o Presidente da República somente responde por crime de responsabilidade, não se submetendo ao regime da Lei 8.429/1992.

Observe que a exceção mencionada pelo STF não alcança os demais chefes do Poder Executivo. Assim, governadores e prefeitos municipais estão sujeitos ao regime da Lei de Improbidade, sem prejuízo da responsabilização por crime de responsabilidade, formando o denominado **duplo regime sancionatório**.

O conceito de **servidor público**, por outro lado, poderá ter um significado estrito (somente os servidores estatutários) ou amplo[14] (servidores estatutários, empregados públicos e temporários). Porém, a adoção do conceito estrito ou amplo de servidor público é irrelevante para a Lei de Improbidade, uma vez que o "próximo item" do conceito abrange "todo aquele que exercer função" nas entidades abrangidas pela Lei de Improbidade. Logo, os empregados públicos e os temporários podem ser enquadrados tanto no conceito de agente público como no conceito residual de exercer função nas entidades submetida ao alcance da LIA.

Assim, merece destaque o trecho final do conceito de agente 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.

Esse é o conceito mais abrangente. Na verdade, esse conceito é tão amplo que até "abrange" as outras duas partes que vimos acima (agentes políticos e servidores públicos). Assim, nesse ponto, podemos ter agentes públicos:

a) que atuam de **forma permanente** (exemplo: servidor efetivo) ou **temporária** (exemplo: temporário, comissionado, estagiário, etc.);

b) **com** ou **sem remuneração** (por exemplo: um mesário eleitoral poderia responder por ato de improbidade, mesmo o seu exercício sendo temporário e sem remuneração);

c) com **qualquer forma de investidura**[15]: por **eleição (**como os parlamentares); **nomeação** (como os servidores estatutários – efetivos e comissionados); **designação** (como no exercício de função de confiança); ou **contratação** (como ocorre com os empregados públicos);

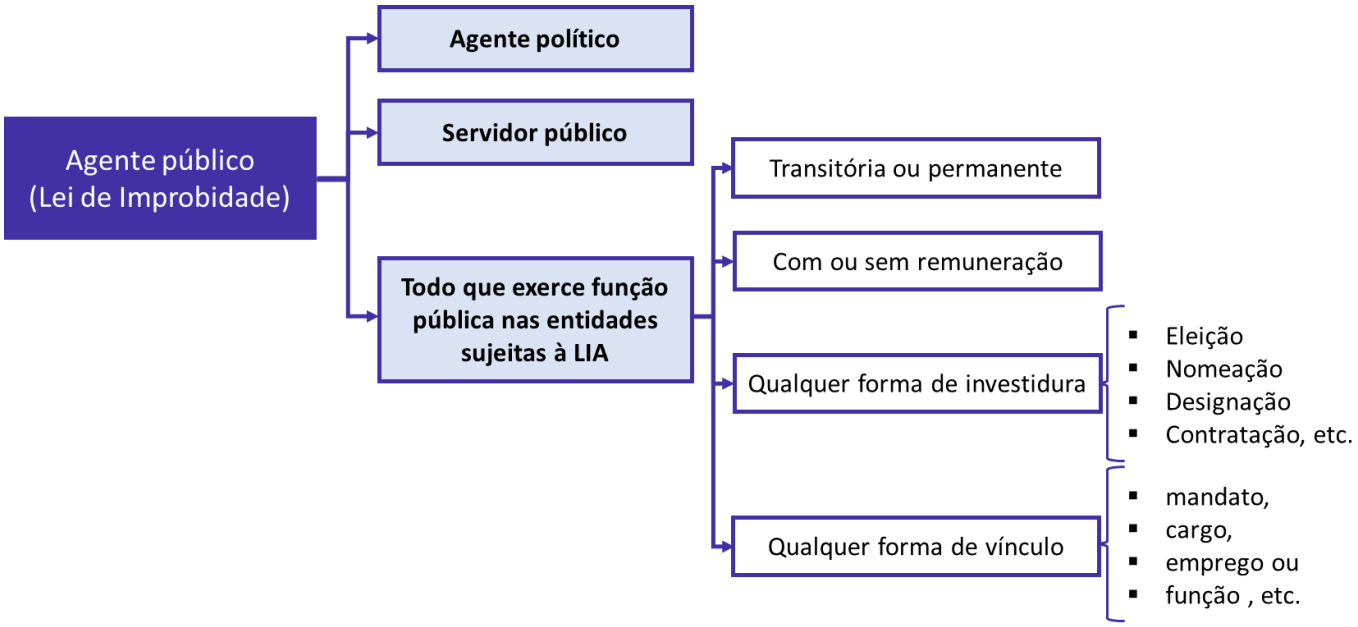
d) com vínculo de **qualquer natureza**: **mandato** (novamente, o caso dos "eleitos", como os parlamentares e chefes do Executivo, com exceção do Presidente da República); **cargo (**efetivo ou comissionado); **empregado** (empregados públicos); ou **função** (temporários ou ocupantes de função de confiança).

[14] O sentido amplo de servidor público também é denominado por parcela de doutrina de **agentes administrativos**, que é o gênero que alcança os servidores estatutários, os empregados públicos e os agentes temporários.

[15] Colocamos a expressão "provimento" entre aspas, pois a forma de investidura aqui pode ter diversas na

e) com desempenho de atividade em **todas as entidades sujeitas ao alcance da Lei de Improbidade**, incluindo as entidades da administração direta e indireta (art. 1º, § 5º) e as entidades privadas que recebam recursos públicos (art. 1º, §§ 6º e 7º).

Dessa forma, o conceito de agente público pode alcançar ***particulares que exercem a função pública*** em entidades privadas que recebem recursos públicos. Exemplos seriam os **dirigentes de entidades paraestatais**. Nesse caso, tais "particulares" são enquadrados no conceito de "agentes públicos", uma vez que estão exercendo atividade pública com recursos públicos.[16]



Pessoa física ou jurídica que tenha firmado parceria com o Poder Público

A Nova Lei de Improbidade acrescentou uma nova categoria de sujeitos ativos do ato de improbidade administrativa, vejamos:

> Art. 2º [...] Parágrafo único. **No que se refere a recursos de origem pública**, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei 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**.

[16] Sobre o tema, é bastante esclarecedora a **decisão do STJ** no AgInt no REsp 1.845.674 (julgamento em 18/12/2020):

> *1. Nos termos da jurisprudência pacificada no Superior Tribunal de Justiça, afigura-se inviável o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda.*
>
> *2. O art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 8.429/1992 submete as entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público à disciplina do referido diploma legal,* ***equiparando os seus dirigentes à condição de agentes públicos****.*
>
> *3. Hipótese em que os autos evidenciam supostas irregularidades perpetradas pela organização não governamental denominada Instituto Projeto Viver, quando da execução de convênio com recursos obtidos do Governo Federal,* ***circunstância que equipara o dirigente da referida ONG a agente público para os fins de improbidade administrativa****, nos termos do dispositivo acima mencionado.*

Os diversos instrumentos mencionados são meios de parcerias entre o Estado e as entidades paraestatais, ou seja, entidades privadas sem fins lucrativos, que firmam com o Poder Público algum tipo de parceria, para receberam recursos públicos ou outros incentivos para a realização de atividades de interesse social.

Note que o dispositivo menciona diversos *exemplos* de parcerias. Na verdade, basta pensarmos no conceito de ***convênio* em sentido amplo**. Nesse sentido, os convênios representam parcerias em que há **mútua cooperação para o alcance de um objetivo comum**. Por exemplo: quando o Estado transfere recursos para uma organização social de saúde (OSS), tanto o Estado como a OSS têm o interesse comum de prestar um serviço de saúde para a população. Seguindo a mesma linha, quando o Estado firma uma parceria com uma organização da sociedade civil de interesse público (Oscip), para a promoção de esportes em localidades carentes, tanto o Estado como a Oscip terão o objetivo de promover a prática esportiva nessas regiões.

Com efeito, os **instrumentos mencionados pela LIA são apenas exemplificativos**.[17] Vamos citar, brevemente, os conceitos tratados nesse dispositivo, mas não se preocupe em decorar esses conceitos, pois a menção aqui será meramente ilustrativa.

O **contrato de gestão** é previsto na Lei 9.637/1998 e trata da parceria entre o Estado e as **organizações sociais**. Já o **termo de parceria** versa sobre o vínculo entre a administração e as organizações da sociedade civil de interesse público (Oscip), conforme prevê a Lei 9.790/1999. O **contrato de repasse** é instrumento por meio do qual a transferência dos recursos financeiros se processa por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal (Decreto 6.170/ 2007, art. 1º. II). Por exemplo: a Caixa Econômica (agente financeiro) faz a transferência de recursos para a implementação de um programa de interesse mútuo, entre a União e outra entidade. O **termo de cooperação**, por sua vez, era instrumento mencionado no Decreto 6.170/2007, mas deixou de constar em atualizações subsequentes desse regulamento. Outros instrumentos de parcerias, que não foram citados expressamente nas novas disposições da Lei de Improbidade, constam na Lei 13.019/2014, conhecida como **regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil**.

Enfim, independentemente do "nome" que o instrumento de parceria receba, o fato é que está sujeito ao alcance da Lei de Improbidade o **particular, pessoa física ou jurídica,** que celebra com a administração pública algum tipo de parceria, no que se refere aos recursos de origem pública.

Por sinal, o termo "**recursos de origem pública**" deve ser lido em sentido amplo, uma vez que as parcerias poderão envolver **benefícios de natureza não financeira**, como a transferência da gestão de bens ou de pessoal administrativo.[18] Por exemplo: o Estado pode firmar uma parceria com organizações da sociedade civil para o empréstimo não oneroso de equipamentos, que deveriam ser utilizados em programa social. Caso o beneficiário do empréstimo utilize os equipamentos para fins privados, ficará configurado o ato de improbidade administrativa.

[17] Saber o significado de cada um desses instrumentos não parece ser relevante para provas. Cumpre observar que há instrumentos mencionados que já foram até revogados. É o caso do termo de cooperação, que era citado no Decreto 6.170/2007, mas que foi revogado pelo Decreto 10.426/2020. Além disso, esses termos evoluem muito rapidamente e, atualmente, há uma "salada" de instrumentos, mas que no final representam o mesmo fim: **firmar uma parceria de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação**.

[18] Justen Filho, 2021.

Bom, agora já entendemos o "X" do art. 2º, parágrafo único, da Lei de Improbidade. Porém, uma grande questão pode surgir. ***Seriam os "particulares" citados no parágrafo único do art. 2º considerados "agentes públicos" para os fins da Lei de Improbidade?***

Primeiro, vamos considerar que, em tese, não havia necessidade do parágrafo único do art. 2º, uma vez que os §§ 6º e 7º do art. 1º já incluíam no alcance da Lei de Improbidade as entidades privadas beneficiadas pela transferência de recursos públicos. Ademais, combinando esses dois últimos dispositivos com o *caput* do art. 2º, já poderíamos considerar que os particulares encarregados da gestão dessas entidades poderiam responder, como **agentes públicos**, pelo ato de improbidade administrativa, quanto à gestão dos recursos de origem pública.

O problema desse dispositivo, porém, é mencionar a "**pessoa jurídica**" dentro do conceito. Isso porque o conceito de agente público, na doutrina, envolve as pessoas físicas que exercem a função pública. Assim, enquadrar uma "pessoa jurídica", que é uma entidade, no conceito de agente público poderia gerar muito debate. Logo, não há como fazer uma conclusão "cabal" nesses primeiros "dias de vida" da Lei 14.230/2021.

Mas acreditamos que esse não será o foco das questões de concursos, tendo em vista que, naturalmente, as questões de prova focam mais no texto literal.

Assim, considere apenas que "**o particular, pessoa física ou jurídica**" está sujeito ao alcance da Lei de Improbidade, quanto à gestão de recursos de origem pública, pouco importando se ele será considerado "agente público" ou não.

O outro ponto que poderá ser discutido é: mas o "**o particular, pessoa física ou jurídica**" poderia responder de forma isolada (sem "outro" agente público) na ação de improbidade? Bom, o STJ já entendeu que os dirigentes de entidades privadas que recebem recursos públicos são equiparados a agentes públicos para os fins da Lei de Improbidade.[19] A novidade, contudo, seria uma pessoa jurídica responder nessa condição. Observa-se que o STJ já admitia que pessoa jurídica pudesse responder por ato de improbidade, na condição de terceiro, que induz ou concorre para a prática do ato. Mas não temos informações, neste momento, para dizer qual será a aplicação prática do art. 2º, parágrafo única, da Lei 8.429/1992 (com redação da Lei 14.230/2021).

Por enquanto, vamos nos resumir à literalidade desse dispositivo, que já será suficiente para responder às questões de concurso público.

Terceiro que induz ou concorre

De acordo com a LIA:

> Art. 3º As disposições desta Lei são aplicáveis, **no que couber**, àquele que, **mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente** para a prática do ato de improbidade.

Esse grupo trata dos **terceiros**, ou seja, de particulares, não enquadrados no conceito de agente público, mas que induzam ou concorram, de forma dolosa, para a prática do ato de improbidade. O terceiro seria

[19] AgInt no REsp 1.845.674 (julgamento em 18/12/2020)

"o diabinho" que fica no ombro do agente público oferecendo vantagens, incentivando o agente a cometer o ato ou praticando o ato em conjunto com este.

Há duas novidades promovidas pela Lei 14.230/2021. A primeira é que foi retirada a expressão "se beneficia". Agora, só temos dois verbos:

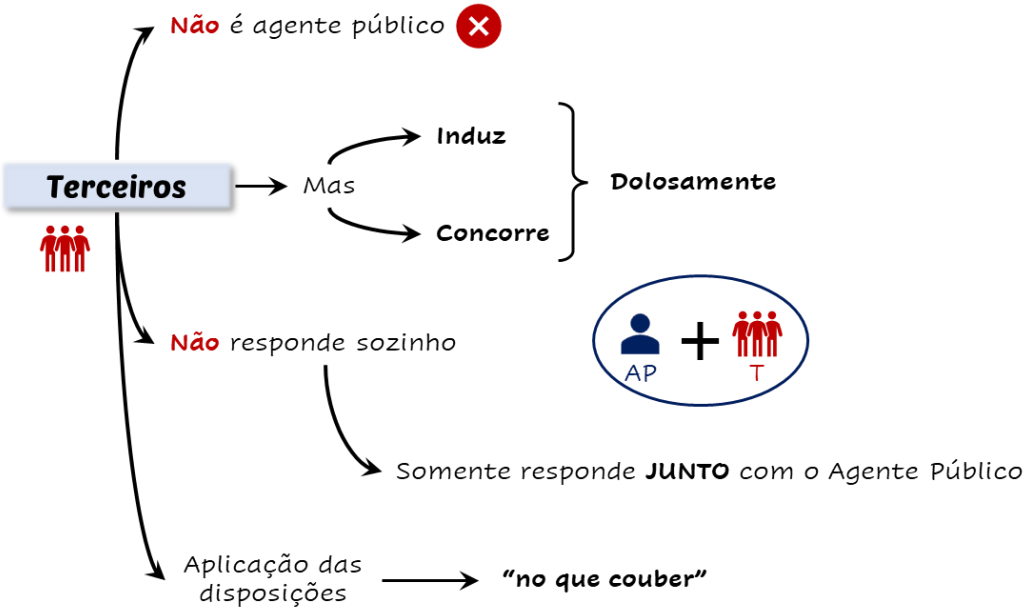
a) quando a pessoa **induz** um agente a praticar ato de improbidade administrativa (exemplo: oferecendo vantagens, fazendo promessas, etc.);

b) quando pratica o ato juntamente com o agente público, ou seja, quando **concorre** para o ato.

Além disso, a segunda mudança é que essa participação deverá ser **dolosa**, ou seja, não se admite que o terceiro responda de forma culposa.

No entanto, **não é possível que o terceiro atue isoladamente**. Em outras palavras, uma pessoa que não seja agente público somente cometerá atos de improbidade administrativa quando se observar alguma relação com agentes públicos.

A aplicação das normas da Lei de Improbidade para terceiros, porém, deverá ocorrer "no que couber", uma vez que nem todas as sanções poderiam ser-lhes impostas. Por exemplo: o terceiro não tem como sofrer a pena de "perda da função pública".



Na categoria de "terceiros" também podem responder as **pessoas jurídicas**.[20] Isso já era admitido antes da reforma da Lei de Improbidade na jurisprudência do STJ[21], mas agora temos disposições expressas na legislação.[22]

[20] Lembrando que, com o advento da Lei 14.230/2021, a pessoa jurídica também poderá responder como "particular" enumerado no art. 2º, § 2º, mas ainda não sabemos qual será a natureza desse enquadramento.

[21] REsp 1.122.177/MT (julgamento em 3/8/2010).

[22] Antes da reforma da LIA, o STJ já admitia a responsabilização de pessoa jurídica. Entretanto, a pessoa jurídica não se submete, por incompatibilidade com a sua natureza, **às sanções de perda da função pública e de suspensão dos direitos políticos**. Por outro lado, as PJs poderão sofrer as sanções de ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, pagamento de multa civil e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, nos termos e limites do art. 12 da LIA (REsp 1.038.762/RJ).

Nesse caso, a Lei de Improbidade dispõe que os **sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores de pessoa jurídica de direito privado não** respondem pelo ato de improbidade que **venha a ser imputado à pessoa jurídica**, **salvo se, comprovadamente, houver participação e benefícios diretos, caso em que responderão nos limites da sua participação**.

Assim, a regra é que a figura da pessoa jurídica seja separada das pessoas físicas que nela atuam. Por exemplo: se a empresa Dilapidando o Erário S.A., na condição de pessoa jurídica, oferece vantagem indevida para um agente público, induzindo-o à prática do ato ilícito, haverá a responsabilização da pessoa jurídica, mas os **sócios, os cotistas, os diretores e os colaboradores, em regra, não responderão por este ato**.

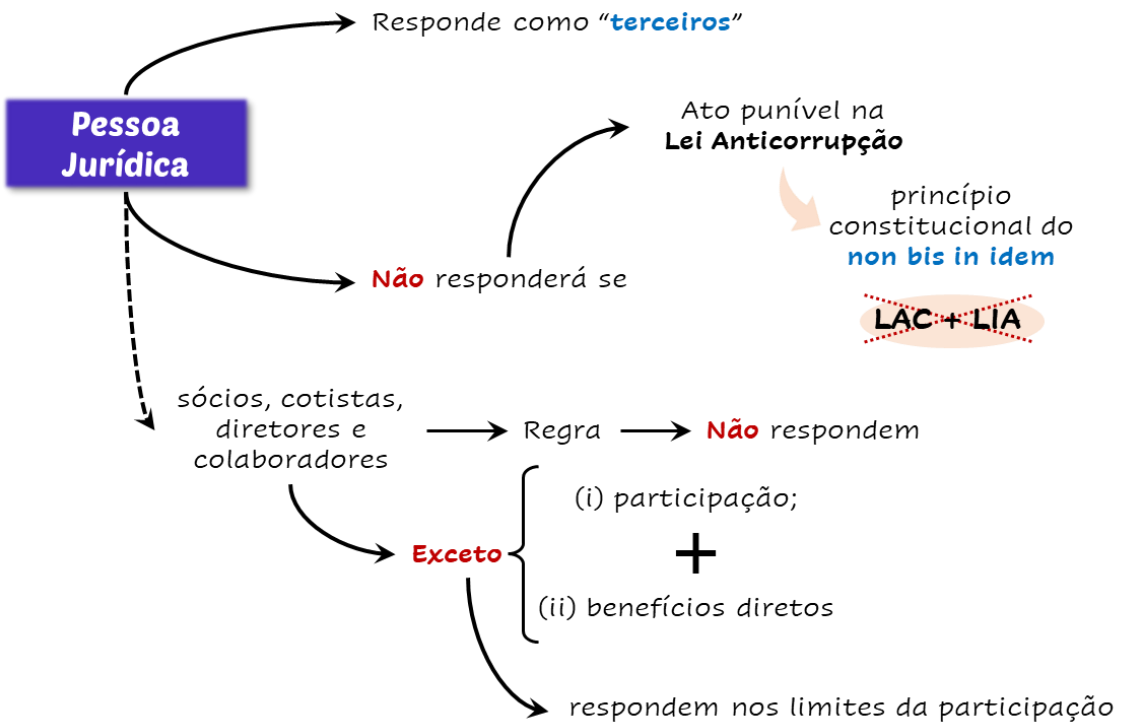
Contudo, será possível responsabilizar essas pessoas físicas quando, comprovadamente, houver:

(i) **participação**; e

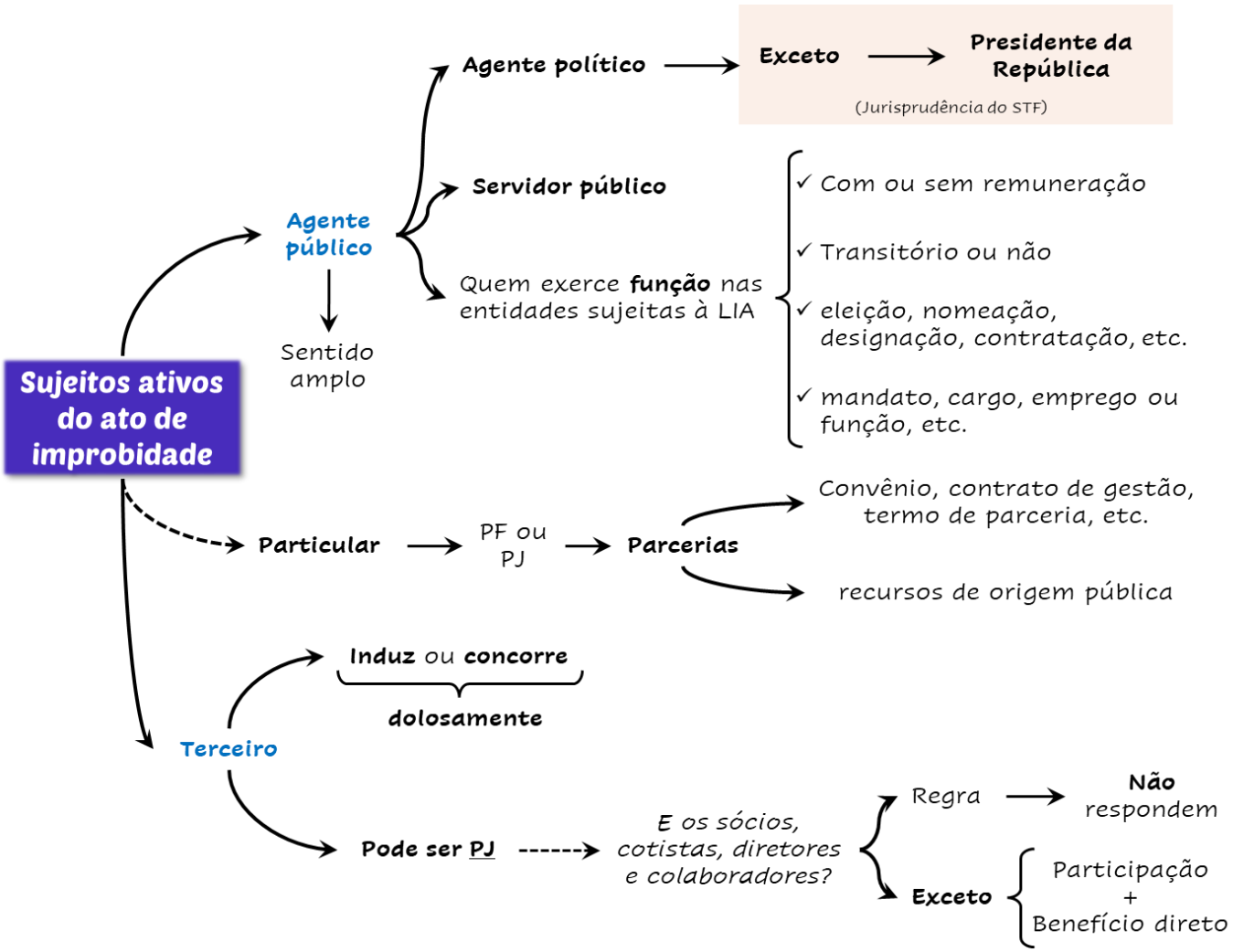
(ii) **benefícios diretos**.

Tais requisitos são cumulativos. Assim, uma vez comprovada a participação e os benefícios diretos, os sócios, cotistas, diretores e colaboradores poderão ser responsabilizados, nos limites de suas participações. Por exemplo: João é diretor da empresa Dilapidando o Erário S.A. e ofereceu, em nome da empresa, vantagens indevidas para um agente público facilitar a aquisição de bem imóvel por preço superior ao valor de mercado. Com a venda, João ficou com 10% do valor da transação. Logo, ele participou do ato (oferecendo a vantagem em nome da empresa) e obteve benefício direto (com a cota de 10% do valor da transação).

Por fim, é importante já adiantar a regra do § 2º do art. 3º, que dispõe que as sanções de improbidade **não se aplicarão à pessoa jurídica** caso o ato de improbidade administrativa **seja também sancionado como ato lesivo à administração pública** de que trata a Lei Anticorrupção (Lei 12.846/2013). Dessa forma, as sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base na Lei de Improbidade e na Lei Anticorrupção **deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*** (LIA, art. 12, § 7º). Isso significa que a pessoa jurídica não poderá ser punida, pelo mesmo fato, com base nas duas leis, uma vez que haveria um duplo sancionamento, de mesma natureza, pelo mesmo fato.



Bom, vamos fazer um breve resumo do que vimos sobre os sujeitos ativos dos atos de improbidade.



RESUMINDO

SUJEITO ATIVO DO ATO DE IMPROBIDADE	
Agente público	▪ **Agente político** ▪ A jurisprudência exclui o PR (mas tome cuidado, pois esta exceção não consta literalmente na LIA). ▪ **Servidor público** ▪ **Quem exerce a função** em entidades sujeitas ao alcance da LIA: ▪ ainda que transitoriamente ou sem remuneração; ▪ por eleição, nomeação, designação, contratação; ▪ mandato, cargo, emprego ou função; ou ▪ qualquer outra forma de investidura ou vínculo.

Particular	▪ PF ou PJ ▪ que firma parceria com o Estado (parcela dos recursos recebidos)

Terceiro	▪ que **induz** ou **concorre dolosamente**;
	▪ inclusive a PJ:
	  ▪ sócios, cotistas, administradores e colaboradores, em regra, **não respondem**;
	  ▪ mas responderão se:
	  ▪ participação + benefício direto;
	  ▪ nos limites da participação.

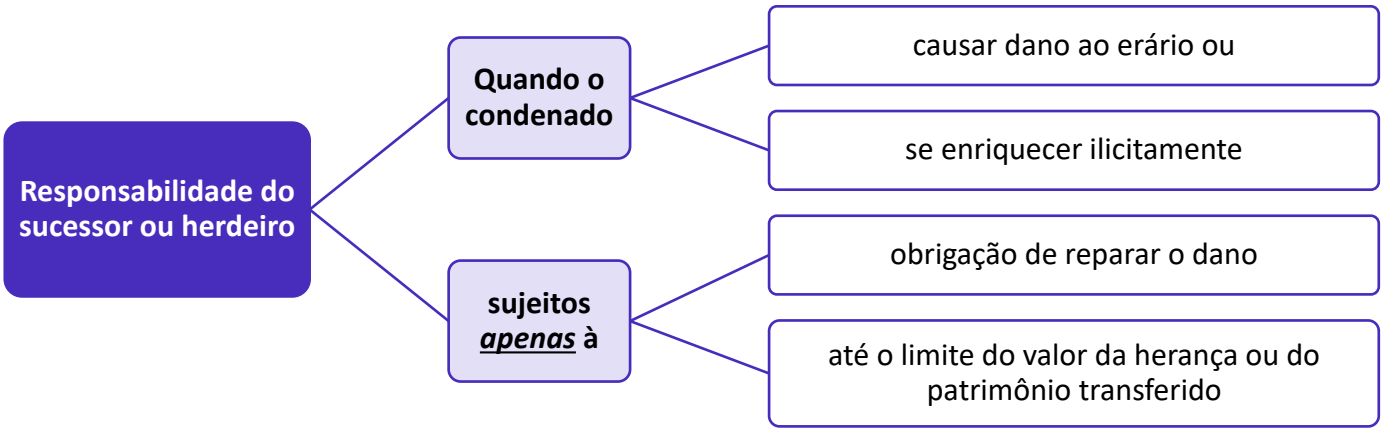
A responsabilidade dos sucessores

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** (art. 8º).

Nesse sentido, a Constituição Federal dispõe 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**" (CF, art. 5º, XLV).

Assim, a responsabilidade do sucessor ou herdeiro está limitada aos **efeitos patrimoniais** do ato de improbidade, com o objetivo de **reparar a lesão causada ao interesse público**. Por outro lado, as sanções propriamente ditas, como a perda da função pública e a suspensão dos direitos políticos, não podem passar para o herdeiro ou sucessor.

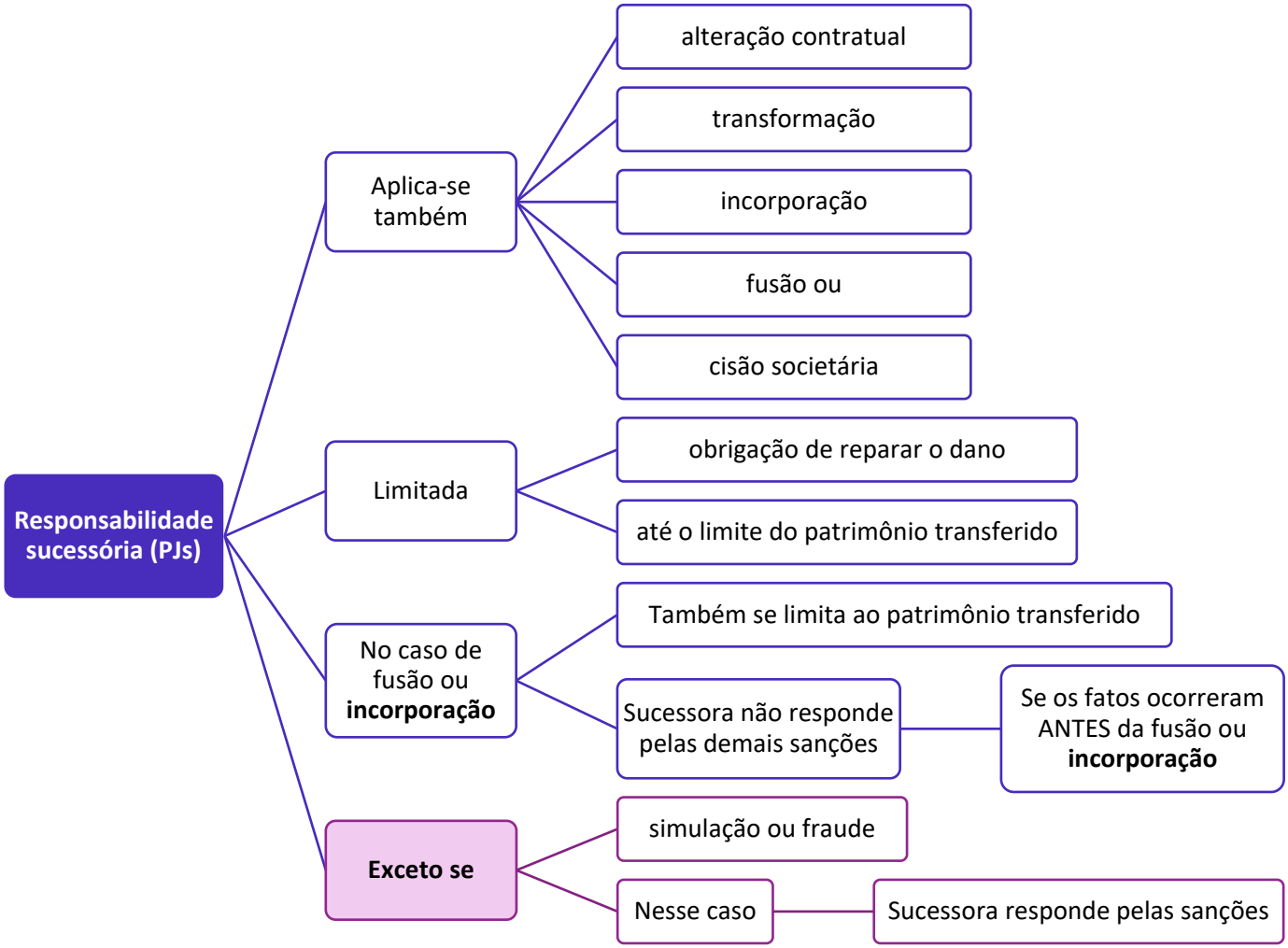
O entendimento desse caso é bastante simples. Imagine que João cometeu ato de improbidade, causando dano ao erário no montante de R$ 200 mil. Porém, ele faleceu antes de arcar com o prejuízo, mas deixou R$ 150 mil de herança. Nesse caso, os herdeiros somente poderão ser responsabilizados pelo valor de R$ 150 mil, que é o limite do patrimônio transferido. Imagine que, pelo mesmo ato, João foi condenado à *suspensão dos direitos políticos*. Aqui, não haverá como passar essa sanção para os herdeiros, em virtude do princípio da **personalidade da pena**.



Ademais, a responsabilidade **sucessória** aplica-se também na **hipótese de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária** (LIA, art. 8º-A, *caput*). Esses casos são denominados de alterações subjetivas da organização da pessoa jurídica. Imagine, por exemplo, que a empresa Malbaratamento S.A. foi condenada por ato de improbidade, causando lesão ao erário. Porém, antes de ressarcir o erário, a empresa foi incorporada pela *holding* Desfalcando o Erário S.A. Nesse caso, esta última será sucessora daquela, **ficando com a responsabilidade de arcar com a reparação do dano, até o limite do patrimônio transferido**.

Ainda de acordo com a Lei de Improbidade, nas **hipóteses de fusão e de incorporação**, a responsabilidade da sucessora será restrita à **obrigação de reparação integral do dano causado**, até o limite do patrimônio transferido. Nesse caso, a sucessora não responderá pelas demais sanções decorrentes de atos e de fatos ocorridos ***antes*** **da data da fusão ou da incorporação**.

Essa regra, entretanto, **não se aplicará** no caso de **simulação ou de evidente intuito de fraude**, devidamente comprovados. Seria o caso, por exemplo, de a empresa realizar a fusão com outra pessoa jurídica, de porte muito menor, mas com o propósito comprovado de escapar das sanções decorrentes do ato de improbidade.



ESTA CAI NA PROVA!

(MJ) A Lei de Improbidade Administrativa é aplicável a qualquer agente público que seja servidor estatutário vinculado às pessoas jurídicas de direito público, não abrangendo os empregados públicos vinculados à administração indireta.

Comentários:

A Lei 8.429/1992 abrangem todas as pessoas políticas (União, estados, Distrito Federal e municípios); os órgãos dos três Poderes (incluindo o Tribunal de Contas e o Ministério Público); as administrações direta e indireta (autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista); e as entidades privadas que recebam recursos públicos (na forma dos §§ 6º e 7º).

Com efeito, o art. 2º estabelece que "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" abrangidas pela LIA.

Dessa forma, o conceito é amplo, abrangendo quase todos os tipos de agentes públicos. Por isso a questão está **incorreta**.

(Inédita – Prof. Herbert Almeida) A responsabilidade patrimonial pela lesão ao erário tem natureza pessoal, extinguindo-se com a morte do responsável.

Comentários:

De acordo com o art. 8º da LIA, 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. Logo, o item está **errado**.

Espécies de atos de improbidade administrativa

Noções iniciais

A Lei 8.429/1992 classifica os atos de improbidade administrativa em **três espécies**:[1]

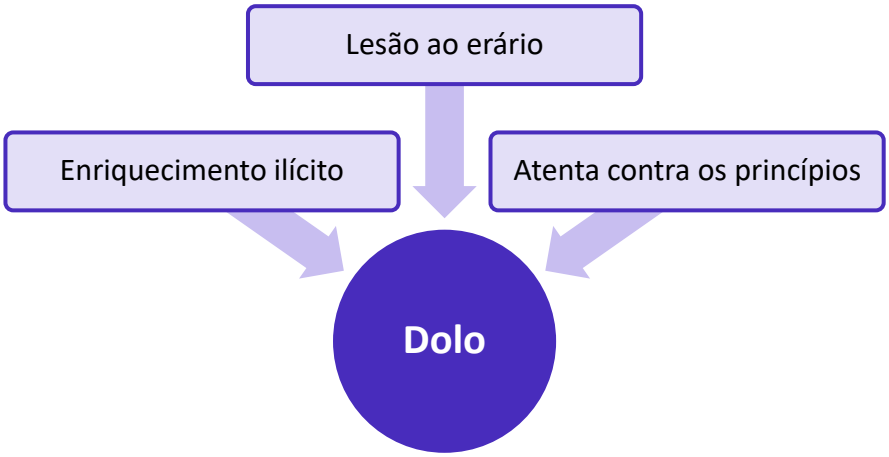
a) importam **enriquecimento ilícito** (art. 9º);

b) causam **prejuízo ao erário** (art. 10);

c) **atentam contra os princípios da Administração Pública** (art. 11).

A partir do enquadramento do ato em um desses grupos, serão aplicadas as penalidades previstas na Lei de Improbidade. Nesse caso, há uma verdadeira ***hierarquia das sanções***, sendo que as penalidades mais rigorosas se aplicam aos atos que importam enriquecimento ilícito, as sanções intermediárias aos atos que causam lesão ao erário e as penas mais brandas aos que atentam contra os princípios da administração pública.

Uma importante novidade é que, a partir de agora, **todos os atos de improbidade exigem conduta dolosa**. Na antiga redação, admitia-se a configuração de lesão ao erário de forma culposa. Isso não é mais possível![2]



Rol exemplificativo ou taxativo?

Utilizamos a expressão "**rol taxativo**" quando as hipóteses citadas são **exaustivas**. Por exemplo: na Lei de Licitações, as hipóteses de licitação dispensável são taxativas, constando no art. 75 da citada Norma. Assim,

[1] A Lei 14.230/2021 enquadrou a conduta de conceder benefício financeiro ou tributário indevido dentro do art. 10 (atos que causam lesão ao erário). Dessa forma, deixou de existir a categoria isolada constante no art. 10-A da Lei de Improbidade. Por isso, a Lei de Improbidade voltou a contar apenas com as três categorias clássicas de atos de improbidade.

[2] Esse assunto despencava em questões de concurso. Por isso, tome cuidado com questões desatualizadas. E como se trata de importante novidade, certamente as bancas vão tentar aplicar algumas pegadinhas. Fique atento!

somente as hipóteses literalmente mencionadas no referido artigo permitem a dispensa de licitação, não cabendo ao administrador ampliar esse rol.

Já as hipóteses "**exemplificativas**" são aquelas que representam meros exemplos. Nesse caso, a legislação apresenta um **conceito geral** e depois cita *alguns exemplos* para melhor compreensão desse conceito. Assim, caberá ao administrador interpretar a norma e aplicá-la nos casos concretos enquadrados no conceito, ainda que tais situações não se enquadrem literalmente nos exemplos citados. Novamente adotando a Lei de Licitações como exemplo, o art. 74, *caput*, apresenta o conceito de inexigibilidade de licitação (competição inviável), enquanto os cinco incisos deste artigo apresentam exemplos dessa situação. Dessa forma, seria possível aplicar a inexigibilidade em outros casos, mesmo que não citados nos incisos, mas desde que enquadrados no conceito geral. Logo, o rol de inexigibilidade é exemplificativo.

Mas peraí, professor! Esta aula não é de improbidade? É sim, nobre aluno e aluna. Mas eu preferi exemplificar com a Lei de Licitações, uma vez que, na Lei de Improbidade, esse tema não ficou tão claro.

Na anterior redação da Lei de Improbidade, as condutas descritas nos arts. 9º, 10 e 11 eram meramente **exemplificativas**. A LIA citava o conceito geral no *caput* de cada um dos artigos, citando exemplos em seus incisos. Isso ficava claro com a utilização da expressão "e notadamente", que significava uma **natureza exemplificativa**.[3]

Porém, durante a tramitação da reforma da Lei de Improbidade, vários parlamentares deram declarações de que as "listas" passariam a ser exaustivas.[4]

Corrobora com esse entendimento a redação do art. 1º, § 1º, da Lei de Improbidade, com redação dada pela Lei 14.230/2021, que dispõe que:

> § 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.

Ademais, quanto ao art. 11, a expressão "e notadamente" de seu caput foi substituída pela expressão "**caracterizada por uma das seguintes condutas**". Dessa forma, é indiscutível que o legislador passou a definir as hipóteses de atos que atentam contra os princípios de forma exaustiva (ou taxativa).[5]

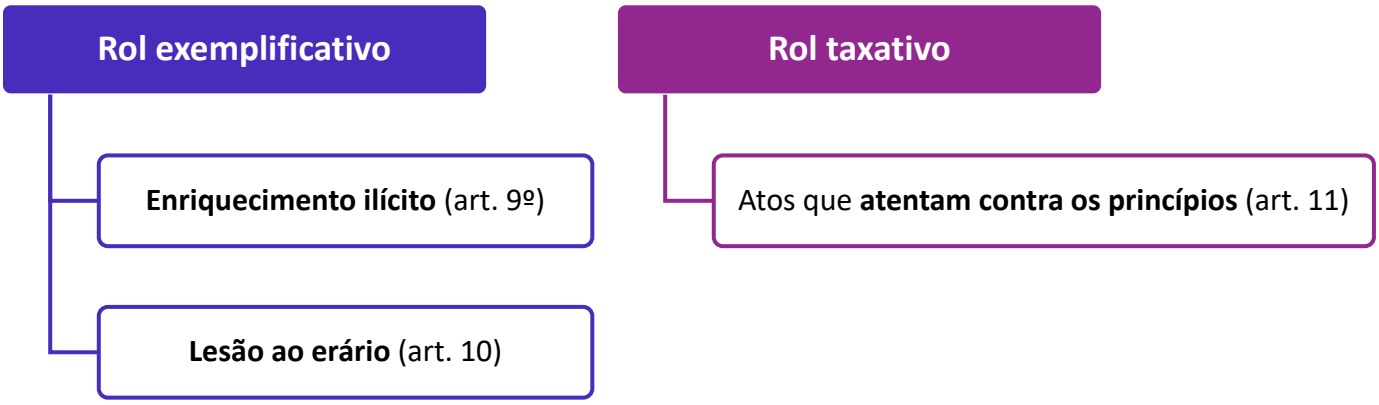
Por outro lado, as redações dos arts. 9º (enriquecimento ilícito) e 10 (lesão ao erário) continuam adotando a expressão "**e notadamente**".

[3] "Notadamente" é um advérbio que tem o mesmo significado que "especialmente", daí o sentido de representar exemplos.

[4] No site do Senado, em um resumo sobre as mudanças, consta expressamente que a lista passa a ser taxativa: *https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/10/26/lei-define-novas-regras-para-improbidade-administrativa*

[5] Nesse sentido: Justen Filho (2021, p. 172).

Portanto, parece mais razoável entender que o rol de atos que atentam contra os princípios (art. 11)[6] é taxativa, enquanto o rol de atos que causam lesão ao erário (art. 10) e que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º) são exemplificativos.



Agora, vamos analisar as condutas enquadráveis em cada um desses grupos.

Atos que importam enriquecimento ilícito

De acordo com o art. 9º da Lei 8.429/1992:

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

Essa é a categoria mais grave dos atos de improbidade, motivo pelo qual enseja a aplicação das sanções mais rígidas.

Em resumo, consiste em perceber, mediante conduta dolosa, uma **vantagem patrimonial indevida em razão do exercício da função pública**.

[6] O art. 11 era justamente o mais criticado, em virtude do caráter subjetivo da violação de princípios. Assim, fazia sentido alterar o art. 11 para um rol exaustivo, mantendo o caráter exemplificativo das demais hipóteses.

Essa vantagem patrimonial poderá decorrer da apropriação indevida de patrimônio público, mas também poderá ser oriunda de uma fonte externa, ou seja, de recursos privados. Justamente por isso que o enriquecimento ilícito ***poderá, ou não, causar lesão ao erário***. Por exemplo: se um agente público recebe um suborno de um escritório de advocacia para "agilizar" um processo de interesse deste, não haverá uma lesão ao patrimônio público, pois "simplesmente" haverá uma violação à ordem natural de instrução dos processos. Assim, o Estado, em si, não sofrerá um dano patrimonial. Entretanto, em virtude da percepção da vantagem indevida, restará configurado o ato que importa em enriquecimento ilícito.

Por outro lado, se um agente público perceber vantagem econômica para facilitar a alienação de bem público por preço inferior ao valor de mercado, haverá o enriquecimento ilícito, ao mesmo tempo em que o poder público sofrerá uma lesão patrimonial. Nesse caso, entretanto, o agente público responderá pelo enriquecimento ilícito, uma vez que a lesão ao erário estará absorvida pelo ato que importa em enriquecimento ilícito.

Na verdade, podemos simplificar da seguinte forma: **sempre que um ato configurar, simultaneamente, ato de improbidade de mais de uma espécie, o agente responderá somente pelo ato mais grave**.

Ademais, não custa lembrar que a conduta depende de dolo específico. Logo, se um servidor público, por exemplo, receber indevidamente uma remuneração maior do que lhe era devido, não haverá ato de improbidade se não houver dolo na atuação do agente público. Se, por exemplo, ele recebeu o valor a maior, mas não tinha consciência disso, consequentemente não haverá ato de improbidade, por falta do elemento subjetivo dolo. Há hipóteses em que até caberia exigir a devolução dos valores, mas não haveria responsabilidade por ato de improbidade.

Agora, vamos analisar os casos enumerados no art. 9º.

> I - receber, **para si ou para outrem**, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou **qualquer outra vantagem econômica**, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação

> ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, **que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público**;

Nesse caso, o agente percebe a vantagem econômica para si ou para terceiro. Por exemplo: o agente público recebe, de "presente", uma passagem aérea para que sua esposa possa participar de eventos na Europa, com tudo pago. Assim, ele terá percebido a vantagem para "outrem".

Não confunda com o caso em que o agente público permite que terceiro se enriqueça ilicitamente, que é hipótese de lesão ao erário (art. 10, XII). A diferença consiste no fato de que, no art. 9º, I, o agente recebe a vantagem para si ou para terceiro (no exemplo, ele recebeu a vantagem para a esposa dele). Agora, se o agente não receber nada, mas deixar que um terceiro se enriqueça indevidamente, haverá um ato que causa lesão ao erário.

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

Aqui, o Estado vai pagar mais do que deveria pagar pelo bem ou pelo serviço e o agente público vai ganhar alguma coisa, indevidamente, para facilitar a ocorrência desse fato.

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

Agora, temos a situação inversa. Nesse caso, o Estado vai **receber menos do que deveria** pela venda, troca, locação de bem público ou prestação de serviço e, para isso, o agente público perceberá vantagem econômica indevidamente.

Tome cuidado com os casos enumerados nos incisos II e III, uma vez que eles possuem "equivalentes" no art. 10, incs. IV e V, mas que configuram lesão ao erário. A diferença é que, nas duas últimas, o agente público não perceberá a vantagem econômica.

> IV - 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;

Imagine um secretário municipal que utilizou um caminhão, o motorista e funcionários terceirizados, que estava à disposição do município, para realizar a sua "mudança". Esse seria um caso clássico de ato de improbidade que importa em enriquecimento ilícito.

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

Nesse caso, o agente público recebe alguma vantagem para ser **conivente com a prática de atividades ilícitas**, como a exploração de jogos de azar. Um conceito muito mencionado é a *usura*, que consiste na ilegal prática de concessão de empréstimos com a cobrança de juros abusivos, típico da *agiotagem*.

Um ponto interessante é que o agente nem precisa receber a vantagem, uma vez que **aceitar a promessa já é suficiente para configurar o ato de improbidade**.

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

Por exemplo: um fiscal de obra pública recebe vantagem econômica indevida para atestar a quantidade de concreto utilizado no empreendimento.

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

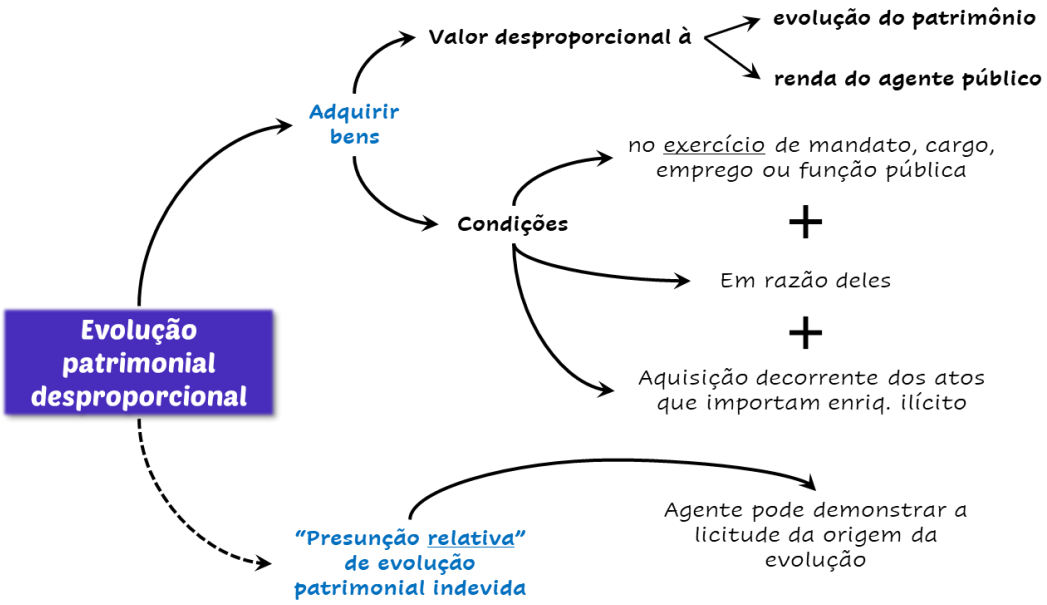
Imagine a seguinte situação: Maria ocupa cargo público efetivo, percebendo remuneração de cerca de R$ 10 mil por mês. Entretanto, em apenas um ano de exercício, o seu patrimônio evoluiu de "nada" para algo em torno de R$ 1 milhão, ou seja, muito além do que ela poderia acumular apenas com o cargo público. A legislação permite, entretanto, que Maria comprove a origem lícita da evolução patrimonial, já que ela poderia ter outras fontes regulares de rendimentos.

A Lei 14.230/2021 promoveu várias mudanças nessa conduta. Primeiro, deixou claro que a evolução patrimonial indevida deverá ocorrer "em razão" do exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública. Por exemplo: o agente público recebe uma mesada de uma empresa privada para favorecê-la em contratações públicas. Nesse caso, a mesada é paga em razão do exercício irregular da atividade estatal.

Ademais, a evolução patrimonial indevida deverá decorrer de algum ato de improbidade, entre aqueles enumerados no *caput* do art. 9º, ou seja, deverá decorrer de alguma prática dolosa que implique aumento patrimonial indevido, em razão do exercício da função estatal.

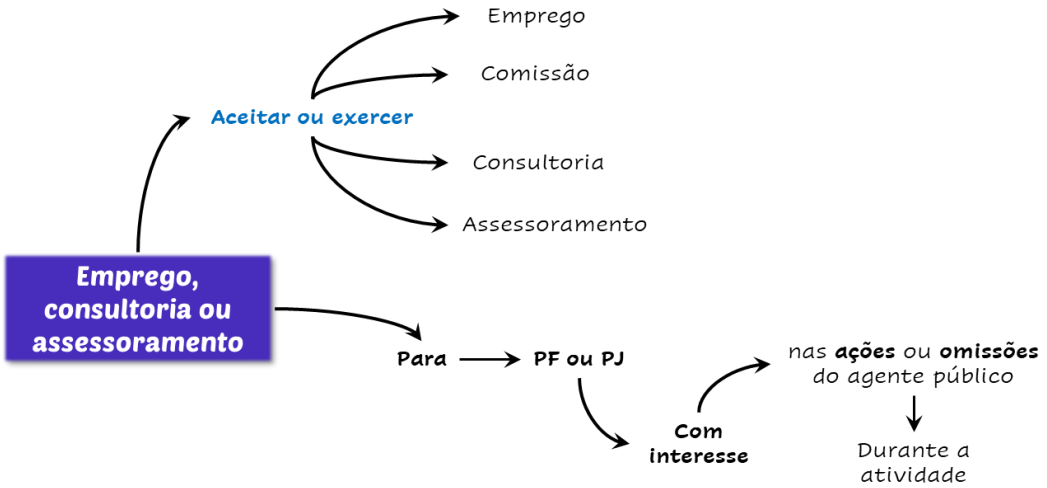
Por fim, ainda que, em linhas gerais, ocorra alguma presunção relativa[7] da prática do ato de improbidade, a legislação **defere ao agente público o direito de comprovar a origem lícita dessa evolução patrimonial**.

[7] Apesar da argumentação acima, parece-me que não há lógica em presumir algo e, ao mesmo tempo, exigir o dolo específico. Ademais, o próprio dispositivo exige a comprovação da relação da evolução patrimonial com as condutas descritas no art. 9º. Porém, há na doutrina autores que defendem essa presunção, como explica Justen Filho (2021, p. 128): "A Lei consagra uma **presunção relativa de que o aumento injustificável do patrimônio de um agente público decorreu de práticas reprováveis. É desnecessário comprovar a origem ilícita do aumento patrimonial, quando inexistir causa legítima aparente para tanto**". O fato é que a redação é bastante capciosa e dependerá de muito discussão para a obtenção de sua compreensão. Logo, assim como muitos trechos polêmicos da reforma da Lei de Improbidade, vamos ter



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

Imagine, por exemplo, que o agente público é secretário de fazenda de um estado da Federação e prestou consultoria à uma pessoa jurídica – PJ com sede no referido estado sobre "como diminuir os gastos com o imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS". Oras, como secretário de fazenda ele adota decisões ligadas diretamente à arrecadação de ICMS. Logo, a PJ tem interesse nas ações do secretário, motivo pelo qual é incompatível a prestação da consultoria ou assessoria.



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

que aguardar os futuros posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais para melhor compreensão e conclusões, se é que algum dia haverá consenso (rs).

Aqui, o agente público funciona como **intermediador** (exemplo: fazer um *lobby*[8]) da liberação ou aplicação dos recursos. Por exemplo, ele pode perceber uma vantagem patrimonial para influenciar indevidamente a liberação de recursos para a realização de um "falso" programa social.

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

Nesse caso, o agente público recebe vantagem econômica para "engavetar" alguma providência que ele deveria tomar de ofício (por iniciativa própria), ou para omitir providência (exemplo: instaurar um processo disciplinar) ou omitir declaração (exemplo: declarar a nulidade de um processo).

> XI - **incorporar**, por qualquer forma, **ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades** mencionadas no art. 1° desta lei;

Imagine um diretor de uma organização social que desvia recursos públicos para a sua conta bancária, ou que transfere indevidamente, para si, a propriedade de um veículo, adquirido com recursos públicos.

> XII - usar, **em proveito próprio**, **bens, rendas, verbas** ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1° desta lei.

Dois exemplos são bons: um servidor que utiliza indevidamente um veículo da administração para ir para a faculdade ou que utiliza a impressora do seu setor para imprimir os trabalhos também da faculdade.

Agora que já vimos todos os atos dessa categoria, vou lhe passar um macete. A maioria das condutas possui a expressão "perceber vantagem econômica" ou algo parecido, como "receber" esse tipo de vantagem. Assim, como a maioria das questões de prova são literais, se constar na sua assertiva tal expressão, você já saberá que se trata de enriquecimento ilícito.

Por outro lado, temos cinco condutas que não adotam essa expressão, que são as que constam nos incisos IV, VII, VIII, XI e XII do art. 9º. É lógico que as bancas gostam desses incisos, justamente porque, assim, a resposta não ficará tão óbvia. Por isso, foque nessas condutas. De forma simplificada elas consistem em:

a) utilizar bem móvel ou o trabalho de pessoas à disposição das entidades protegidas pela LIA, **em obra ou serviço particular** (IV);

b) adquirir **bem em valor desproporcional** à evolução de seu patrimônio ou renda (VII);

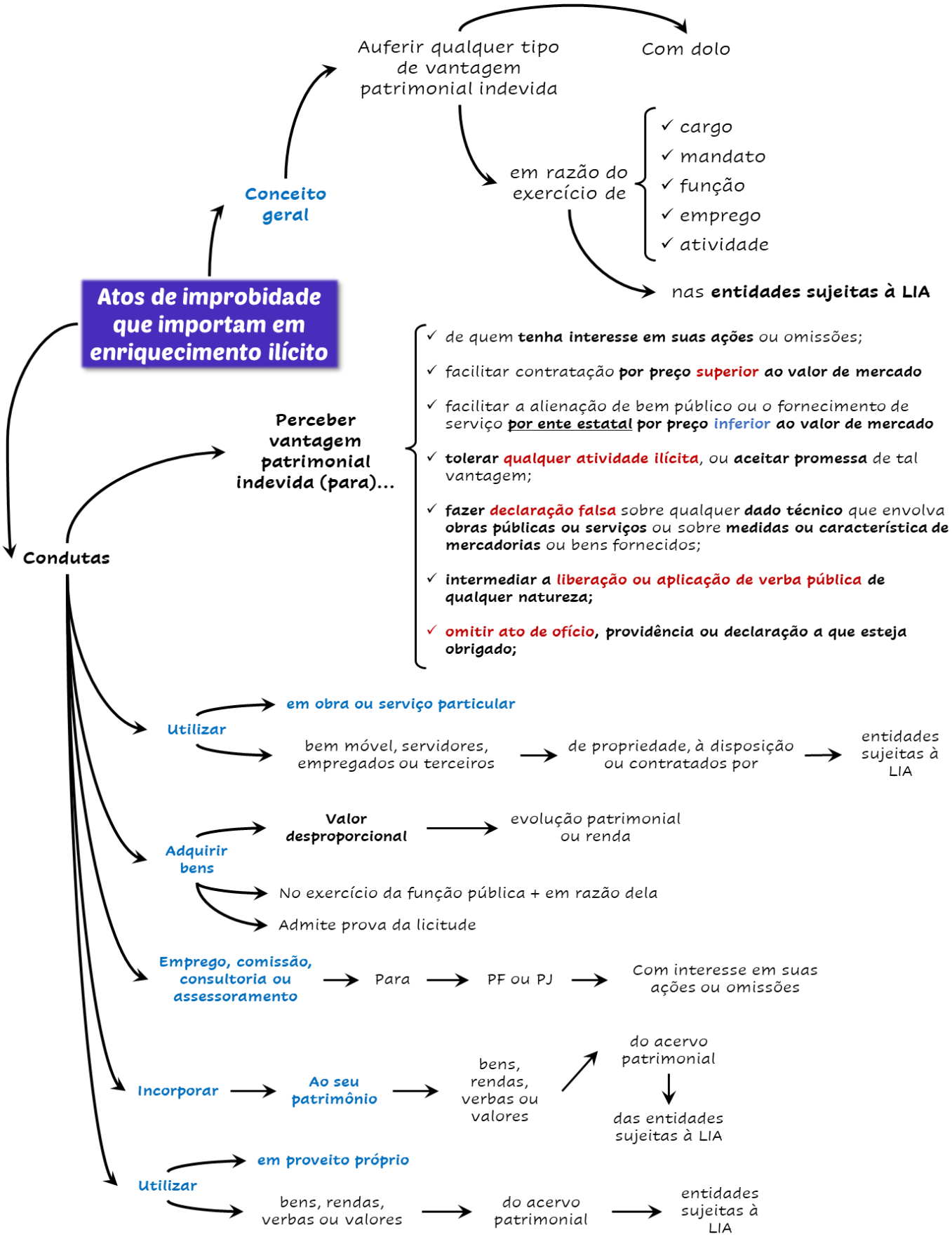
c) aceitar emprego, comissão ou exercer **consultoria ou assessoramento** para PF ou PJ com interesse em suas ações ou omissões como agente público (VIII);

d) **incorporar ao seu patrimônio** bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades protegidas pela LIA (XI);

e) **usar, em proveito próprio**, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades protegidas pela LIA (XII).

[8] O *lobby* é justamente uma pressão ou intermediação sobre políticos e autoridades públicas, com o propósito de influenciar as decisões, em benefício de determinadas pessoas ou categorias.

A figura a seguir faz um resumo do que vimos neste tópico.



Atos que causam lesão ao erário

O art. 10 enumera os atos que causam lesão ao erário. De início, cabe observar que tanto faz a expressão "**prejuízo ao erário**" ou "**lesão ao erário**". As duas significam a mesma coisa e ambas são mencionadas na Lei de Improbidade, no título da Seção II e no conceito no *caput* do art. 10, respectivamente.

Nessa linha, a Lei 8.429/1992 dispõe que:

> Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que **causa lesão 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 referidas no art. 1º desta Lei, e **notadamente**: [...].

Cabe observar que esse foi um dos artigos mais alterados na LIA pela reforma da Lei 14.230/2021. A primeira mudança, mais evidente, é a **necessidade de comprovação de dolo**. Antigamente, os atos que causavam lesão ao erário eram os únicos que admitiam a forma culposa. Agora, isso não é mais possível, uma vez que todas as espécies dependem de dolo.

- Na tramitação da Lei 14.230/2021, foram divulgadas muitas informações de que os agentes públicos não teriam mais o dever de ressarcir o erário por prejuízos causados no exercício da função pública de forma **culposa**. Isso, entretanto, **não é uma verdade**.

  Os agentes públicos podem responder civilmente pelos prejuízos causados ao erário ou a terceiros de forma **dolosa ou culposa**. Nessa linha, a própria Constituição Federal permite que o Estado mova ação de regresso contra o agente público no caso de **dolo ou culpa** (CF, art. 37, § 6º). Ademais, a responsabilidade civil pode decorrer de outras leis. No âmbito federal, por exemplo, a Lei 8.112/1990 expressamente dispõe que "a **responsabilidade civil** decorre de ato omissivo ou comissivo, **doloso ou culposo**, que resulte em ***prejuízo ao erário*** ou a terceiros". Poderíamos ainda citar várias outras hipóteses de responsabilização pelos prejuízos causados ao erário.

  Assim, deve ficar claro que o agente público poderá ser demandado civilmente por prejuízos causados ao erário, sendo a conduta dolosa ou culposa. Porém, tal prejuízo **não representará ato de improbidade administrativa**, e, portanto, **não poderá ser sancionado na forma da Lei 8.429/1992**.

  Por exemplo: João dispensou indevidamente um processo de licitação, em virtude da imperícia no exercício de suas funções, causando prejuízo ao erário devidamente comprovado. Nesse caso, ele não poderá responder por ato de improbidade, já que a imperícia é manifestação da *culpa*. Porém, poderá ser demandado em ação de ressarcimento, já que esta é cabível com dolo ou culpa.

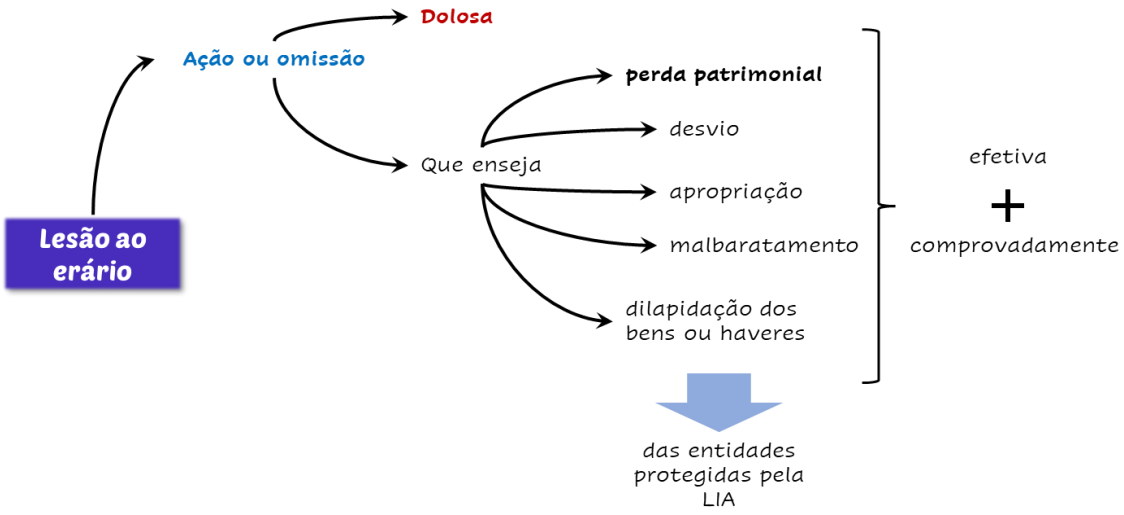
  Logo, a mudança **não alcança o dever de ressarcir o erário** (responsabilidade civil), mas apenas a responsabilização por ato de improbidade, uma vez que este, a partir de agora, somente se manifesta mediante dolo.

A segunda mudança é que a legislação passa a exigir que a lesão ao erário seja **efetiva e comprovada**.

Nesse contexto, antes da reforma, o STJ admitia algumas hipóteses em que a **lesão ao erário era presumida** (*in re ipsa*).[9] O exemplo mais clássico era o caso de dispensa de licitação indevida. Nesse caso, entendia-se que a ausência de competição impedia que a administração alcançasse proposta mais vantajosa, presumindo, assim, a lesão ao erário. Entretanto, o próprio inciso sobre dispensa de licitação foi alterado, passando a definir que a conduta deverá ensejar "**perda patrimonial efetiva**" (art. 10, VIII).

Ademais, o § 1º do art. 10, também incluído pela reforma da LIA, afirma que, nos casos em que a **inobservância de formalidades legais ou regulamentares não implicar perda patrimonial efetiva, não ocorrerá imposição de ressarcimento**, vedado o enriquecimento sem causa das entidades sujeitas à Lei de Improbidade. Isso porque exigir o ressarcimento sem comprovar o dano é o mesmo que cobrar de alguém sem que haja prova de que essa pessoa lhe deve. Daí porque tal prática é denominada de enriquecimento sem causa, hipótese vedada pela legislação.

Por fim, o conceito apresenta algumas hipóteses de manifestação da lesão ao erário: **perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres**. Não existe um conceito específico para cada uma dessas espécies. Assim, basta entender que essas situações ensejam a diminuição do patrimônio público, motivo pelo qual constam como lesão ao erário.



Agora, vamos analisar cada uma das condutas enumeradas no art. 10, tecendo comentários quando necessário (observação: para fins didáticos, alguns incisos não estarão na ordem):

[9] Como exemplo, o STJ adotou esse entendimento no REsp 728.341/SP, julgado em 14/3/2017. Na ocasião, afirmou-se que: "1. No que tange à possibilidade de imposição de ressarcimento ao erário, nos casos em que o dano decorrer da contratação irregular proveniente de fraude a processo licitatório, como ocorreu na hipótese, **a jurisprudência desta Corte de Justiça tem evoluído no sentido de considerar que o dano, em tais circunstâncias, é *in re ipsa*, na medida em que o Poder Público deixa de, por condutas de administradores, contratar a melhor proposta**. Precedentes: REsp 1.280.321/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 9/3/2012. AgRg nos EDcl no AREsp 419.769/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/10/2016, DJe 25/10/2016. REsp 1.376.524/RJ, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 2/9/2014, DJe 9/9/2014". Com a reforma da LIA, entretanto, é provável que tal entendimento deixe de prevalecer, por contrariar disposição expressa adotada pela Lei 14.230/2021.

> I - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, **para a indevida incorporação ao patrimônio particular**, de pessoa física ou jurídica, de bens, de rendas, de verbas ou de valores integrantes do acervo patrimonial das entidades referidas no art. 1º desta Lei;
>
> II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada **utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial** das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, **sem a observância das formalidades legais ou regulamentares** aplicáveis à espécie; [...]
>
> IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, **por preço inferior ao de mercado**;
>
> V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço **por preço superior ao de mercado**; [...]
>
> XII - permitir, facilitar ou concorrer **para que terceiro se enriqueça ilicitamente**;
>
> XIII - **permitir que se utilize, em obra ou serviço particular**, veículos, máquinas, equipamentos ou **material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades** mencionadas no art. 1° desta lei, **bem como o trabalho** de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

Essas condutas se assemelham a algumas hipóteses de enriquecimento ilícito, mas com a diferença de que, nesses casos, **o agente público não recebe vantagem patrimonial indevida**. Em outros termos, são terceiros que gozarão da incorporação ou utilização indevida do patrimônio público. Ademais, no caso dos incisos IV, V e XIII, **a única diferença para o enriquecimento ilícito é que o agente público não perceberá a vantagem patrimonial indevida**.

Por sinal, note que quem define a espécie de ato de improbidade é o agente público. Logo, mesmo que o terceiro se enriqueça, o ato de improbidade que os dois responderão (o agente público e o terceiro) será a lesão ao erário. Assim, no caso do inciso XII, o terceiro se enriquece ilicitamente, mas o ato praticado será lesão ao erário, uma vez que o agente público não terá percebido vantagem patrimonial indevida.

Além disso, não confunda o fato de *permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente* com *receber para outrem vantagem patrimonial indevida*. Esta será enriquecimento ilícito, pois o agente público *recebe a vantagem*, ainda que ela seja direcionada para outra pessoa (como cônjuge ou filhos). Já no caso de permitir que terceiro se enriqueça o agente não ganha nada, mas permite, facilita ou concorre para que terceiro se enriqueça indevidamente.

> III - **doar à pessoa física ou jurídica** bem como ao ente despersonalizado, **ainda que de fins educativos ou assistências**, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, **sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie**;

Esse caso é bastante capcioso. Note que a doação poderá até ter fins educativos ou assistências. Porém, se não houver observância das formalidades aplicáveis, restará configurado o ato de improbidade.

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

Imagine, por exemplo, que um agente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES conceda financiamentos com recursos públicos, mas propositalmente não exija garantia suficiente e idônea para resguardar o patrimônio estatal. Outro exemplo seria a liberação de recursos pela União, mediante operação de crédito, sem observar as normas aplicáveis.

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

O **benefício fiscal** versa sobre algum tipo de vantagem fiscal, como a redução ou isenção de determinada carga tributária. Não há, por outro lado, uma definição precisa do que seria **benefício administrativo**. Evitaremos aprofundar nesse debate, pois a discussão conceitual foge ao objetivo desse curso.

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

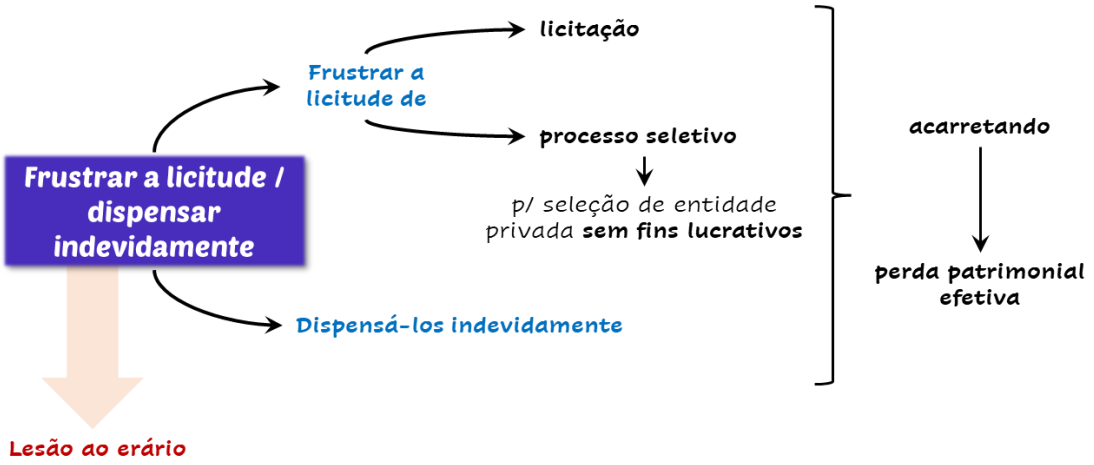
O Estado pode contratar particulares para o fornecimento de bens, prestação de serviços, realização de obras, etc. Para isso, em regra, a seleção do contratado dependerá de **prévia licitação**.

Por outro lado, também é possível que o Estado firme parcerias com entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de vários instrumentos, como os convênios, contrato de gestão, termo de parceria, termo de colaboração, termo de fomento, etc. Nesse caso, a seleção poderá depender de um **processo seletivo**, muitas vezes denominado **chamamento público**.

Assim, seja na **licitação para firmar um contrato ou no processo seletivo para firmar parceria**, haverá ato de improbidade que causa lesão ao erário se o responsável frustrar a licitude desses procedimentos **e** restar comprovada a **perda patrimonial efetiva**.

Da mesma forma, também será ato de improbidade a **dispensa indevida**[10] desses procedimentos, também se exigindo a comprovação da perda patrimonial efetiva para a configuração da modalidade que enseja lesão ao erário. Tome cuidado, entretanto, pois a dispensa deverá ser **indevida**, uma vez que existem hipóteses lícitas de dispensa de licitação.

[10] O legislador adotou apenas o termo "**dispensá-los**" indevidamente. Entretanto, a dispensa de licitação é apenas uma espécie de **contratação direta**, ou seja, de contratação sem licitação. Sendo mais específico, as hipóteses de contratação sem licitação se subdividem em dispensa (dispensada e dispensável) e inexigibilidade (Lei 14.133/2021, arts. 72 a 76). De fato, pelo contexto, parece que o legislador quis tratar de todas as hipóteses de contratação direta. Nessa linha, Marçal Justen Filho esclarece que (2021, p. 145): "Deve-se reputar que o dispositivo abrange não apenas as hipóteses de dispensa propriamente dita de licitação, mas também aqueles qualificados na legislação própria como inexigibilidade de licitação. Também compreende as situações previstas no art. 28, § 3º, da Lei 13.303 (Lei das Estatais), indicadas como caso de descabimento de licitação".



Por fim, é importante adiantar uma novidade apresentada pela Lei 14.230/2021. Conforme vimos, agora a LIA exige a perda patrimonial efetiva, afastando a possibilidade de dano presumido pelo ato de improbidade. Mas imagine que uma autoridade pública, com o objetivo de alcançar benefício para si ou para terceiro, frustra a licitude do processo de licitação, mas a contratação acontece **sem lesão ao erário**. Nesse caso, o ato também configurará improbidade administrativa, mas como **ato que atenta contra os princípios da administração**. Vamos detalhar melhor isso quando abordarmos o art. 11 da LIA.

> IX - ordenar ou permitir a **realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento**;
>
> XI - **liberar verba pública** sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

Um exemplo seria a realização de despesas não contempladas na lei orçamentária anual.

> X - **agir ilicitamente** na **arrecadação de tributo ou de renda**, bem como no que diz **respeito à conservação do patrimônio público**;

Temos aqui duas condutas:

a) agir ilicitamente na **arrecadação de tributo ou de renda**; e

b) agir ilicitamente no que diz **respeito à conservação do patrimônio público**.

Anteriormente, a redação afirmava que configurava ato de improbidade "agir negligentemente". Todavia, com a exclusão da conduta culposa, não há mais como admitir a negligência como manifestação do ato de improbidade. Logo, a designação das condutas foi alterada para "agir ilicitamente".

> XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a **prestação de serviços públicos por meio da gestão associada** sem observar as formalidades previstas na lei;
>
> XV – celebrar **contrato de rateio de consórcio público** sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

O art. 241 da Constituição Federal dispõe que: "a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação** entre os entes federados, autorizando a **gestão associada de serviços públicos**, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos". Os consórcios públicos são pessoas jurídicas instituídas por meio de parcerias entidades políticas. Por exemplo: três municípios podem instituir um consórcio público para instituir um hospital para atendimento das respectivas populações.

Com efeito, o **contrato de rateio** é o instrumento que prevê o quanto de recurso que cada ente associado terá que passar para o funcionamento do consórcio. Como as despesas dependem de autorização em lei orçamentária, não é possível firmar o contrato de rateio sem que haja dotação (autorização na lei orçamentária) para isso. Logo, firmar o contrato de rateio de forma irregular será ato de improbidade.

> XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a **entidades privadas mediante celebração de parcerias**, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
>
> XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada **mediante celebração de parcerias**, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
>
> XVIII - **celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas** sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
>
> XIX - agir para a **configuração de ilícito na celebração, na fiscalização e na análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública** com entidades privadas;
>
> XX - **liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas** sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Todas essas condutas foram inseridas na Lei de Improbidade por intermédio da Lei 13.019/2014,[11] que trata do **regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil**, em regime de mútua cooperação. O objetivo é impedir que as parcerias sejam utilizadas com propósitos ilícitos.

Anota-se ainda que, no inciso XIX, a redação anterior previa a conduta negligente. Conforme já explicado, não mais se admite essa forma de manifestação de ato de improbidade.

Vamos ao próximo inciso!

[11] Algumas condutas foram alteradas pelas leis 13.204/2015 e 14.230/2021.

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

Essa conduta foi inserida na L8429, inicialmente, como uma ***quarta*** categoria de atos de improbidade, constando no "art. 10-A". Essa previsão em separado, entretanto, causava bastante estranheza, pois se tratava de conduta isolada e que quebrava o escalonamento das clássicas três espécies de atos de improbidade. Por isso, a reforma da Lei de Improbidade revogou o art. 10-A e transferiu a mesma conduta para o inciso XXII do art. 10. Agora, trata-se de uma das condutas que configuram **lesão ao erário**.

Nesse contexto, constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para ***conceder***, ***aplicar*** **ou** ***manter*** **benefício financeiro ou tributário contrário** ao que dispõem a LC 116/2003.

O art. 8º-A, § 1º, da LC 116/2003, por sua vez, estabelece que a alíquota mínima do **Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2%.** Com efeito, tal imposto não poderá ser objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros que venham a resultar em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima de 2%.[12]

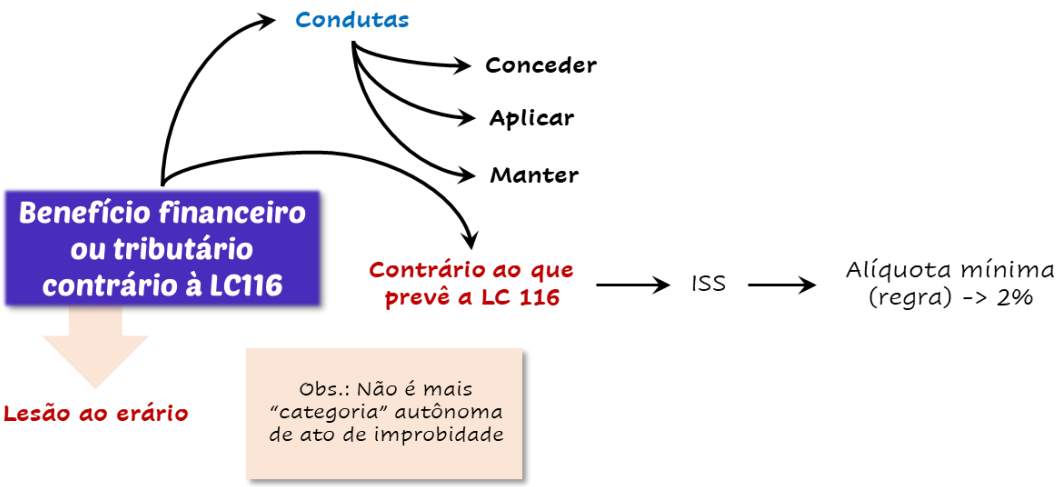
Em resumo, o ato de improbidade que estamos falando configura-se quando uma autoridade, por ação ou omissão, *conceder*, *aplicar* ou *manter* benefício financeiro ou tributário que enseje a aplicação de uma alíquota abaixo dos 2% para o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, exceto em relação aos serviços que a própria LC 116/2003 permita instituir alíquota menor.

12 A própria Lei Complementar 116/2003 apresenta exceções, ou seja, apresenta casos em que poderá ser instituída uma carga tributária abaixo dos 2%, sem que isso represente uma irregularidade. Os serviços que podem ter alguma isenção que enseje uma alíquota abaixo dos 2% são os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa à Lei Complementar 116/2003, quais sejam:

7.02 – Execução, por administração, empreitada ou subempreitada, de obras de construção civil, hidráulica ou elétrica e de outras obras semelhantes, inclusive sondagem, perfuração de poços, escavação, drenagem e irrigação, terraplanagem, pavimentação, concretagem e a instalação e montagem de produtos, peças e equipamentos (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador de serviços fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

7.05 – Reparação, conservação e reforma de edifícios, estradas, pontes, portos e congêneres (exceto o fornecimento de mercadorias produzidas pelo prestador dos serviços, fora do local da prestação dos serviços, que fica sujeito ao ICMS).

16.01 - Serviços de transporte coletivo municipal rodoviário, metroviário, ferroviário e aquaviário de passageiros.



Disposições complementares sobre a lesão ao erário

A Lei 14.230/2021 incluiu dois parágrafos no art. 10. O primeiro deles veda o enriquecimento sem causa da administração, conforme vimos na introdução desse subtítulo sobre a lesão ao erário.

O § 2º, por outro lado, apresenta regra importante, vejamos:

> § 2º A **mera perda patrimonial decorrente da atividade econômica** **não acarretará improbidade administrativa**, salvo se comprovado **ato doloso praticado com essa finalidade**.

A exploração de atividade econômica é atividade que se submete a riscos e, por isso, não há como esperar que toda atuação estatal nesse ramo seja bem-sucedida. Naturalmente, danos decorrentes de eventos imprevisíveis e extraordinários, a exemplo da pandemia de Covid-19, não poderiam ser sancionados como atos de improbidade. O dispositivo, entretanto, vai além disso, abarcando danos decorrentes dos riscos ordinários da atividade empresarial, como a concorrência com outras empresas, inovações, novas tendências, riscos de operações, etc.

Por exemplo: se o Banco do Brasil (empresa estatal) sofrer um "calote" em virtude de operação financeira que observou as cautelas e regras esperadas para esse negócio, não haverá ato de improbidade dos responsáveis.

Assim, somente o dano decorrente de conduta dolosa poderá, de fato, ser sancionado como improbidade. Por exemplo, "a concessão de financiamentos com recursos públicos, sem observar as regras aplicáveis, com o propósito de favorecer indevidamente a empresa de um amigo" será um ato de improbidade e o ressarcimento ao erário poderá ser imputado ao agente responsável.

Atos que atentam contra os princípios da Administração Pública

A violação dos princípios da administração pública independe da ocorrência de dano ao patrimônio público ou de enriquecimento ilícito do agente (art. 11, § 3º). Nesta categoria de improbidade, o agente público viola algum princípio fundamental protegido pelo ordenamento jurídico. Entretanto, não basta a mera violação do princípio, uma vez que a conduta deverá ser **dolosa e com um objetivo específico**.

Nessa linha, a L8429 dispõe que:

> Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que **atenta contra os princípios da administração pública** a ação ou omissão **dolosa** que viole os **deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade**, caracterizada por uma das **seguintes condutas**: [...].

As principais mudanças, realizadas pela Lei 14.230/2021, foram:

(i) a expressa exigência de **dolo**, que na definição da LIA passa a ser o **dolo específico**, logo não mais admitindo dolo genérico;

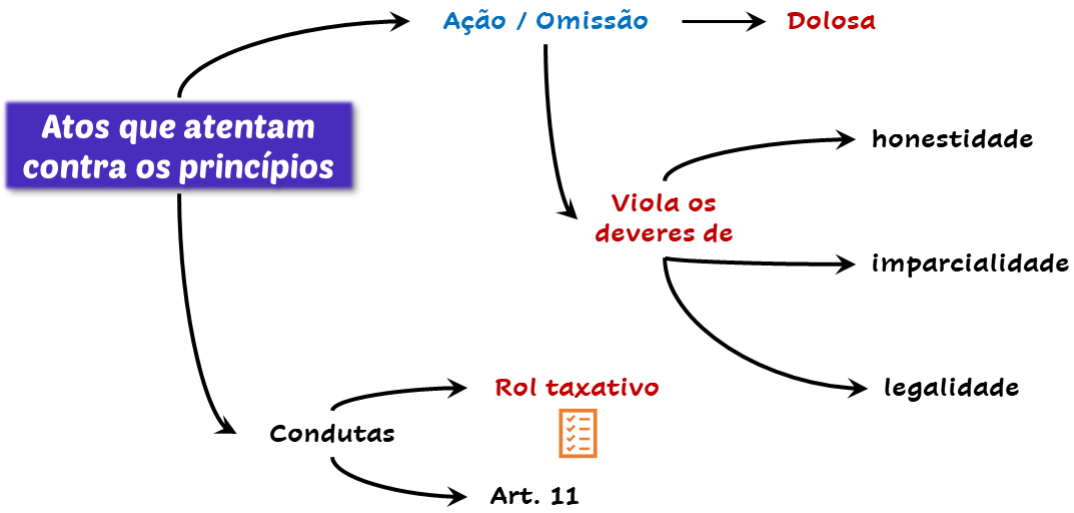
(ii) o rol de condutas passa a ser **taxativo**;

(iii) foi **excluída** a violação do dever de "**lealdade às instituições**", que constava no *caput* do art. 11;

(iv) foram **revogadas** as condutas descritas nos incs. I, II, IX e X do art. 11;

(v) foram **inseridas** duas novas condutas: inc. XI (**nepotismo**) e XII (**promoção pessoal**).

Na verdade, quase todas as condutas listadas no art. 11 foram ou revogadas, ou alteradas ou novas foram inseridas.



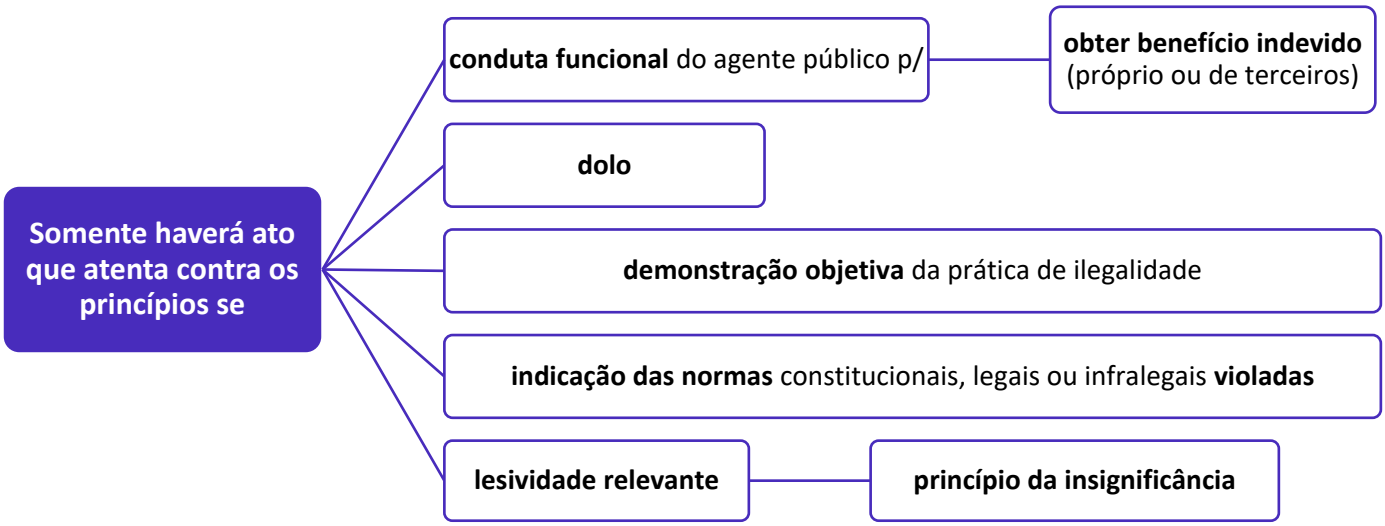
Ademais, os parágrafos do art. 11 apresentaram algumas regras para melhor compreensão do que seria um ato que viola princípios da administração. Isso ocorre principalmente porque essa é a conduta com maior "subjetividade". Não podemos generalizar o alcance de violação de princípios, senão toda e qualquer ilegalidade seria também ato de improbidade, já que seria uma violação "ao dever de legalidade".

Nessa linha, a Lei de Improbidade dispõe que somente haverá improbidade administrativa que atenta contra os princípios **quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade** (art. 11, § 1º). Essa regra, ademais, será aplicada a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados tanto na L8429 como

em leis especiais[13] e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei (art. 11, § 2º).

Além disso, o enquadramento de conduta funcional na categoria de ato de improbidade que atenta contra os princípios **pressupõe a demonstração *objetiva* da prática de ilegalidade no exercício da função pública, com a indicação das normas constitucionais, legais ou infralegais violadas** (art. 11, § 3º). Logo, não se pode punir um agente por ato de improbidade sem que tal princípio viole um dever específico de honestidade, de imparcialidade e de legalidade previamente definidos na legislação.

Por fim, a legislação dispõe que os atos de improbidade exigem **lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento** e independem do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos. Nas palavras de Marçal Justen Filho: "não se configura improbidade quando a violação ao dever de honestidade, de imparcialidade ou de legalidade **envolver bens jurídicos de pequeno valor econômico, produzir efeitos nocivos diminutos ou irrelevantes ou revelar elemento subjetivo de reprovabilidade muito limitada**". Portanto, a legislação adotou o **princípio da insignificância** no sancionamento por atos de improbidade.



Agora, vamos às condutas enumeradas![14]

> III - **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;

Nesse caso, o agente público revela um segredo cujo teor conheceu **em razão das atribuições do cargo**. Ademais, a conduta exige que o vazamento tenha como consequência:

[13] A tipificação de condutas como atos de improbidade não é exclusividade da Lei 8.429/1992, em que pese a maioria dos atos dessa natureza sejam nela enumerados. Um exemplo é a Lei 10.527/2001 (Estatuto da Cidade), que enumera algumas hipóteses de atos de improbidade no art. 52. Para fins de concurso, todavia, essas disposições especiais somente são cobradas se literalmente exigidas em edital.

[14] Lembrando que os incisos I, II, IX e X foram revogados pela Lei 14.230/2021

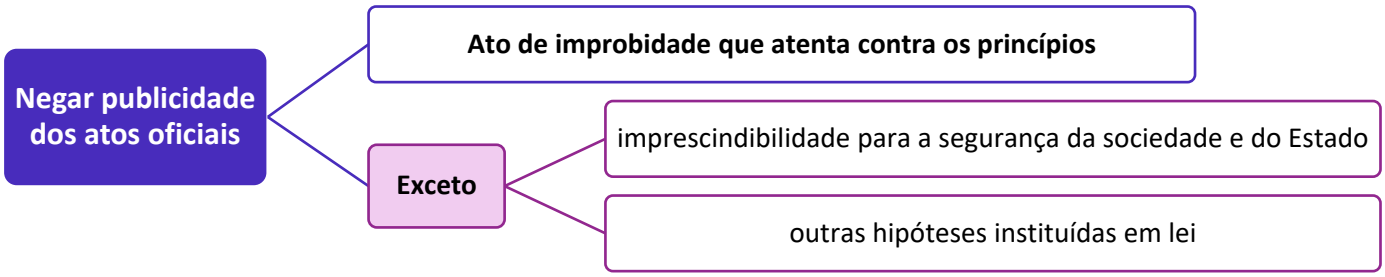
a) benefício pela informação privilegiada; ou

b) risco para a segurança da sociedade e do Estado.

Vamos avançar!

> IV - **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;

Trata-se de uma violação ao princípio da publicidade. A regra é a ampla divulgação de informações, mas a própria Constituição Federal admite o sigilo quando imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (CF, art. 5º, XXXIII). Ademais, a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011) regulamenta a regra constitucional, protegendo também as informações pessoais.



> V - **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;

Provavelmente, esta será a conduta mais cobrada em questões de concursos sobre atos que violam os princípios. Anteriormente, somente frustrar a legalidade de concurso público figurava nesta hipótese de improbidade. Porém, o rol foi ampliado pela reforma da LIA.

Nesse contexto, configura ato de improbidade frustrar, em ofensa à imparcialidade, o caráter concorrencial de:

a) concurso público;

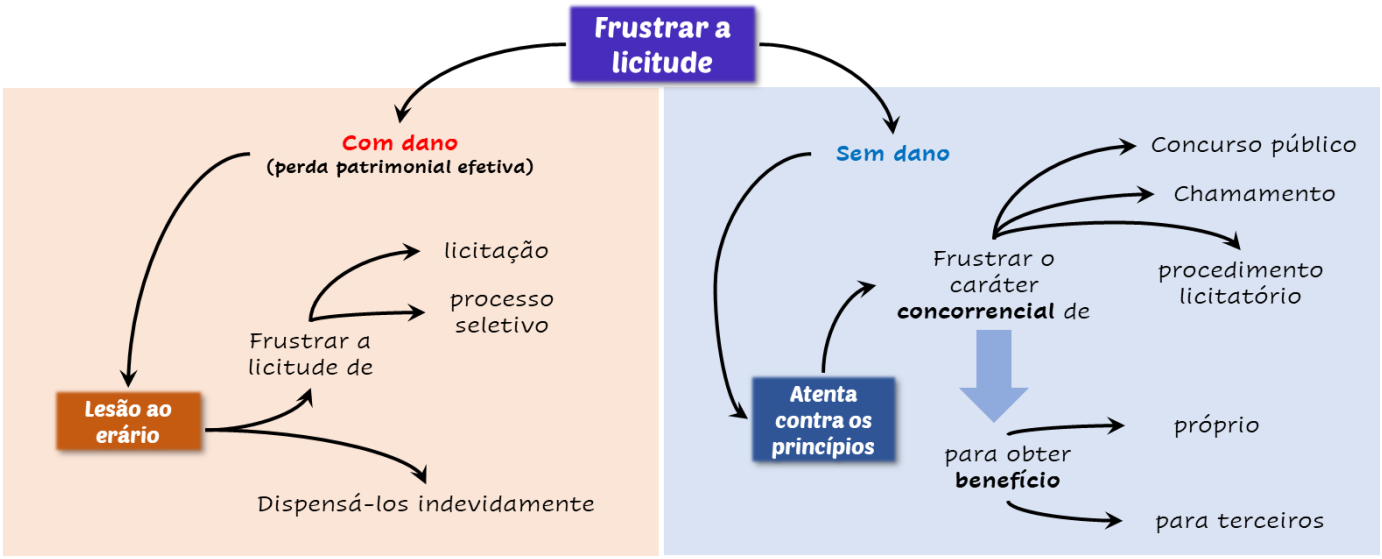
b) chamamento;

c) procedimento licitatório.

Entenda por "chamamento" como um **procedimento de seleção**. Muitas vezes, denomina-se **chamamento público** a seleção de entidades privadas sem fins lucrativos para a celebração de parcerias com a administração.[15]

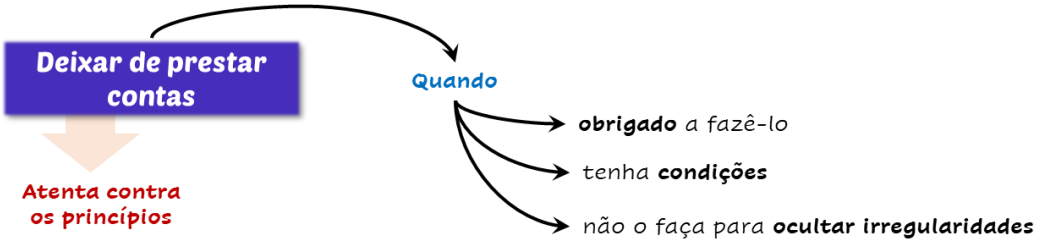
Ademais, a frustração deverá ter um propósito: **obtenção de benefício**, que poderá ser próprio, direto ou indireto, ou para terceiros.

[15] Algumas normas adotam este termo de forma expressa, como a Lei 13.019/2014 (Lei das Parcerias), em seu art. 2º, XII.



VI - **deixar de prestar contas** quando esteja obrigado a fazê-lo, **desde que disponha das condições para isso**, **com vistas a ocultar irregularidades**;

Todos aqueles que recebem recursos públicos possuem o dever de prestar contas (CF, art. 70, parágrafo único). Se o agente não prestar contas, dispondo de condições para isso e com o objetivo de ocultar irregularidades, haverá o ato de improbidade.



VII - 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.

Imagine, por exemplo, um servidor do Ministério da Economia ou do Banco Central que toma conhecimento de medida econômica, em virtude da função que ocupa, e vaza a informação antes do momento indicado para a sua divulgação, obtendo vantagens na compra ou venda de ações na bolsa de valores.

VIII - descumprir as normas relativas à **celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas**.

Este é mais um caso sobre as parcerias firmadas com entidades privadas, mas aqui sem dano ao erário.

XI - **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**;

Essa conduta foi inserida na Lei de Improbidade pela Lei 14.230/2021. Trata-se da mesma redação da **Súmula Vinculante 13** do STF.

De forma resumida, o objetivo da citada súmula é **impedir a nomeação de parentes de autoridades públicas para o exercício de cargo em comissão ou para a designação de função de confiança**. A vedação vale para toda a administração pública, direta e indireta, de todos os Poderes e em todos os entes da Federação (União, estados, DF e municípios).

Os "parentes" que **não podem ser nomeados** são:

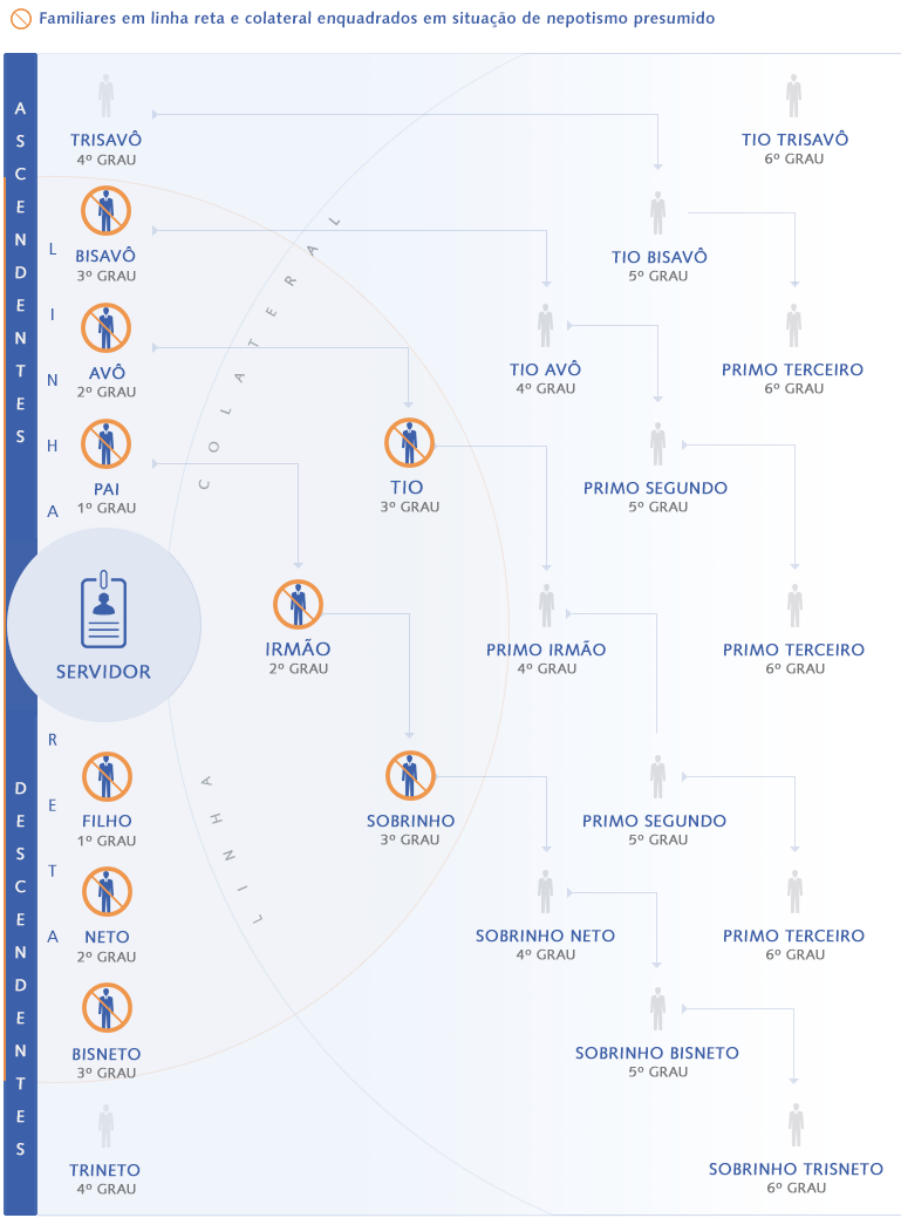
a) cônjuge;

b) companheiro; ou

c) parente em linha reta, colateral ou por afinidade, **até o terceiro grau**, inclusive.

Por exemplo, um tio é parente de terceiro grau, enquanto o primo é parente de quarto grau. Logo, o tio não pode ser nomeado, já que a vedação alcança, inclusive, o terceiro grau. Por outro lado, o primo poderá ser nomeado, pois é parente de quarto grau. A figura a seguir, retirada do site da CGU, ajuda a entender melhor a relação de parentesco.[16]

[16] *https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/prevencao-da-corrupcao/nepotismo/perguntas-e-respostas*



A segunda pergunta é: mas parentes de quem? Bom, essas pessoas não podem ser parentes:

a) da **autoridade nomeante**;

b) de **servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento** (DCA).

Por exemplo, Jorge é casado com Ana. Vamos supor que Ana seja a responsável pela nomeação de cargos em comissão na "autarquia X". Nesse caso, ela não poderá nomear Jorge, em virtude do grau de parentesco. Vamos pensar em um segundo exemplo. Joana é casada com Antônio, que ocupa cargo de direção na "autarquia X". Vamos manter Ana como a autoridade nomeante e considerar que ela não tem parentesco com Joana. A pergunta é: Ana poderia nomear Joana para cargo em comissão, mesmo que uma não tenha parentesco com a outra? A resposta é não, uma vez que o marido de Joana ocupa cargo de direção na mesma pessoa jurídica. Portanto, o grau de parentesco trata da autoridade nomeante ou de outro servidor que ocupe cargo de direção, chefia ou assessoramento na mesma pessoa jurídica.

A vedação trata da nomeação ou designação para:

a) **cargo em comissão ou de confiança**;

b) **função gratificada**.

Não vamos entrar no mérito do significado das expressões utilizadas nesse caso. De forma mais simples, não se permite nomear alguém para ocupar cargo comissionado ou (designar) para função de confiança.

Ademais, como não poderia deixar de ser, a vedação vale para toda a administração pública, direta ou indireta, de todos os Poderes e em todos os entes da Federação, ou seja, para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Por fim, a legislação também veda o ajuste **mediante designações recíprocas**, também conhecido como **nepotismo cruzado**. Imagine duas diretoras de órgãos públicos. Para "esconder" o nepotismo, uma combina de nomear o marido da outra. Assim, não haverá parentesco direto entre a autoridade nomeante e o nomeado, mas será apenas uma forma de "esconder" o nepotismo. Tal prática também configurará ato de improbidade administrativa.

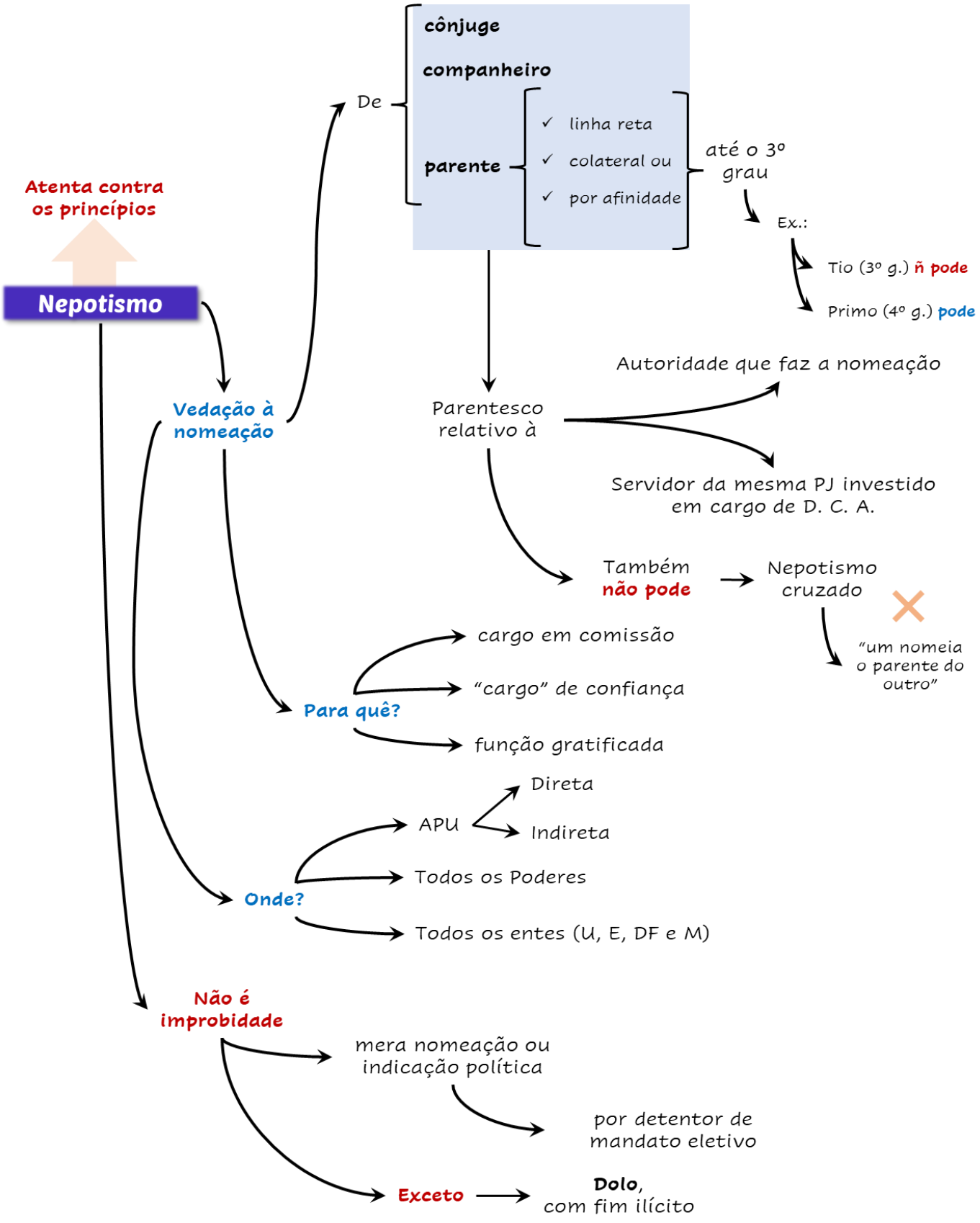
Há, entretanto, uma última disposição na Lei de Improbidade sobre esse tema. A LIA prevê que não se configurará improbidade a **mera nomeação ou indicação política por parte dos detentores de mandatos eletivos**, sendo necessária a **aferição de dolo com finalidade ilícita por parte do agente** (art. 11, § 5º).

O significado dessa disposição é incerto. Não há como saber o que seria "mera nomeação" e outros pontos desse trecho são duvidosos. Porém, uma possível interpretação é restringir o alcance do inciso XI somente para os cargos de natureza administrativa. Assim, não haveria nepotismo e improbidade no caso de nomeações para os cargos de natureza política. Por sinal, esse é o posicionamento do STF em relação ao alcance da Súmula Vinculante 13 e não haveria motivo para interpretar o inciso XI do art. 11 da LIA de forma diferente (por mais que o anseio republicano causa estranheza).

Assim, de forma simplificada, o STF entende que a Súmula Vinculante 13 **não veda a nomeação de parentes para os cargos de natureza política, como o cargo de secretário estadual ou municipal**.[17] Portanto, um governador, por exemplo, poderia nomear a sua esposa para o cargo de secretária estadual, sem que houvesse nepotismo. O entendimento do STF é que os cargos políticos não se submetem aos princípios do art. 37 da Constituição Federal, em virtude da sua função de governo, motivo pelo qual o tratamento constitucional seria distinto.

Logo, é muito provável que a intenção do legislador, com o art. 11, § 5º, foi justamente o de excepcionar as nomeações políticas. Entretanto, mesmo nesse caso, haverá improbidade administrativa se a nomeação for realizada com **dolo com finalidade ilícita**.

[17] STF, RE 579.951/RN, julgado em 20/8/2008. Este tema será analisado pelo STF em repercussão geral no RE 1133118 (Tema 1000).



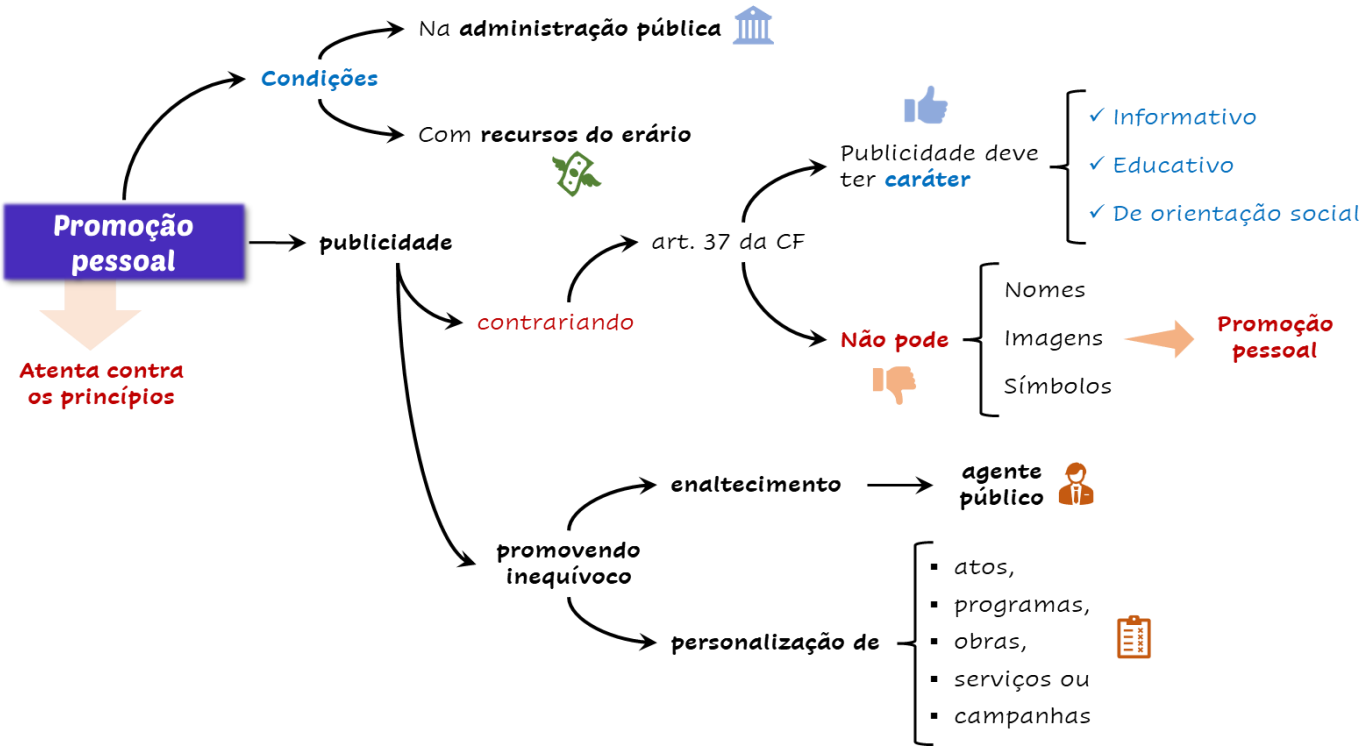
XII - praticar, **no âmbito da administração pública e com recursos do erário**, **ato de publicidade que contrarie o disposto no § 1º do art. 37 da Constituição Federal**, de forma

> a **promover inequívoco enaltecimento do agente público e personalização de atos**, de programas, de obras, de serviços ou de campanhas dos órgãos públicos.

Trata-se da promoção pessoal das autoridades públicas, conduta que ofende, entre outros princípios, a impessoalidade e a moralidade. Esta conduta também é novidade da Lei 14.230/2021.

Nesses termos, a Constituição Federal dispõe que "a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos **deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social**, dela **não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal** de autoridades ou servidores públicos".

Um exemplo seria a autoridade pública colocar uma placa no local de reforma de uma escola com a sua foto e dizeres "*o Prefeito João da Improbidade felicita a população com esta nova obra realizada na sua gestão*". No caso, ao invés de ter o caráter informativo, a placa terá o fim de enaltecer o Prefeito João da Improbidade, configurando, assim, ato que atenta contra os princípios da administração pública.



Com isso, fechamos os atos de improbidade. Vamos resolver questões!

ESTA CAI NA PROVA!

(TJDFT) A procrastinação é uma conduta que pode configurar ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, por gerar atrasos e ineficiência do serviço público.

Comentários:

A procrastinação se refere ao atraso, adiamento de alguma ação que deveria ser tomada. Essa conduta, entretanto, não poderá configurar ato de improbidade, por si só, uma vez que a LIA exige dolo na conduta, com um propósito específico. Na procrastinação, entretanto, o agente deixa de fazer algo que ele queria fazer, para fazer outra coisa. Logo, não há dolo específico nesse tipo de conduta. Logo, o item **está errado**.

(IBAMA) A utilização de cargo público para favorecer enriquecimento ilícito de amigo ou parente é considerada improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário.

Comentários:

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão 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 protegidas pela LIA. Além disso, a L8429 cita como exemplo de ato de improbidade dessa natureza: "XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente".

Portanto, o caso descrito na questão: "utilização de cargo público para favorecer enriquecimento ilícito de amigo ou parente", enquadra-se nas hipóteses de atos que causam prejuízo ao erário. Portanto a questão está **correta**.

Penalidades

Noções gerais sobre a aplicação das penalidades

A reforma da Lei de Improbidade alterou todo o capítulo sobre as penalidades cabíveis pelos atos de improbidade administrativa.

Inicialmente, cabe lembrar que as sanções pelos atos de improbidade **são aplicadas pelo Poder Judiciário**, em **ação judicial** disciplinada pelo Código de Processo Civil e pelas disposições específicas da Lei de Improbidade Administrativa.

Agora, vamos começar com as disposições sobre as penalidades em si:

> Art. 12. **Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial**, se efetivo, e das **sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas** previstas na legislação específica, está **o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações,** que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, **de acordo com a gravidade** do fato: [...].

Muita coisa precisa ser observada nesse dispositivo.

Primeiro que o **ressarcimento integral do dano patrimonial** deixa de constar "na lista" de penalidades. Na verdade, o ressarcimento do dano não chega a ser uma sanção em sentido estrito. Trata-se, na verdade, de obrigação civil de reparação do prejuízo. Vamos explicar: se João bate no carro de Ana, causando prejuízo patrimonial para esta, ele terá o dever de reparar esse dano. Isso não é uma sanção, mas apenas a "correção" do que ele fez.

Entretanto, é comum chamar o ressarcimento, da forma imprópria, de sanção, até porque antes da reforma da LIA o ressarcimento era uma "penalidade" prevista para quase todos os atos. Não há como saber, de imediato, se o ressarcimento será ou não chamado de penalidade. Mas acreditamos que esse não seja o "X" da questão.

O que importa, neste momento, é saber que o **dever de ressarcimento**:

a) ocorrerá **sempre que houver dano patrimonial efetivo**;

b) **não afasta a aplicação das penalidades** pelo ato de improbidade.

Além disso, a LIA consagra a independência das instâncias. Logo, a aplicação das penas pelo ato de improbidade **independe** das **sanções** previstas na legislação específica relativas às responsabilidades:

a) **penais comuns** e de **responsabilidade**;

b) **civis** e **administrativas**.

Observe que expressamente a reforma da LIA passa a consagrar o duplo regime sancionatório, ou seja, o agente público poderá responder por crime de responsabilidade, se for o caso, sem prejuízo da

responsabilização pelo ato de improbidade administrativa. Essa tese já havia sido consagrada pelo STF antes das mudanças promovidas pela L14230.[1]

Com efeito, o responsável também poderá ficar sujeito a outras penalidades nos âmbitos penais, civis e administrativos. Exemplo: o agente poderá sofrer a pena de demissão, mediante processo administrativo disciplinar.

Ademais, as sanções podem ser aplicadas de forma **isolada** ou **cumulativamente**, conforme a **gravidade** do fato. Assim, caberá ao juiz, no momento de realizar a dosimetria das penas, definir qual ou quais sanções serão impostas, definindo também o seu conteúdo de forma motivada.

Ainda segundo a LIA, a aplicação das **sanções independe** (art. 21):

a) da **efetiva ocorrência de dano ao patrimônio público**, salvo quanto: (i) à pena de ressarcimento; e (ii) às condutas que causam lesão ao erário (art. 10);

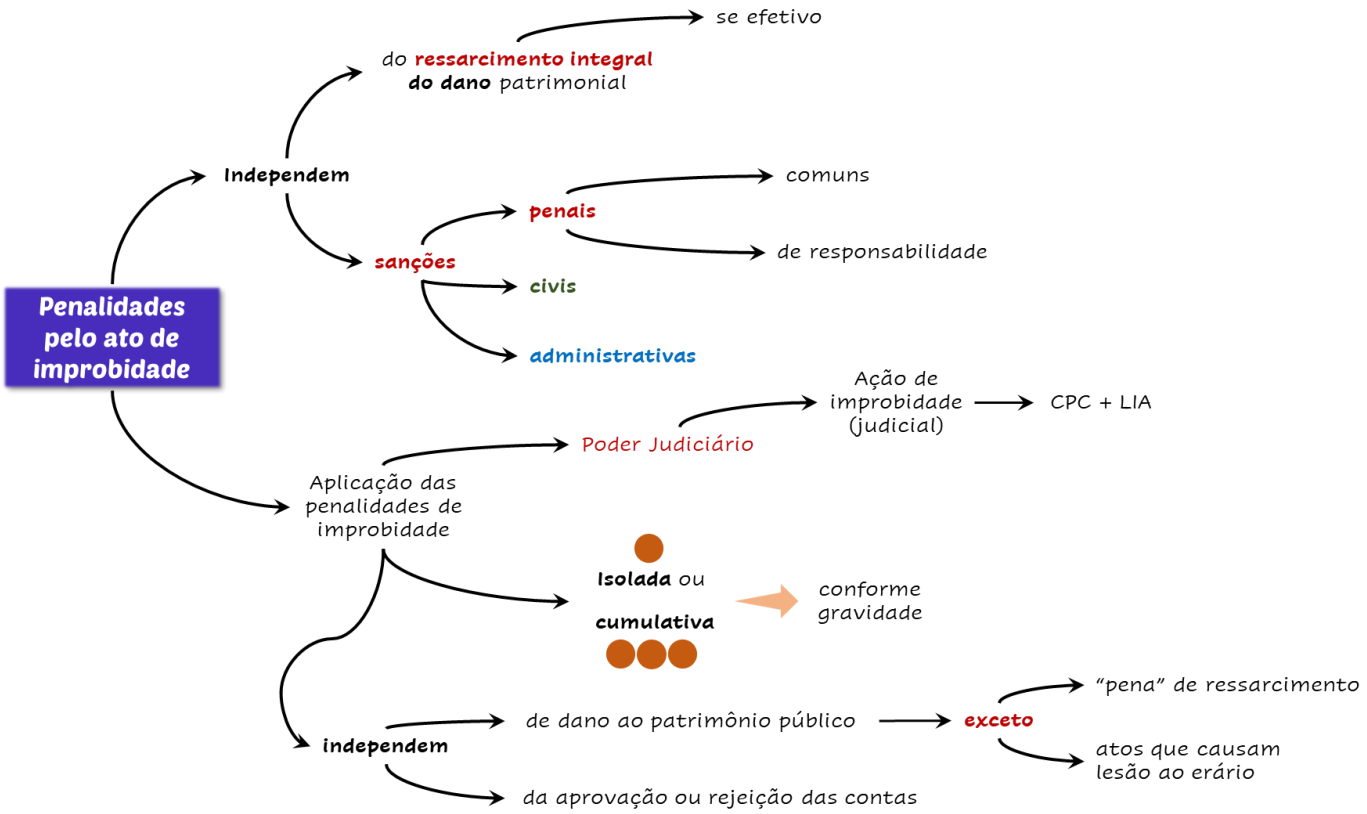
b) da **aprovação ou rejeição das contas** pelo órgão de controle interno ou pelo Tribunal ou Conselho de Contas.

Para entender a letra "a" é só lembrar que o enriquecimento ilícito e os atos que atentam contra os princípios não precisam ter dano. Logo, a aplicação de penalidades por essas condutas independe da efetiva ocorrência de dano ao erário.

Além disso, a aprovação ou rejeição das contas, por si só, não afasta a responsabilidade pelo ato de improbidade. Se o TCU, por exemplo, julga as contas do responsável como regulares, não estará afastada a responsabilidade pelo ato de improbidade, especialmente porque a análise das contas sequer tem o objetivo de averiguar esse tipo de ilícito.

Entretanto, os atos do órgão de controle interno ou externo serão considerados pelo juiz quando tiverem servido de fundamento para a conduta do agente público e as provas produzidas perante os órgãos de controle e as correspondentes decisões deverão ser consideradas na formação da convicção do juiz, sem prejuízo da análise acerca do dolo na conduta do agente (art. 21, §§ 1º e 2º).

[1] Pet 3240, julgada em 10/5/2018.



Penalidades cabíveis para cada espécie de ato de improbidade

Vamos começar citando as penalidades em lista e depois vamos colocar as tabelas e esquemas para facilitar a memorização e compreensão.

Nessa linha, os atos que importam em **enriquecimento ilícito** (EI) podem culminar nas seguintes sanções:

a) **perda dos bens** ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio;

b) **perda da função pública**;

c) **suspensão dos direitos políticos** até **14 (catorze) anos**;

d) pagamento de **multa civil** **equivalente ao valor do acréscimo patrimonial**; e

e) **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, pelo **prazo não superior a 14 (catorze) anos**.

Por outro lado, se o **ato causar lesão ao erário** (LE), as penalidades cabíveis serão:

a) **perda dos bens** ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, **se concorrer esta circunstância**;

b) **perda da função pública**;

c) **suspensão dos direitos políticos** até **12 (doze) anos**;

d) pagamento de **multa civil** **equivalente ao valor do dano**; e

e) **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, pelo **prazo não superior a 12 (doze) anos**.

Por fim, no caso de ato que **atenta contra os princípios da administração pública** (AP), a penalidades cabíveis são as seguintes:

a) pagamento de **multa civil de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração** percebida pelo agente; e

b) **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, pelo **prazo não superior a 4 (quatro) anos**.

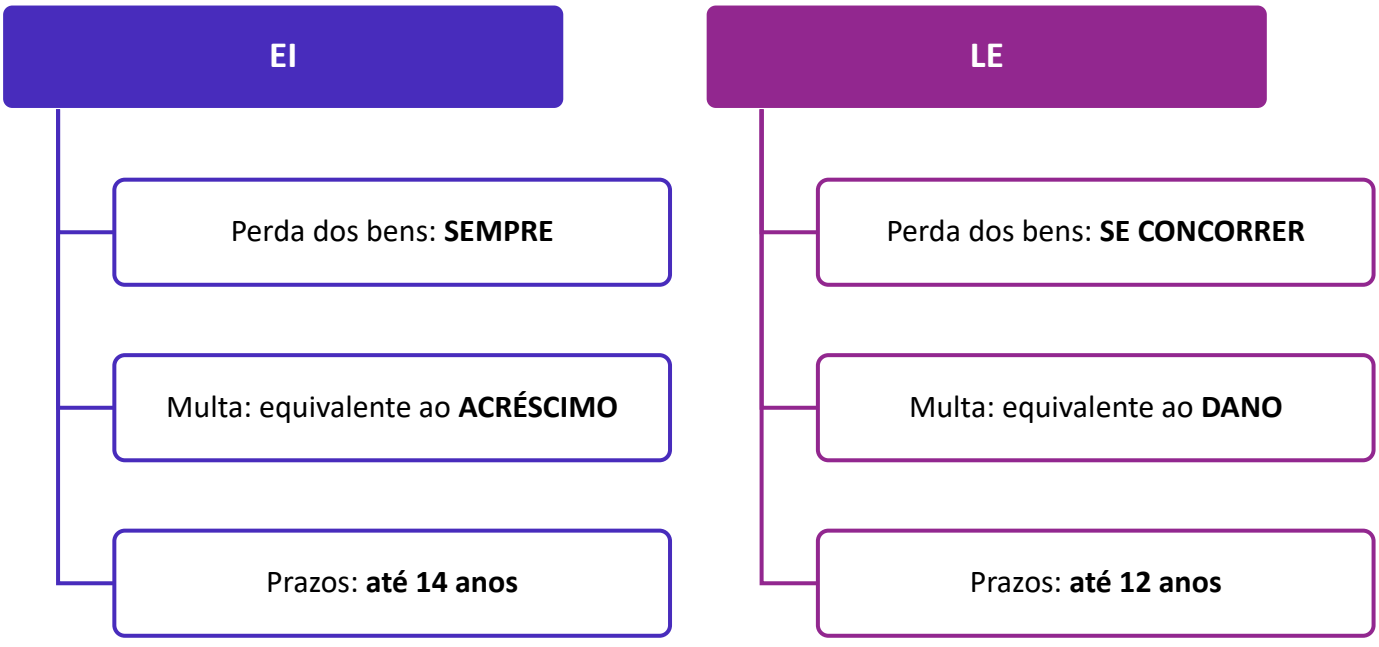
Perceba que as penalidades do enriquecimento ilícito e da lesão ao erário são basicamente as mesmas, com as seguintes diferenças:

i) a perda dos bens, na lesão ao erário, somente ocorrerá de forma excepcional, ou seja, quando o agente contribuir para isso (no caso, contribuir para terceiro se enriquecer);

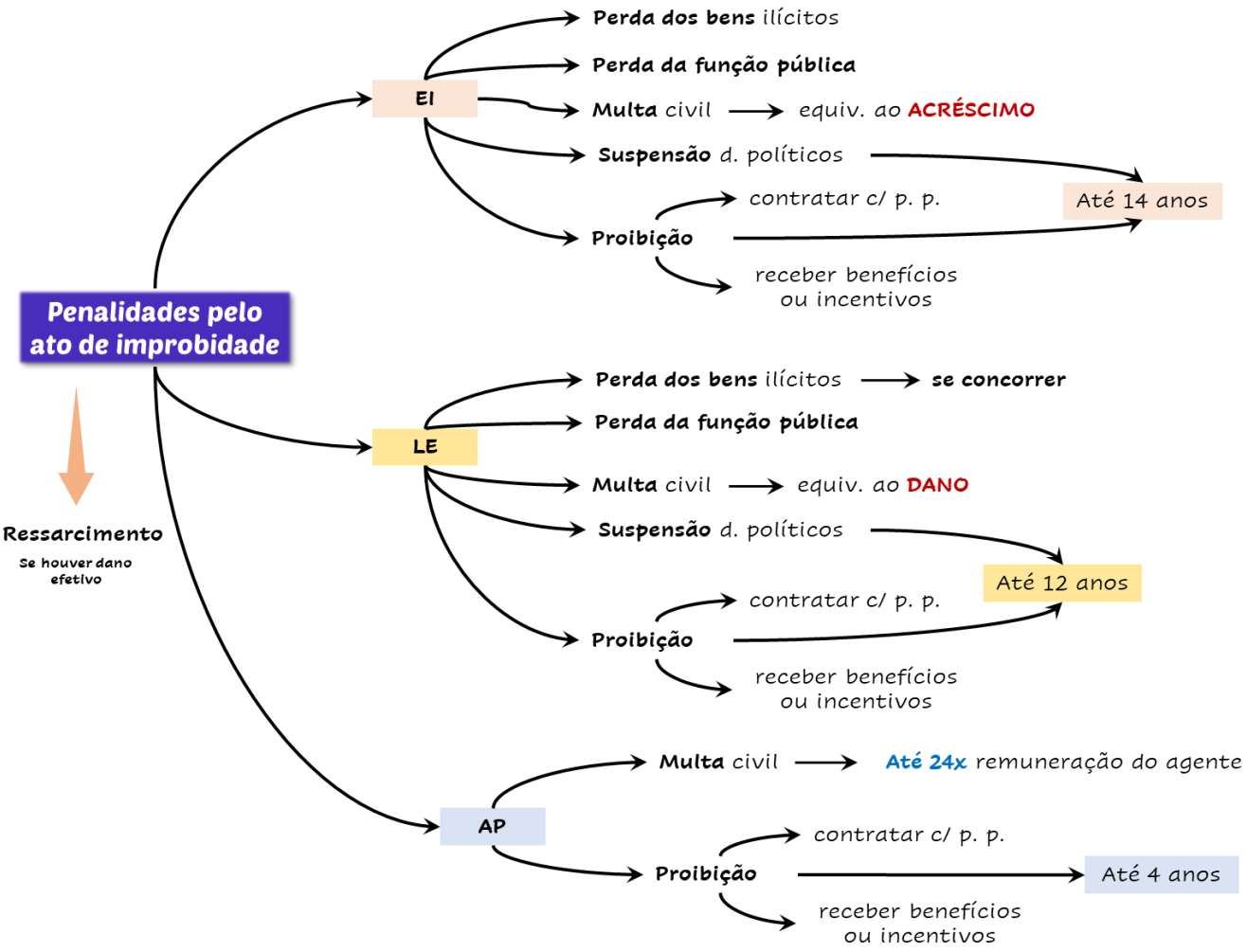
ii) a multa é equivalente ao acréscimo ou ao dano, conforme se trate de EI ou LE, respectivamente;

iii) os prazos da suspensão dos d. políticos e da proibição de contratar ou receber benefícios são de até 14 ou até 12 anos, para EI e LE, respectivamente.

A figura a seguir faz essa comparação:



E agora vamos colocar uma imagem com o comparativo de todas as sanções.



Comparativo das sanções antes e depois da reforma da LIA

Vou colocar aqui duas tabelas que poderão ser usadas por quem estudou a LIA antes da sua reforma. Assim, ficará mais fácil para visualizar as mudanças promovidas pela reforma. Vale ressaltar que o "como era" não precisa ser memorizado, uma vez que versa sobre a situação revogada. Assim, a tabela anterior é somente para visualizar a nova estruturação das sanções pelos atos de improbidade.

Como era (antes da Lei 14.230/2021)

	Perda dos bens	Ressarcimento	Perda da função	Suspensão dos d. políticos	Multa	Proibição de contratar / receber benefícios
EI	X	Se houver	X	8 – 10	3x Acrésc.	10
LE	Se concor.	X	X	5 – 8	2x Dano	5
CIB	-	-	X	5 – 8	3x Benefício	-
AP	-	Se houver	X	3 – 5	100x remun.	3

Como ficou (após a Lei 14.230/2021)

	Perda dos bens	Perda da função	Suspensão dos d. políticos	Multa	Proibição de contratar / receber benef.
EI	**X**	**X**	Até 14 anos	Equiv. acréscimo	Até 14 anos
LE	Se concorrer	**X**	Até 12 anos	Equiv. ao dano	Até 12 anos
AP	-	-	-	Até 24x remun.	Até 4 anos
Obs.: **ressarcimento** será aplicável sempre que houver "**dano efetivo**"					

Aprofundamento sobre as penalidades

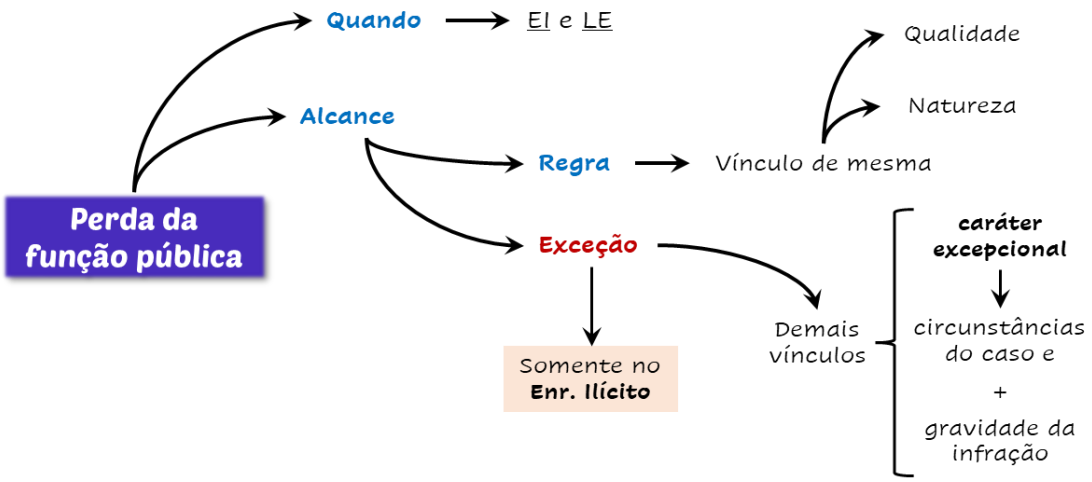
Disposições especiais sobre a perda da função pública

Aqui também vamos falar de uma regra que teve a **eficácia suspensa** pelo STF na ADI 7236 (ainda sem decisão de mérito). Vamos começar explicando o que está na LIA, e depois vamos conversar sobre a suspensão. Se quiser, você pode pular direto para o final deste subtítulo, mas recomendamos conhecer a literalidade da Lei de Improbidade.

Expressamente, a Lei de Improbidade trouxe a previsão de que a perda da função pública atingiria **apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração**.

Por exemplo: João Dilapidando o Erário de Souza era prefeito municipal quando cometeu ato de improbidade administrativa. Após o término do mandato, ele prestou concurso público e passou a ocupar cargo de provimento efetivo. Nesse caso, a perda da função pública não ensejará a perda do cargo público efetivo, uma vez que este não tem a mesma "qualidade e natureza" do vínculo que ocupava no momento do cometimento do ato de improbidade.

Porém, no caso de enriquecimento ilícito (e somente nesse caso), o magistrado poderia, em caráter excepcional, estender a perda da função pública aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração (art. 12, § 1º).

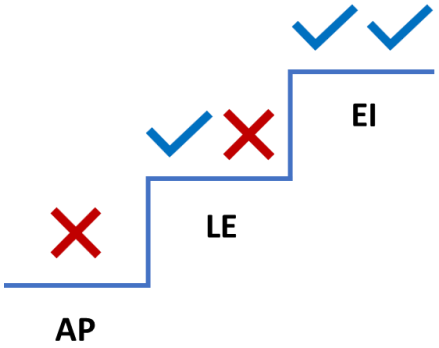


Essa seria a famosa regra da "escadinha" da perda da função pública:

a) atenta contrato os princípios: NÃO TEM ✗;

b) lesão ao erário: TEM ✓; mas não pode estender ✗;

c) enriquecimento ilícito: TEM ✓ e pode estender ✓.



Mas a escadinha não durou muito, rs. O Ministro Alexandre de Morais suspendeu a eficácia do art. 12, § 1º, da LIA, argumentando que a defesa da probidade administrativa impõe a **perda da função pública independentemente do cargo ocupado no momento da condenação**. Ademais, a medida poderia eximir determinados agentes da sanção por meio da troca de função ou no caso de demora no julgamento da causa.

Portanto, na prática, a **perda da função pública**, tanto na lesão ao erário como o enriquecimento ilícito, alcançará QUALQUER cargo ocupado pelo agente público, **ainda que distinto do que ele exercia no momento da prática do ato.**

Porém, por outro lado, continua não existindo perda da função pública no caso de ato que atenta contra os princípios, pois esta regra não foi considerada inconstitucional.

Logo, as regras da perda da função pública ficaram assim (com base na decisão do Min. Alexandre de Moraes):

a) atenta contra os princípios: NÃO se aplica;

b) lesão ao erário e enriquecimento ilícito: aplica-se, mesmo que o cargo seja distinto.

Disposições especiais sobre a multa

A multa pode ser **aumentada até o dobro**, se o juiz considerar que, **em virtude da situação econômica do réu**, o valor calculado pelas regras gerais é **ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade** (art. 12, § 2º).

Função social da pessoa jurídica

Na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os **efeitos econômicos e sociais das sanções**, de modo a viabilizar **a manutenção de suas atividades** (ar. 12, § 3º).

Trata-se de aplicação da função social da pessoa jurídica. Pense comigo da seguinte forma: se uma penalidade inviabilizar a atividade da pessoa jurídica, a entidade poderá ser fechada e, com isso, alguns postos de trabalho também serão fechados. Logo, na aplicação das penalidades, isso deverá ser levado em consideração, buscando viabilizar a **manutenção das atividades das pessoas jurídicas**.

Alcance da penalidade de proibição de contratar com o poder público

Vimos acima que uma penalidade poderá ser a proibição de contratar e de receber benefícios. Mas qual seria o alcance da proibição de contratar? A resposta encontra-se no art. 12, § 4º, da LIA:

> § 4º **Em caráter excepcional** e **por motivos relevantes** devidamente justificados, a **sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público** lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica, conforme disposto no § 3º deste artigo.

Se o "**caráter excepcional**" é passar do ente público lesado, então podemos afirmar que o "caráter ordinário" é que a penalidade tenha alcance restrito ao ente público lesado.

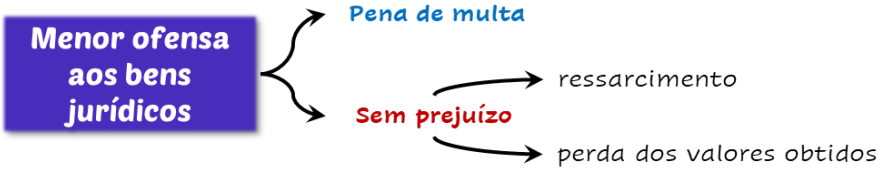
Por exemplo: se a empresa Malbaramento S. A. causa lesão ao erário do "município X", a penalidade de proibição de contratar será restrita ao município X (ente lesado). Porém, o juiz poderá ampliar o alcance da sanção para os demais entes, desde que haja **motivo relevante** para isso. Imagine, por exemplo, que as irregularidades foram graves e generalizadas, demonstrando que a empresa não é idônea para contratar com o poder público. Nesse caso, com as justificativas, o juiz poderá ampliar o alcance da sanção para os demais entes da Federação.

Ainda assim, o magistrado deverá considerar os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica.

Atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados

No caso de atos de **menor ofensa aos bens jurídicos tutelados** pela Lei de Improbidade, a sanção ficará limitada à **aplicação de multa**, **sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos**, quando for o caso (art. 12, § 5º).

Temos que cuidar um pouco com a redação desse dispositivo. Ele menciona apenas a sanção de multa, mas isso não exclui: (i) o ressarcimento; (ii) a perda dos valores obtidos.



Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS)

A sanção de **proibição de contratação com o poder público** deverá constar do **Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas** (CEIS) de que trata a Lei Anticorrupção.[2] O Cadastro, entretanto, deverá observar as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme vimos acima (art. 12, § 8º).

Momento da execução das penas e contagem de prazo da suspensão dos direitos políticos

A L8429 dispõe que as sanções pelos atos de improbidade **somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória** (art. 12, § 9º).

Essa disposição é curiosa, uma vez que o art. 20 dispõe que "a **perda da função pública** e a **suspensão dos direitos políticos** **só se efetivam com o trânsito em julgado** da sentença condenatória" (art. 20, *caput*).

[2] Lei Anticorrupção: Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos arts. 87 e 88 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

Não existe contradição entre as duas regras. Na verdade, o art. 20, caput, é um "resquício" das antigas disposições da LIA, mas provavelmente esqueceram de atualizá-lo. Porém, trata-se de disposição que ficou desnecessária, já o art. 12, § 9º, possui regra mais abrangente.

Com isso, podemos dizer que todas as penas por ato de improbidade somente se efetivam com o trânsito em julgado, ou seja, com a decisão definitiva exarada pelo Poder Judiciário, da qual não caiba mais recurso.

As sanções de improbidade (todas) somente se efetivam com o trânsito em julgado

Mas "peraí" que tem mais um assunto para abordar. Vamos falar sobre outra regra que teve a eficácia suspensa na ADI 7236 (ainda sem decisão de mérito no Plenário do Supremo).

Segundo o art. 12, § 10, da LIA, 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).

Essa regra é bastante inusitada, uma vez que a sanção só produz os efeitos após o trânsito em julgado, mas o prazo conta de forma retroativa, desde a decisão colegiada. Portanto, sendo bem direto: era um meio de burlar a condenação. Se houvesse demora entre a condenação em segunda instância e a condenação por improbidade, todos esses anos seriam basicamente "descontados" do prazo da condenação. Exemplo: o réu foi condenado a oito anos de suspensão dos direitos políticos. Porém, entre a decisão de segundo grau e o trânsito em julgado houve um prazo de seis anos. Nesse caso, ele somente teria que cumprir dois anos de suspensão.

A regra também estava misturando a sanção da Lei Complementar 64/1990 (Lei das Inelegibilidades) com a suspensão dos direitos políticos da Lei de Improbidade. Naquela, os efeitos da inelegibilidade podem decorrer de condenação em segunda instância. Nesta, por outro lado, os efeitos só operam depois do trânsito em julgado.

Assim, o Min. Alexandre de Moraes suspendeu a regra da Lei de Improbidade, alegando que a suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa (artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição) não se confunde com a inelegibilidade da Lei de Inelegibilidade (artigo 1º, inciso I, alínea l, da LC 64/1990). Apesar de complementares, são previsões diversas, com diferentes fundamentos e consequências, que, inclusive, admitem a cumulação.

Afastamento preventivo

A **autoridade judicial** competente poderá determinar o afastamento do agente público do exercício do cargo, do emprego ou da função, **sem prejuízo da remuneração**, quando a medida for necessária à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos (art. 20, § 1º).

Note que o afastamento **não é uma sanção**, mas **medida cautelar**. Tanto que será aplicado sem prejuízo da remuneração. Em outros termos, o agente público não poderá exercer as suas funções, mas perceberá a remuneração como se estivesse efetivamente trabalhando.

Pelo mesmo motivo, também não é uma exceção da regra do "trânsito em julgado", pois não podemos confundir o afastamento preventivo (medida cautelar) com a sanção de perda da função pública (esta sempre dependerá do trânsito em julgado).

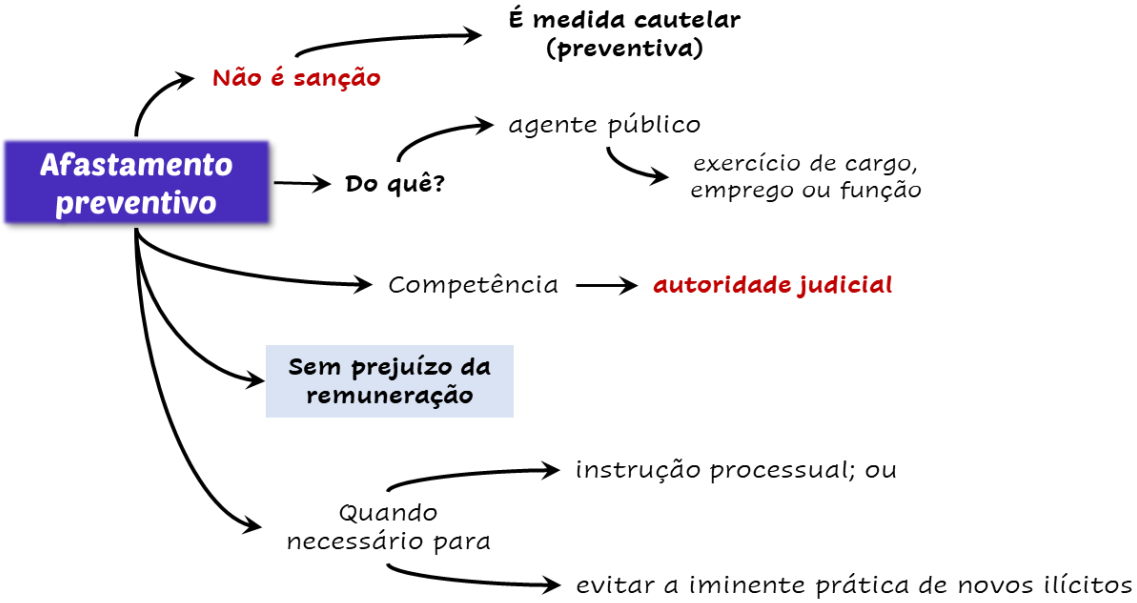
Ademais, o afastamento preventivo será de **até 90 (noventa) dias**, **prorrogáveis uma única vez** por igual prazo, mediante decisão motivada.

Dessa forma, podemos notar que ocorreram duas mudanças relevantes com a reforma da L14230:

i) a medida somente poderá ser determinada pelo Poder Judiciário (antes, a autoridade administrativa também poderia fazê-lo);

ii) houve a fixação de prazo máximo, que antes não existia.

Vamos consolidar as informações.



Independências das instâncias e *non bis in idem*

Já conversamos sobre parte desse assunto acima, mas precisamos trazer mais alguns detalhes.

A regra de responsabilização diz que as sanções penais, civis e administrativas são independentes entre si. Esse comando inclusive consta no *caput* do art. 12 da LIA, que prevê que as sanções por improbidade serão aplicadas "independentemente [...] das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica".

Essa regra, entretanto, não é absoluta e vamos ver inúmeras exceções na LIA.

Punição de pessoas jurídicas com base na Lei Anticorrupção

Primeiro porque a L8429 prevê que as sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base na Lei de Improbidade e na Lei Anticorrupção deverão observar o princípio constitucional do non bis in idem (art. 12, § 7º). Por isso, a própria LIA afasta a sua aplicação à pessoa jurídica caso o ato de improbidade administrativa seja também sancionado como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei Anticorrupção. Em outros termos, **no caso da pessoa jurídica – PJ**, sendo o ato punível com base nas duas leis, aplicar-se-á a Lei Anticorrupção para o sancionamento da PJ.

Absolvição civil e penal e sanções aplicadas nas demais instâncias

Outras exceções constam no art. 21 da Lei de Improbidade.

Nesse contexto, as **sentenças civis e penais** **produzirão efeitos em relação à ação de improbidade** quando concluírem pela **inexistência da conduta** ou pela **negativa da autoria** (art. 21, § 3º). Geralmente, somente a sentença penal costuma vincular as demais instâncias. Todavia, a L14230 ampliou o rol para as sentenças civis e penais.

Por exemplo: João estava sendo acusado de se apropriar de recursos públicos. Porém, em ação penal, ele prova que os recursos foram aplicados em finalidade pública. Portanto, ele provou a negativa do fato, isto é, o fato (desvio dos recursos) não aconteceu. Agora, imagine que João provou, na verdade, que quem desviou os recursos foi Maria, sendo que ele não foi responsável por este fato. Nesse caso, a sentença negará a autoria.

Por fim, a Lei de Improbidade trouxe uma regra controvertida, que basicamente fulminava a independência das instâncias. Novamente, a regra foi **SUSPENSA** pelo Min. Alexandre de Morais, em liminar, na ADI 7236. O dispositivo estabelecia que a absolvição criminal em ação que **discuta os mesmos fatos**, confirmada por **decisão colegiada**, **impede o trâmite da ação** da Lei de Improbidade, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição no Código de Processo Penal (art. 21, § 4º).[1]

Note que, seguindo esse dispositivo, qualquer absolvição penal, independentemente dos motivos, mas que envolvesse os mesmos fatos, ensejaria a extinção da ação de improbidade. Assim, não seria apenas a

[1] Sendo mais específico, há comunicação com os fundamentos do art. 386 do CPP.

absolvição penal pela negativa do fato e da autoria, mas qualquer absolvição penal vincularia a absolvição na ação de improbidade.

Assim, o Relator considerou que "a comunicabilidade ampla pretendida pela norma questionada acaba por corroer a própria lógica constitucional da autonomia das instâncias", considerando que a própria Constituição, expressamente, "separa" a condenação penal da condenação por improbidade (art. 37, § 4º).

Compensação do ressarcimento ao erário e de outras sanções

Se ocorrer **lesão ao patrimônio público**, a **reparação do dano** deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos (art. 12, § 6º).

Por exemplo: imagine que um servidor causou dano ao erário, mas a sua responsabilidade já foi imputada em processo administrativo, no qual ele recolheu amigavelmente a importância devida. Em termos mais simples: o servidor já terá arcado com o dano, em outra via, motivo pelo qual não poderá ser responsabilizado pela "devolução do que já devolveu".

Ademais, as **sanções eventualmente aplicadas em outras esferas deverão ser compensadas com as sanções aplicadas nos termos da LIA** (art. 21, § 5º). Por ora, entretanto, não temos como saber como essa regra será aplicada.

A diferença entre a perda da função pública e a demissão

É bastante comum a confusão entre a perda da função pública e a demissão. Aquela é a sanção judicial em virtude do ato de improbidade, que somente se efetiva com o trânsito em julgado. Assim, podemos dizer que a perda da função pública prevista na LIA é:

a) sanção de improbidade aplicada em processo judicial;

b) somente produz efeitos com o trânsito em julgado.

A **demissão**, por outro lado, é penalidade administrativa, ou seja, aplicada por uma autoridade da administração pública, em virtude de infrações funcionais do servidor. Ademais, a aplicação da demissão ocorre em processo administrativo disciplinar. Como se trata de ato administrativo, a demissão goza de presunção de legitimidade e, por isso, não precisa do "trânsito em julgado administrativo". No caso, a penalidade poderá produzir os efeitos, ainda que pendente a análise de recurso.

O resultado das duas penas, todavia, será quase o mesmo: **as duas encerram o vínculo do servidor público com a administração**.

Nesse contexto, um servidor público poderá ser "processado" na via judicial, com base na Lei 8.429/1992 e também poderá sofrer um processo administrativo disciplinar, pelo mesmo fato, na via administrativa. Como exemplo, podemos citar a Lei 8.112/1990 (Estatuto dos Servidores Federais), que prevê a aplicação da pena de demissão caso o servidor cometa "improbidade administrativa" (L8112, art. 132, IV).

O STJ inclusive firmou súmula sobre essa possibilidade:

> Súmula 651 – Compete à **autoridade administrativa** aplicar a servidor público a **pena de demissão** em razão da prática de **improbidade administrativa**, independentemente de prévia condenação, por autoridade judiciária, à perda da função pública.

Todavia, a aplicação das penalidades de improbidade administrativa, prevista na L8429, dependerão de ação de improbidade e trânsito em julgado, consoante regras do art. 12 da LIA.

Os recursos dos partidos políticos

De acordo com a Lei de Improbidade, 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 9.096/ 1995, que dispõe justamente sobre os partidos políticos.

Assim, pretendeu o legislador afastar a aplicação da Lei 8.429/1992 quando o ilícito envolvesse recursos dos partidos políticos.

Porém, essa regra também foi objeto da **ADI 7236**. Porém, nesse caso, a redação não foi suspensa, mas o Ministro Alexandre de Moraes **deu interpretação conforme a Constituição**.[2]

Segundo o Ministro, a regra deve ser interpretada:

> "[...] 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**.

Em outras palavras, tais ilícitos serão apurados com base na Lei 9.096/1995 e na Lei de Improbidade, respeitando a independência das instâncias.

Declaração de bens e valores

A **posse e o exercício** de agente público ficam condicionados à apresentação de **declaração de imposto de renda**[3] e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente (art. 13, *caput*).

Ademais, a declaração de bens deverá ser atualizada:

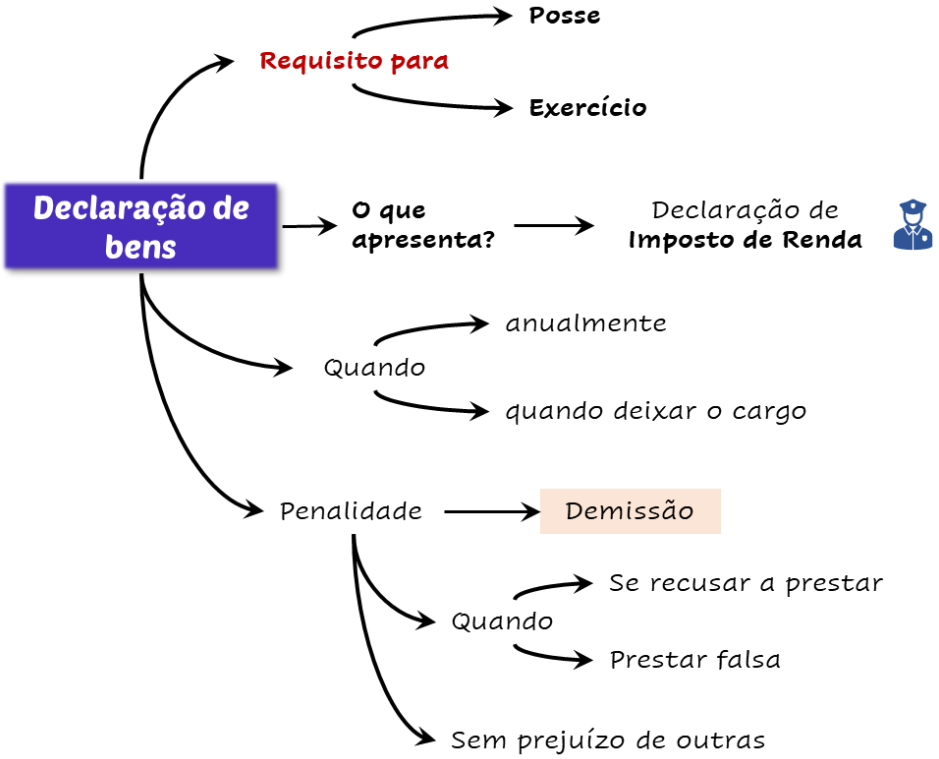
a) **anualmente**; e

b) na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, do cargo, do emprego ou da função.

[2] Isso significa que o dispositivo, por si só, não é inconstitucional, mas foi fixada a forma como ele deverá ser interpretado. Logo, a interpretação que afasta a aplicação da Lei de Improbidade é INCONSTITUCIONAL.

[3] Antes da Reforma, a LIA exigia a apresentação de declaração de bens, que poderia ser substituída pela declaração de imposto de renda. Agora, a legislação já exige diretamente a declaração de imposto de renda.

Ademais, será apenado com a **pena de demissão**, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se **recusar** a prestar a declaração dos bens dentro do prazo determinado ou que **prestar declaração falsa**.



Procedimento Administrativo

Inicialmente, vamos explicar essa história de "**procedimento administrativo**" e de "**processo judicial**". Você já sabe que as penalidades pelo ato de improbidade são aplicadas em ação judicial, proposta pelos órgãos competentes. Contudo, para propor a ação, é preciso apurar os fatos, reunir provas, identificar possíveis responsáveis, identificar o dano, se for o caso, etc. Essa apuração ocorrerá antes da petição inicial, por meio de um "**inquérito**".

Vamos fazer uma analogia com o processo penal. Muitas vezes, a ação é apresentada pelo MP, mas antes disso ocorre um inquérito, conduzido, em regra, pela polícia civil ou pela Polícia Federal. No inquérito são produzidas as provas que, depois, serão utilizadas na ação penal.

Na ação de improbidade a apuração poderá ocorrer de forma muito semelhante. A administração pública ou o Ministério Público se encarregarão de apurar os fatos e de produzir provas em processo administrativo. Após a apuração, o Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada será encarregado de propor a ação de improbidade, na forma do art. 17 e seguintes, que serão estudados logo mais.

Visto isso, vamos começar a falar do procedimento administrativo.

Representação

É facultado a **qualquer pessoa representar à autoridade administrativa competente** para que seja instaurada investigação destinada a apurar a **prática de ato de improbidade** (art. 14, *caput*). Fique atento com a designação, pois o termo "qualquer pessoa" tem um alcance bastante amplo.[1]

Como requisito de validade, a representação deverá ser **escrita ou reduzida a termo e assinada**, contendo:

a) a **qualificação do representante**;

b) as **informações** sobre o **fato e sua autoria**; e

c) a **indicação das provas** de que tenha conhecimento.

Perceba que é requisito a identificação do representante. A denúncia anônima será rejeitada, uma vez que não atende aos requisitos legais. Trata-se de reflexa da regra constitucional de vedação ao anonimato. Entretanto, isso não significa que a administração não poderá fazer nada com a denúncia anônima. Nesse aspecto, tanto o STF[2] como o STJ[3] admitem a utilização das provas fornecidas em denúncias anônimas, permitindo a instauração de **procedimentos investigativos preliminares**, de caráter reservado, para comprovar a veracidade das provas. A partir daí, a administração poderá agir com o seu poder-dever de

[1] Às vezes, as bancas gostam de fazer pegadinhas do tipo: "somente cidadão" poderá representar contra ato de improbidade. Tal afirmação está errada, pois "qualquer pessoa" tem alcance mais amplo do que "qualquer cidadão".

[2] STF, RMS 29.198/DF, julgado em 30/10/2012.

[3] A Súmula 611 do STJ trata de procedimento administrativo disciplinar, mas os seus fundamentos também se aplicam ao procedimento administrativo de apuração de ato de improbidade, dada a natureza administrativa dessa apuração: "**Súmula 611 – Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração**".

investigação, instaurando o procedimento administrativo de ofício. O que não se admite é a instauração do procedimento exclusivamente a partir da denúncia anônima.

Portanto, a identificação é requisito da representação (logo, ela será rejeitada se não atender a esta exigência), mas a administração poderá aproveitar o conteúdo da denúncia anônima, por meio de procedimentos preliminares, a partir de seu poder-dever de apuração.

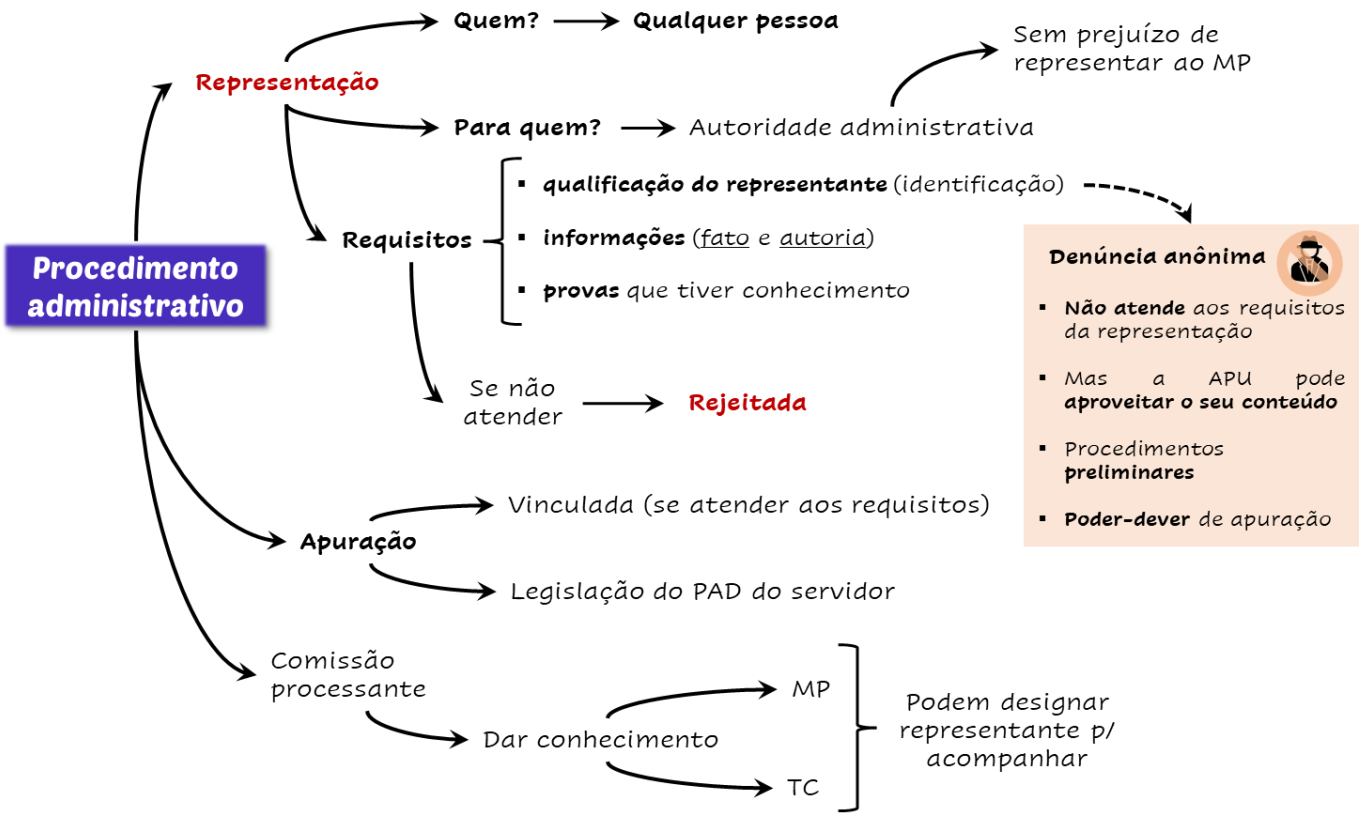
Caso não contenha essas formalidades, a **autoridade administrativa rejeitará a representação**, em despacho fundamentado. Todavia, a rejeição não impede que a pessoa formule representação ao Ministério Público, conforme regra do art. 22 que vamos debater adiante.

Casos sejam atendidos os requisitos da representação, a autoridade **determinará a imediata apuração dos fatos**. Nesse caso, a decisão é vinculada, pois, caso sejam atendidos os requisitos da L8429, obrigatoriamente a autoridade deverá apurar a representação, utilizando-se do devido processo administrativo disciplinar. Por sinal, a LIA dispõe que a apuração observará a **legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente**.

Por exemplo: se a representação envolver servidor público federal, a apuração ocorrerá conforme regras do processo disciplinar da Lei 8.112/1990.

A comissão processante dará conhecimento ao **Ministério Público** (MP) e ao **Tribunal ou Conselho de Contas** (TC) da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade (art. 15). Nesse caso, o MP ou TC poderá, a requerimento, **designar representante para acompanhar o procedimento administrativo** (art. 15).

Na mesma linha, a L8429 dispõe que, se houver indícios de ato de improbidade, a **autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente**, para as providências necessárias (art. 7º).



Em que pese não seja objetivo da LIA definir crimes, há um crime específico previsto na L8429. Segundo o art. 19 da Lei de Improbidade:

> *Art. 19. Constitui **crime a representação por ato de improbidade** contra agente público ou terceiro beneficiário, **quando o autor da denúncia o sabe inocente**.*
>
> *Pena: detenção de seis a dez meses e multa.*
>
> *Parágrafo único. Além da sanção penal, o **denunciante está sujeito a indenizar o denunciado pelos danos materiais, morais ou à imagem** que houver provocado.*

Apuração realizada pelo MP

Segundo a L8429, para apurar qualquer ilícito previsto na LIA, o Ministério Público **poderá instaurar inquérito civil** ou **procedimento investigativo** assemelhado e **requisitar a instauração de inquérito policial** (art. 22). Essa apuração do MP poderá ocorrer:

a) de ofício;

b) a requerimento de autoridade administrativa; ou

c) mediante representação formulada de acordo com o disposto no art. 14 (aquele que pode ser apresentada por qualquer pessoa).

Na apuração dos ilícitos de improbidade, será garantido ao investigado a oportunidade de manifestação por escrito e de juntada de documentos que comprovem suas alegações e auxiliem na elucidação dos fatos (art. 22, parágrafo único).

Ação de improbidade

Agora, vamos falar da ação de improbidade propriamente dita. O art. 17 e seguintes versa sobre a parte processual da LIA. Esta é a parte mais complexa da LIA, mas não costuma ser tão exigida em provas. Mesmo quando exigida, as questões costumam ser mais literais. Não obstante, vamos esquematizar esse tema! Bora lá!

A ação de improbidade

De acordo com a LIA, a ação para a aplicação das sanções de improbidade **será proposta pelo Ministério Público** e seguirá o **procedimento comum** previsto no Código de Processo Civil (CPC - Lei 13.105/2015), salvo o disposto na própria Lei de Improbidade (art. 17, *caput*). Portanto, podemos dizer que a ação de improbidade é regida pelo CPC, exceto as regras especiais definidas na Lei de Improbidade.

A intenção do legislador, com a reforma realizada pela Lei 14.230/2021, foi atribuir a competência exclusiva para o MP mover a ação de improbidade.

Todavia, o STF julgou declarou a inconstitucionalidade em parte de dispositivos da LIA[1], sem redução de texto, para considerar que o **Ministério Público** e as **pessoas jurídicas interessadas** possuem **legitimidade ativa concorrente e disjuntiva** para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a **celebração de acordos de não persecução civil**.

A pessoa jurídica interessada é aquela que sofreu o ato de improbidade. Por exemplo: se o ato for cometido contra um município, tanto este (o município) como o MP poderão propor a ação de improbidade.

Na mesma oportunidade, o Supremo declarou parcialmente inconstitucional, com redução de texto, o art. 17, § 20, considerando que não existe "**obrigatoriedade de defesa judicial**"; havendo, porém, a **possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial**, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica. [ADIs 7042 e 7043. Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julgamento em 31/8/2022].

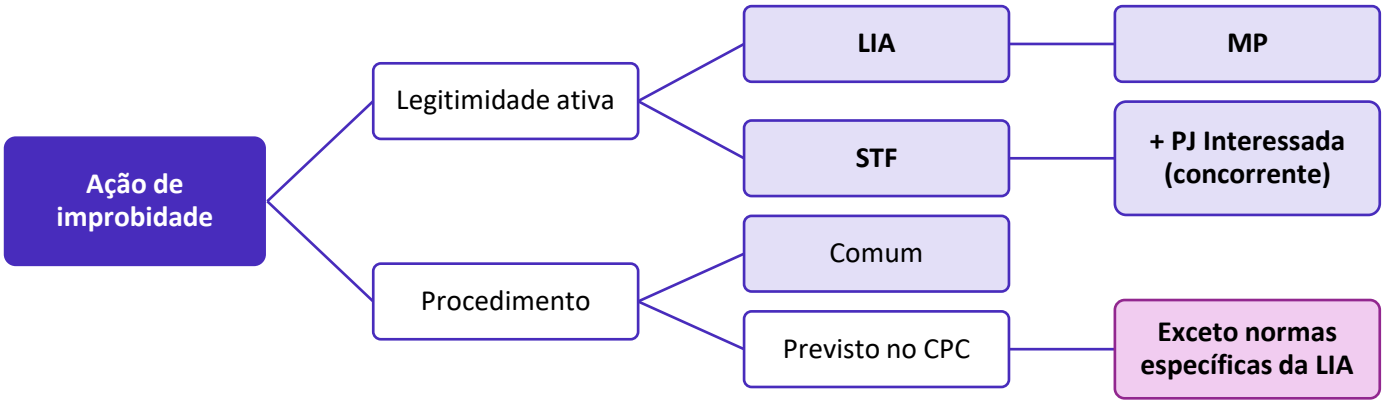
Fique atento, entretanto, pois a decisão não suprimiu o texto do art. 17, *caput,* mas apenas se fixou o sentido de sua interpretação (ou seja, não se afasta a possibilidade de a pessoa jurídica interessada também ingressar com a ação).

É possível que ocorra a cobrança literal, conforme consta na redação, no sentido de que somente o MP terá legitimidade para mover a ação. Por outro lado, as bancas poderão cobrar o entendimento "real" em questões contextualizadas (questões perguntando sobre uma situação hipotética) ou poderão cobrar expressamente a posição do STF. Nesses dois casos, dê prioridade para a responder que a competência é **concorrente** do **MP** e da **pessoa jurídica interessada**.

[1] L8429, art. 17, *caput* §§ 6º-A e 10-C; e art. 17-B, *caput* e §§ 5º e 7º.

Portanto, podemos dizer que a ação de improbidade poderá ser movida pelo Ministério Público (conforme consta literalmente na Lei de Improbidade) ou pela **pessoa jurídica interessada** (conforme posição do STF).

Entenda como pessoa jurídica interessada aquela que sofreu o ato de improbidade. Por exemplo: se o ato de improbidade foi cometido contra o Município Gama, este terá a prerrogativa de mover a ação de improbidade, por intermédio de sua procuradoria jurídica (advocacia pública).



A ação deverá ser proposta perante o **foro do local onde ocorrer o dano** ou da **pessoa jurídica prejudicada** (art. 17, § 4º-A). Por exemplo, se o dano foi causado no município X e contra este município, a ação será apresentada no foro deste referido ente.

A petição inicial observará o seguinte (art. 17, § 6º):

> I - **deverá individualizar a conduta do réu** e **apontar os elementos probatórios mínimos** que demonstrem a ocorrência das hipóteses dos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei e de sua autoria, salvo impossibilidade devidamente fundamentada;
>
> II - **será instruída com documentos ou justificação que contenham indícios suficientes da veracidade dos fatos** e **do dolo imputado** ou com razões fundamentadas da impossibilidade de apresentação de qualquer dessas provas, observada a legislação vigente, inclusive as disposições constantes dos arts. 77 e 80 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

O Ministério Público (ou a pessoa jurídica interessada) [2] poderá **requerer as tutelas provisórias** adequadas e necessárias, nos termos dos arts. 294 a 310 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil). Isso significa que o MP poderá pedir **tutelas urgentes**, como medidas para assegurar o ressarcimento (como a indisponibilidade dos bens).

As **etapas iniciais** da ação de improbidade seguem basicamente este caminho:

1) o MP (ou a PJ interessada) apresenta a **petição inicial**;

[2] Com o julgamento das ADIs 7042 e 7043, o STF também reconheceu esta competência à pessoa jurídica interessada.

2) se **não** atender aos requisitos, o juiz **rejeitará** petição inicial;

3) por outro lado, estando a inicial **em devida forma**, o juiz mandará **autuá-la** e ordenará a **citação** dos requeridos para contestação;

4) o prazo para a contestação será comum (para todos os requeridos) de **30 (trinta) dias**, contado na forma do CPC (art. 231);

5) o réu poderá apresentar **questões preliminares** na sua contestação;

6) da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação **caberá agravo de instrumento**;

7) oferecida a contestação e, se for o caso, ouvido o autor, o juiz:

   a) **procederá ao julgamento** conforme o estado do processo, observada a eventual **inexistência manifesta do ato de improbidade**;

   b) **poderá desmembrar o litisconsórcio**,[3] com vistas a otimizar a instrução processual.

8) após a réplica do Ministério Público[4], o juiz **proferirá decisão** na qual indicará com precisão a tipificação do ato de improbidade administrativa imputável ao réu (essa ainda não é a decisão "final", pois aqui estamos debatendo o início da ação de improbidade);

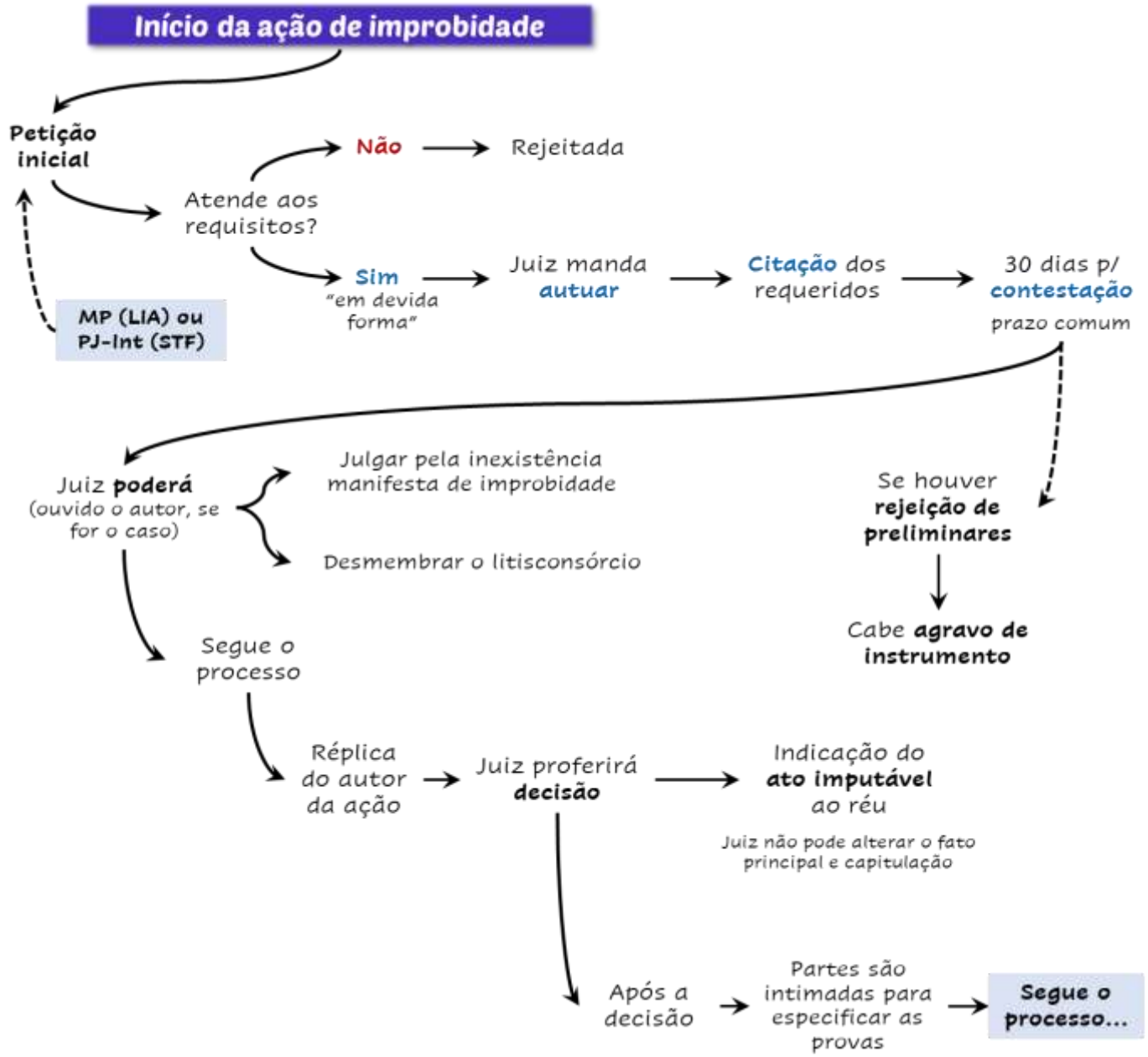
9) é **vedado** ao juiz modificar o **fato principal e a capitulação legal** apresentada pelo autor (por exemplo: se o MP indicou violação ao "inciso W do art. 9º, não poderá o juiz alterar o enquadramento para o "inciso Z do art. 10");

10) proferida a decisão mencionada no item "8", as partes serão intimadas a especificar as provas que pretendem produzir; e

11) **segue o processo** conforme rito do CPC e regras especiais da LIA.

[3] Em termos simples, o litisconsórcio ocorre quando há mais de uma pessoa em algum polo de um processo judicial. Por exemplo: se houver dois réus sobre a mesma ação de improbidade, podemos dizer que eles estão em litisconsórcio passivo.

[4] Caso a ação seja proposta pela pessoa jurídica interessada, a réplica será concedida à pessoa jurídica interessada, conforme decisão monocrática nas ADIs 7042 e 7043.



Adicionalmente, o § 14 prevê que, sem prejuízo da citação dos réus, a pessoa jurídica interessada será intimada para, caso queira, intervir no processo. Assim, mesmo que a ação seja apresentada pelo MP, a pessoa jurídica interessada poderá intervir no processo, caso queira.

Para cada ato de improbidade administrativa, deverá necessariamente ser indicado **apenas um tipo** dentre aqueles previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA (art. 17, § 10-D). Logo, não pode o autor indicar "vários incisos" para enquadrar um único ato de improbidade.

Além disso, **será nula** a decisão de mérito total ou parcial da ação de improbidade administrativa que (art. 17, § 10-F):

> I - condenar o requerido por **tipo diverso daquele definido na petição inicial**;

> II - condenar o requerido sem a produção das provas por ele tempestivamente especificadas.

Ademais, **em qualquer momento do processo**, verificada a **inexistência do ato de improbidade**, o juiz julgará a demanda improcedente (art. 17, § 11).

Ainda sobre os aspectos processuais, é importante a reprodução do § 19 do art. 17, que dispõe que:

> § 19. **Não se aplicam na ação de improbidade administrativa**:
>
> I - a **presunção de veracidade dos fatos** alegados pelo autor **em caso de revelia**;
>
> II - a **imposição de ônus da prova ao réu**, na forma dos §§ 1º e 2º do art. 373 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil);
>
> III - **o ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa pelo mesmo fato**, competindo ao Conselho Nacional do Ministério Público dirimir conflitos de atribuições entre membros de Ministérios Públicos distintos;
>
> IV - o **reexame obrigatório** da sentença de improcedência ou de extinção sem resolução de mérito.

A revelia acontece quando o réu é citado e não apresenta contestação. Entretanto, na ação de improbidade, são aplicados os princípios do direito administrativo sancionador. Logo, não podemos presumir a responsabilidade do réu. Assim, não vale a regra do "quem cala consente", permanecendo a obrigação de o MP comprovar a responsabilidade pelo ato de improbidade.

Ademais, **ao réu será assegurado o direito de ser interrogado** sobre os fatos de que trata a ação, e a **sua recusa ou o seu silêncio não implicarão confissão** (art. 17, § 18).

Além disso, a regra do inciso IV é corroborada com a disposição do § 3º do art. 17-C, que dispõe que **não haverá remessa necessária** nas sentenças da Lei de Improbidade.

A remessa necessária, também denominada **duplo grau de jurisdição obrigatório**, consta no art. 496 do Código de Processo Civil e ocorre, entre outros casos, quando for proferida decisão "**contra** a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público". Assim, se o juiz emitir sentença em **desfavor** dessas entidades, ele deverá, de ofício, enviar o processo para o segundo grau de jurisdição. Logo, independentemente de recurso, a ação deveria tramitar na segunda instância antes de produzir os seus efeitos.

Entretanto, como a L8429 é norma especial sobre a ação de improbidade, não haverá remessa necessária nas ações de improbidade. Portanto, não se aplica a regra do duplo grau de jurisdição obrigatório nas ações de improbidade administrativa. Isso, entretanto, não impede que o MP apresente apelação contra a decisão de primeiro grau. O que se está dizendo é que a ação não vai "subir" de ofício para o segundo grau.

NOVIDADE!

Na ação de improbidade, não se aplica a remessa necessária (duplo grau de jurisdição obrigatório)

Ademais, a propositura da ação de improbidade **prevenirá a competência do juízo** para todas as ações posteriormente intentadas que possuam a mesma causa de pedir ou o mesmo objeto (art. 17, § 5º). Se, por exemplo, inicia-se uma ação sobre um fato em determinado foro, as novas ações sobre esse mesmo caso também deverão iniciar neste mesmo foro.

Por fim, das **decisões interlocutórias** caberá **agravo de instrumento**, inclusive da decisão que rejeitar questões preliminares suscitadas pelo réu em sua contestação (art. 17, § 20).

Desconsideração de pessoa jurídica

A reforma da LIA passou a prever expressamente a **desconsideração de pessoa jurídica**.

Em regra, os sócios e administradores não respondem pelos ilícitos da pessoa jurídica. Entretanto, há situações em que a PJ é utilizada para facilitar, encobrir ou dissimular a prática dos atos ilícitos; ou para provocar confusão patrimonial.

Vamos dar um exemplo: a Empresa X tem como sócios João e Maria. Porém, após fraude comprovada em licitação, a Empresa X foi devidamente penalizada com a proibição de contratar. Porém, João e Maria abriram uma nova empresa, agora denominada Empresa Y, com o objetivo de poder participar de novas licitações e cometer novas fraudes. Perceba que o problema aí são os sócios e não a empresa. Nesse caso, a personalidade jurídica da Empresa X será desconsiderada, estendendo os efeitos da penalidade para os dois sócios. Logo, se eles abrirem uma nova empresa, esta nova empresa também não poderá contratar, tendo em vista que os seus sócios foram penalizados, desconsiderando-se a personalidade jurídica das empresas.

Segundo a LIA, se a imputação envolver a **desconsideração de pessoa jurídica**, serão observadas as regras previstas nos arts. 133, 134, 135, 136 e 137 do CPC (LIA, art. 17, § 15).

Conversão da ação em ação civil pública

A **ação de improbidade administrativa não se confunde com ação civil pública**.

Nessa linha, a reforma promovida pela L14230 inseriu o art. 17-D, nos seguintes termos:

> Art. 17-D. A **ação por improbidade administrativa** é **repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal** previstas nesta Lei, e **não constitui ação civil**, **vedado** seu ajuizamento para o **controle de legalidade de políticas públicas** e para a **proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente** e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos.
>
> Parágrafo único. Ressalvado o disposto nesta Lei, o controle de legalidade de políticas públicas e a responsabilidade de agentes públicos, inclusive políticos, entes públicos e

> governamentais, por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, à ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social **submetem-se aos termos da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**.

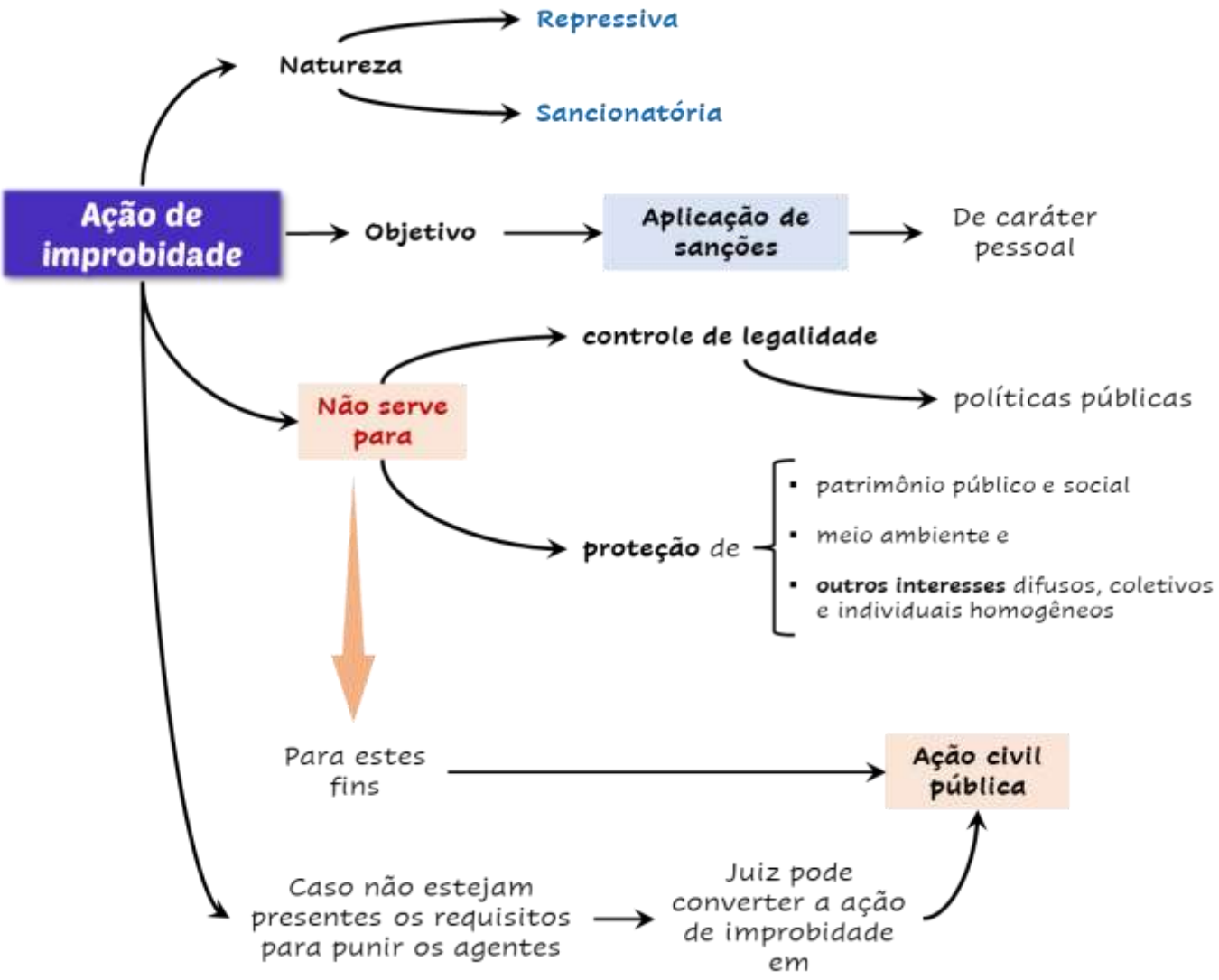
Por exemplo: se o MP identificar um ato ilegal da administração pública e, pretendendo promover o controle de legalidade, deverá mover **ação civil pública**.

Dessa forma, a ação de improbidade administrativa **não tem o objetivo de promover o controle de legalidade**, mas sim de **punir** os agentes públicos ou terceiros pelos atos de improbidade.

Agora, imagine que o MP propôs ação de improbidade com o objetivo de punir agente público, mas "no meio do caminho", o juiz percebe que não estão presentes os requisitos para aplicação de sanções aos agentes envolvidos, mas subsiste a ilegalidade. Logo, temos um ato que deveria ser desfeito, mas não temos elementos para aplicar as sanções. Nesse caso, podemos aplicar a regra do § 16 do art. 17 da LIA:

> § 16. A qualquer momento, **se o magistrado identificar a existência de ilegalidades ou de irregularidades administrativas a serem sanadas sem que estejam presentes todos os requisitos para a imposição das sanções aos agentes** incluídos no polo passivo da demanda, poderá, em decisão motivada, **converter a ação de improbidade administrativa em ação civil pública**, regulada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Assim, não existindo condições para aplicar as penas, mas existindo a ilegalidade passível de controle, poderá o juiz converter a ação de improbidade em ação civil pública. Dessa decisão, entretanto, caberá agravo de instrumento (art. 17, § 17).



Defesa por assessoria jurídica

Vamos iniciar esta parte pela literalidade do texto aprovado pela L14230, mas na sequência faremos uma ressalva relevante.

A L14230 chegou a estabelecer que a **assessoria jurídica** que **emitiu o parecer** atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público ***ficaria* obrigada a defendê-lo judicialmente**, caso este viesse a responder ação por improbidade administrativa, até que a decisão transitasse em julgado (art. 17, § 20).

Imagine, por exemplo, que um ministro de Estado editou ato com base em parecer emitido pela AGU. Entretanto, o MP entendeu que a ação do ministro configurou ato de improbidade, motivo pelo qual moveu a devida ação. Nesse caso, a AGU deveria (na redação da L14230) defender o ministro de Estado, até o trânsito em julgado. Logo, ainda que o ministro deixasse o cargo, a AGU continuaria com o encargo de defendê-lo.

Essa regra, entretanto, foi **considerada parcialmente inconstitucional**.

Para o STF, não existe "**obrigatoriedade de defesa judicial**"; havendo, porém, a possibilidade dos órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica.

Assim, a Advocacia Pública pode realizar a defesa, desde que autorizado em lei específica de cada ente da Federação.

A Advocacia Pública que **emitiu o parecer** atestando a legalidade prévia do ato **pode** (mas **não é obrigada**) realizar a defesa do agente público na ação de improbidade, conforme previsto em **lei específica** de cada ente (STF, ADIs 7042 e 7043, j. em 31/8/2022).

Acordo de não persecução civil

A Lei de Improbidade admite que o MP e o réu celebrem **acordo de não persecução civil**. Com o julgamento das ADIs 7042 e 7043, esta prerrogativa também cabe à **pessoa jurídica interessada**. Assim, tanto o MP como a pessoa jurídica interessada podem firmar, com o réu, o acordo de não persecução civil.

Trata-se de mecanismo de **solução consensual** da questão. Assim, ao invés de esperar um longo processo judicial, as partes podem firmar um acordo, agilizando a resolução da questão.

A LIA admite acordo de não persecução civil.

Segundo a L8429, o Ministério Público (ou a pessoa jurídica interessada, conforme entendimento do STF) poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil, desde que dele advenham, ao menos, os seguintes resultados:

a) o **integral ressarcimento do dano**;

b) a **reversão à pessoa jurídica lesada da vantagem indevida obtida**, ainda que oriunda de agentes privados.

Assim, havendo a possibilidade de solução consensual, **poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação**, por prazo não superior a 90 (noventa) dias (art. 17, § 10-A).

A celebração do acordo, contudo, dependerá, cumulativamente:

a) da **oitiva do ente federativo lesado**, em momento anterior ou posterior à propositura da ação;

b) de aprovação, no prazo de até 60 (sessenta) dias, pelo órgão do Ministério Público competente para apreciar as promoções de arquivamento de inquéritos civis, se anterior ao ajuizamento da ação;

c) de **homologação judicial**, independentemente de o acordo ocorrer antes ou depois do ajuizamento da ação de improbidade administrativa.

Além disso, A LIA estabelece que "para fins de apuração do valor do dano a ser ressarcido, deverá ser realizada a oitiva do Tribunal de Contas competente, que se manifestará, com indicação dos parâmetros utilizados, no prazo de 90 (noventa) dias" (art. 17-B, § 3º). Essa regra, entretanto, **foi SUSPENSA na ADI 7236**, em decisão liminar (ainda sem resolução final do mérito) do Min. Alexandre de Morais. Segundo o Relator, a medida condiciona o exercício da atividade-fim do Ministério Público à atuação da Corte de Contas, em possível interferência na autonomia funcional do MP. Em outras palavras, o MP poderá firmar o acordo, sem precisar de manifestação do Tribunal de Contas sobre o valor do ressarcimento. Mais uma vez, sugerimos que você conheça a redação e a decisão do STF, avaliando a questão pelo contexto.

O acordo poderá ser celebrado (art. 17-B, § 4º): (i) no curso da investigação de apuração do ilícito; (ii) no curso da ação de improbidade; ou (iii) no momento da execução da sentença condenatória.

Ademais, as negociações ocorrerão entre o Ministério Público (ou a pessoa jurídica interessada), de um lado, e, de outro, o investigado ou demandado e o seu defensor.

O acordo poderá contemplar a **adoção de mecanismos e procedimentos internos de integridade**, de auditoria e de incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica, se for o caso, bem como de outras medidas em favor do interesse público e de boas práticas administrativas.

Por fim, em caso de descumprimento do acordo, o investigado ou o demandado **ficará impedido de celebrar novo acordo pelo prazo de 5 (cinco) anos**, contado do conhecimento pelo Ministério Público do efetivo descumprimento.

A sentença

Os arts. 17-C e 18 apresentam as regras sobre a sentença. Vejamos:

> Art. 17-C. A sentença proferida nos processos a que se refere esta Lei deverá, além de observar o disposto no art. 489 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil):
>
> I - **indicar de modo preciso os fundamentos** que demonstram os elementos a que se referem os arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, que não podem ser presumidos;
>
> II - considerar as **consequências práticas da decisão**, sempre que decidir com base em valores jurídicos abstratos;
>
> III - **considerar os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados e das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente;
>
> IV - considerar, para a aplicação das sanções, de forma isolada ou cumulativa:
>
> a) os princípios da **proporcionalidade e da razoabilidade**;

b) a natureza, a gravidade e o impacto da infração cometida;

c) a extensão do dano causado;

d) o **proveito patrimonial** obtido pelo agente;

e) as circunstâncias **agravantes ou atenuantes**;

f) a **atuação do agente em minorar os prejuízos** e as consequências advindas de sua conduta omissiva ou comissiva;

g) os **antecedentes do agente**;

V - considerar na aplicação das sanções a **dosimetria das sanções** relativas ao mesmo fato já aplicadas ao agente;

VI - considerar, na fixação das penas relativamente ao terceiro, quando for o caso, a sua atuação específica, **não admitida a sua responsabilização por ações ou omissões para as quais não tiver concorrido** ou das quais **não tiver obtido vantagens patrimoniais indevidas**;

VII - indicar, **na apuração da ofensa a princípios, critérios objetivos que justifiquem a imposição da sanção**.

Na hipótese de **litisconsórcio passivo** (várias pessoas respondendo pelo mesmo fato), a condenação ocorrerá no **limite da participação** e dos **benefícios diretos**, vedada qualquer **solidariedade** (art. 17-C, § 2º). Logo, o juiz não poderá simplesmente condenar todo mundo de forma genérica, pois deverá definir, a partir da participação e benefícios diretos, a responsabilidade de cada envolvido.

A sentença que **julgar procedente** a ação fundada em enriquecimento ilícito e lesão ao erário condenará ao ressarcimento dos danos e à perda ou à reversão dos bens e valores ilicitamente adquiridos, conforme o caso, **em favor da pessoa jurídica prejudicada pelo ilícito** (art. 18, *caput*).

Ademais, para fins de apuração do valor do ressarcimento, **deverão ser descontados os serviços efetivamente prestados**. Trata-se de lógica da vedação ao enriquecimento sem causa da administração.

Além disso, o juiz poderá autorizar o parcelamento, **em até 48 (quarenta e oito) parcelas mensais** corrigidas monetariamente, do débito resultante de condenação pela prática de improbidade administrativa **se o réu demonstrar incapacidade financeira** de saldá-lo de imediato (art. 18, § 4º). Perceba, portanto, que a regra é a liquidação de imediato, admitindo-se o parcelamento quando o réu demonstrar incapacidade financeira.

Há no art. 18-A importante regra da **unificação de sanções**. Isso ocorre quando houver **continuidade de ilícito** ou a **prática de diversas ilicitudes**, cujas penalidades sejam aplicadas em outros processos. Vamos debater essa regra:

Art. 18-A. A requerimento do réu, **na fase de cumprimento da sentença**, o juiz unificará eventuais sanções aplicadas com outras já impostas em outros processos, tendo em vista a eventual continuidade de ilícito ou a prática de diversas ilicitudes, observado o seguinte:

I - no caso de continuidade de ilícito, o juiz promoverá **a maior sanção aplicada, aumentada de 1/3 (um terço)**, ou a **soma das penas, o que for mais benéfico ao réu**;

> II - no caso de prática de novos **atos ilícitos pelo mesmo sujeito**, o juiz **somará as sanções**.
>
> Parágrafo único. As sanções de suspensão de direitos políticos e de proibição de contratar ou de receber incentivos fiscais ou creditícios do poder público **observarão o limite máximo de 20 (vinte) anos**.

Vamos dar alguns exemplos!

Por exemplo: João dispensava indevidamente licitações públicas para a manutenção de contrato com empresa de seu irmão, com o objetivo de obter proveitos patrimoniais indevidos. Há aqui uma situação de continuidade do ilícito, já que periodicamente ele realizada nova dispensa, indevidamente, cometendo novos atos de improbidade com o mesmo objetivo.

Se ele sofrer a sanção de suspensão dos direitos políticos por 10 anos na primeira condenação e por mais 5 na segunda, deverá prevalecer a regra do aumento de 1/3. Assim, a suspensão será de "13,33 anos" (10 anos + 1/3). Se, por outro lado, a segunda condenação fosse de apenas dois anos, seria melhor realizar a soma das condenações (10 anos + 2 anos = 12 anos).

Agora, vamos imaginar que João cometeu ato de improbidade de dispensar indevidamente licitações e, em outra ocasião, cometeu ato de improbidade de deixar de prestar contas quando estava obrigado a fazê-lo. A segunda conduta é um novo ato ilícito, praticado pelo mesmo agente. Nesse caso, o juiz, no momento do cumprimento, realizará a soma das sanções, observando o limite do parágrafo único (máximo 20 anos para a suspensão dos direitos políticos e proibição de contratar e receber benefícios).

Competência

Já vimos que a ação de improbidade deverá ser proposta perante o foro do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada (art. 17, § 4º-A).

Com efeito, a competência para processar e julgar a ação civil por ato de improbidade administrativa é do **juiz de 1º grau** (Federal ou estadual) com jurisdição na sede da lesão. A ação tramitará na Justiça Federal se houver interesse da União, autarquias ou empresas públicas federais (CF, art. 109, I); caso contrário, será de competência da justiça estadual.

Já houve debate se haveria foro especial por prerrogativa de função nas ações de improbidade, especialmente pelas disposições da Lei 10.628/2002, que acrescentou o § 2 º no art. 84 do Código de Processo Penal, determinando que a ação de improbidade deveria ser proposta perante o tribunal competente para processar e julgar criminalmente o funcionário ou autoridade na hipótese de foro em razão do exercício de função pública.

Ocorre que as ações de improbidade possuem natureza civil e, portanto, **não existe amparo constitucional para conceder foro especial**. Por conseguinte, o STF, ao julgar a ADI 2797/DF[5] declarou o dispositivo inconstitucional, afirmando a competência do **juiz de 1ª instância** para julgar as ações de improbidade.

[5] ADI 2797/DF.

Com efeito, o tema foi novamente abordado pelo STF recentemente, concluindo-se mais uma vez que não há foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa.[6]

Portanto, **não existe foro especial por prerrogativa de função em ações de improbidade administrativa**.[7]

(PGE-AL / 2021) Ação de improbidade administrativa interposta contra ministro de Estado deve ser processada e julgada

a) no Tribunal de Justiça do Estado do local do dano.

b) no Tribunal Regional Federal do local do dano.

c) no Superior Tribunal de Justiça.

d) em instância ordinária.

e) no Supremo Tribunal Federal.

Comentários:

Como não há foro por prerrogativa de função, a ação de improbidade contra ministro de Estado deverá ser processada e julgada na instância ordinária. Por isso, o gabarito é a **letra D**.

Indisponibilidade dos bens

O art. 16 trouxe regras sobre a **indisponibilidade dos bens**. Trata-se de regra processual bem específica, da qual recomendamos a leitura direta desse artigo. Porém, vamos fazer algumas observações pontuais.

A LIA prevê que, na ação por improbidade administrativa poderá ser formulado, **em caráter antecedente ou incidente, pedido de indisponibilidade de bens dos réus**, a fim de garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.

O objetivo da indisponibilidade é evitar que o réu se desfaça dos seus bens, de tal forma que, no momento da condenação, seja possível adotar medidas para ressarcir o erário ou realizar o perdimento dos bens acrescidos ilicitamente.

Os pontos mais importantes sobre essa medida são os seguintes:

a) não se admite mais a presunção do *periculum in mora*, uma vez que a reforma da LIA passou a exigir a demonstração de "no caso concreto de perigo de dano irreparável ou de risco ao resultado útil do processo";

[6] Pet 3.245/DF, de 18/5/2018.

[7] O STF já entendeu que os ministros do próprio STF responderiam por improbidade perante a própria Corte. No entanto, podemos dizer que tal posicionamento foi superado, uma vez que não foi feita qualquer ressalva no julgamento da Pet. 3.245/DF, julgada recentemente.

b) da decisão que deferir ou indeferir a indisponibilidade, caberá agravo de instrumento;

c) não poderá **incidir sobre os valores a serem eventualmente aplicados a título de multa civil** ou sobre acréscimo patrimonial decorrente de **atividade lícita**;

d) não poderá alcançar os bens de família (exemplo: casa de moradia), salvo se comprovado que o imóvel seja fruto de vantagem patrimonial indevida;

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

Não se esqueça de complementar com a leitura do art. 16.

Prescrição

A ação para a aplicação das sanções de improbidade **prescreve em 8 (oito) anos**, contados a partir da **ocorrência do fato** ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23, *caput*).

Portanto, agora, existe um prazo único.[1]

Esse prazo poderá ser **suspenso** ou **interrompido** nas hipóteses definidas na LIA. A suspensão faz o prazo "congelar". Por exemplo, se houve a suspensão quando o prazo já estava em quatro anos, o prazo ficará "parado" e, quando retornar, contará a partir dos quatro anos. A interrupção, por outro lado, faz o prazo "zerar".

ESCLARECENDO!

Fazendo uma analogia com aqueles jogos de tabuleiro de nossa infância, a suspensão deixaria você algumas rodadas sem jogar, mas uma vez superada você continuaria da mesma casa. A interrupção, por outro lado, seria um "volte para o começo".

Assim, a **instauração de inquérito civil ou de processo administrativo** para apuração dos ilícitos **suspende** o curso do **prazo prescricional** por, **no máximo, 180 (cento e oitenta) dias corridos**, recomeçando a correr após a sua conclusão ou, caso não concluído o processo, esgotado o prazo de suspensão (art. 23, § 1º).

Dessa forma, quando o MP instaura o inquérito civil ou quando a administração inicia o processo administrativo de apuração, o prazo fica suspenso. Esta suspensão, entretanto, não poderá ser eterna. Ela terá o prazo de até 180 dias ou até a conclusão do processo administrativo ou inquérito, o que ocorrer primeiro.

A reforma da LIA também instituiu um prazo máximo para o **inquérito civil** instaurado pelo MP. Lembrando que esse inquérito constitui a fase de produção de provas. Nesse caso, o **inquérito civil** para apuração do ato de improbidade **será concluído no prazo de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias corridos**, prorrogável uma **única vez por igual período**, mediante ato fundamentado submetido à revisão da instância competente do órgão ministerial, conforme dispuser a respectiva lei orgânica (art. 23, § 2º).

Encerrado o prazo do inquérito, a ação deverá ser proposta no prazo de 30 (trinta) dias, se não for caso de arquivamento do inquérito civil (art. 23, § 3º).

Note que são dois temas diferentes! A suspensão tem como prazo máximo 180 dias, enquanto o inquérito civil poderá durar 365 dias, prorrogável uma vez por igual período. Na prática, o inquérito poderá prosseguir, mesmo que já esgotado o prazo de suspensão.

[1] Na antiga redação, existiam distintos prazos, conforme a natureza do vínculo do agente com o Estado.

Suspensão da prescrição	Prazo máximo do inquérito civil
▪ com a instauração do inquérito civil ou processo administrativo; ▪ prazo máximo de 180 dias.	▪ até 365 dias corridos; ▪ prorrogável uma vez por igual período.

Por outro lado, o prazo da prescrição **interrompe-se**:

a) pelo **ajuizamento da ação de improbidade administrativa**;

b) pela publicação da **sentença condenatória**;

c) pela publicação de decisão ou acórdão de Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal que **confirma sentença condenatória** ou que **reforma sentença** de improcedência;

d) pela publicação de **decisão ou acórdão do Superior Tribunal de Justiça** que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência;

e) pela publicação de **decisão ou acórdão do Supremo Tribunal Federal** que confirma acórdão condenatório ou que reforma acórdão de improcedência.

Entretanto, **interrompida a prescrição**, o prazo recomeça a correr do dia da interrupção, pela metade do prazo enumerado no caput do art. 23, ou seja, pela metade do prazo de oito anos. Dessa forma, o prazo é "zerado" pela interrupção, mas agora a prescrição vai se consumar em quatro anos.

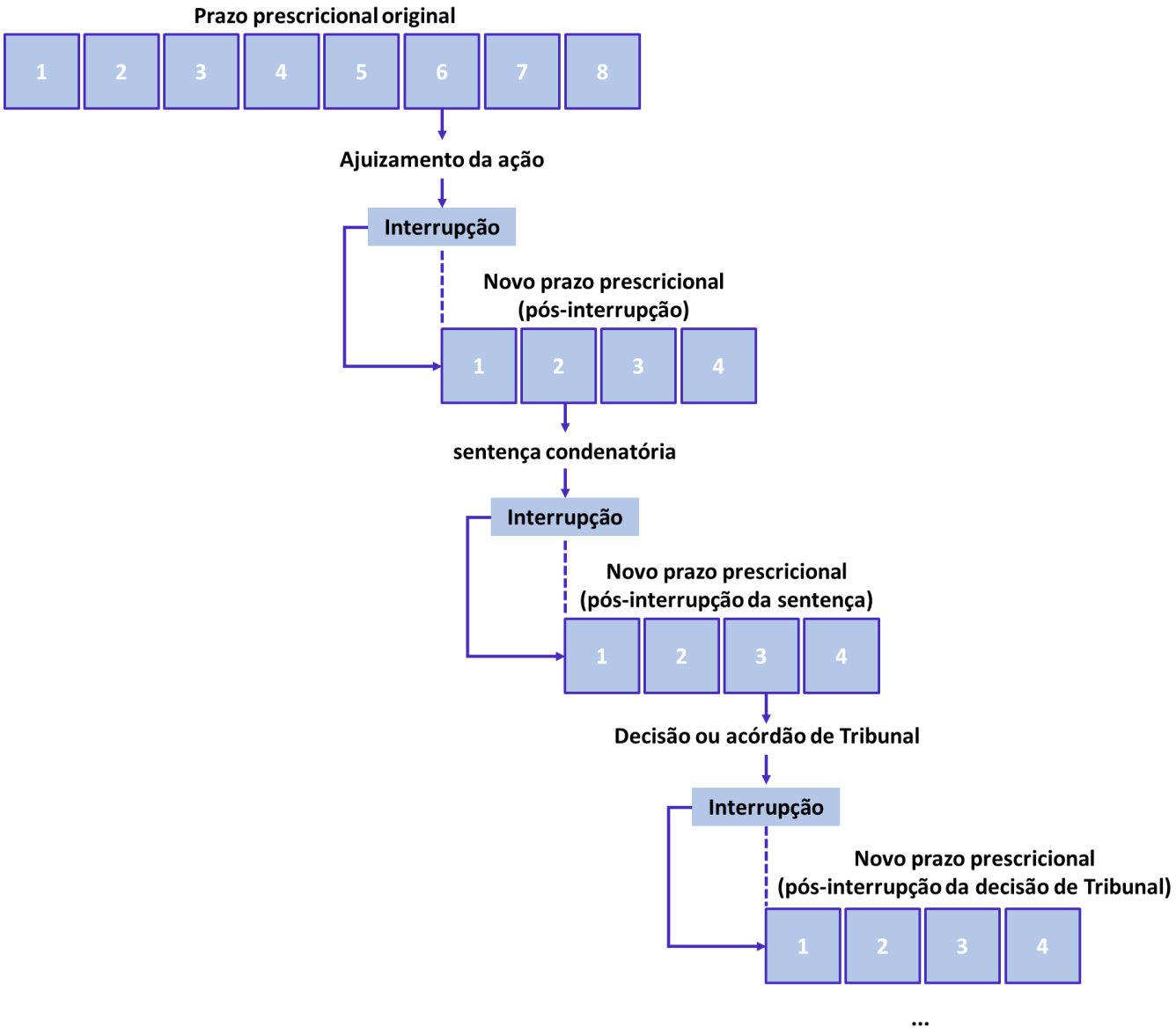
Voltando à analogia com o jogo de tabuleiro, você volta para a casa inicial, mas agora terá que ir até a metade do caminho.

Porém, conforme vimos, as causas de interrupção formam "uma escadinha". Começa com o ajuizamento da ação, depois com a sentença condenatória (primeira instância) e depois com as decisões ou acórdãos, respectivamente, de TJ/TRF, do STJ e do STF. Logo, o processo poderá ser interrompido diversas vezes, sempre reiniciando-se a contagem, que deverá correr até o limite de quatro anos.

Dessa forma, a partir do ajuizamento da ação, começa a correr a denominada **prescrição intercorrente**, que é aquela que poderá ocorrer ao longo do prazo. Esta prescrição tem a metade do prazo total, ou seja, tem o prazo de até quatro anos. Assim, o processo poderá tramitar, em cada instância, por no máximo quatro anos.

A figura abaixo ajuda a entender melhor.[2]

[2] Na figura, os momentos do ajuizamento da ação, da sentença e da decisão ou acórdão de Tribunal são meramente hipotéticos. Eles poderiam ocorrer a qualquer momento, dentro do respectivo prazo prescricional. Assim, colocamos eles em "determinada posição" somente para demonstrar a interrupção do prazo e a possibilidade de prescrição intercorrente no prazo de quatro anos.



A suspensão e a interrupção da prescrição produzem efeitos **relativamente a todos os que concorreram para a prática do ato de improbidade** (art. 23, § 6º). Da mesma forma, nos atos de improbidade conexos que sejam objeto do mesmo processo, a suspensão e a interrupção relativas a qualquer deles estendem-se aos demais (art. 23, § 7º).

Ademais, o juiz ou o tribunal, depois de ouvido o Ministério Público, deverá, de ofício ou a requerimento da parte interessada, **reconhecer a prescrição intercorrente da pretensão sancionadora** e decretá-la de imediato, caso, entre os marcos interruptivos (ajuizamento da ação, decisão de Tribunal, decisão do STJ, decisão do STF), transcorra o prazo de quatro anos.

Por fim, cabe lembrar o novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021 é **irretroativo**, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei (ARE 843.989 – Tema 1.199, Rel. Min. Alexandre de Moraes. Julg. em 18/8/2022). Logo, a contagem dos prazos da reforma da Lei de Improbidade somente começou a correr em 26/10/2021, não gerando uma "prescrição" retroativa.

A situação do terceiro (que não é agente público)

Na antiga redação, não havia uma regra específica para os terceiros. Por essa razão, o STJ editou a seguinte súmula:

> 634 – **Ao particular aplica-se o mesmo regime prescricional previsto na Lei de Improbidade Administrativa para o agente público**.

A reforma não altera essa previsão, mas torna ela desnecessária, uma vez que agora o prazo é único, de oito anos. Assim, naturalmente, será o prazo aplicado também ao terceiro, que somente poderá sofrer a ação de improbidade com o agente público.

O dano ao erário

As ações de improbidade administrativa **sempre serão prescritíveis**, aplicando-se as regras do art. 23.

Todavia, não podemos confundir a ação de improbidade, que se destina a aplicar as sanções previstas no art. 12 da LIA, com a ação de ressarcimento, cujo objetivo é executar (cobrar) o prejuízo causado ao poder público. A ação de improbidade será, repita-se, sempre prescritível. Logo, se o MP desejar obter sanções como perda da função pública, suspensão dos direitos políticos, etc., deverá observar o prazo legal para a propor a ação.

Por outro lado, quando o ente lesado desejar mover **ação de ressarcimento**, a regra é outra. Nesse caso, **o dano ao erário decorrente do ato de improbidade é imprescritível**, conforme decidiu o STF no RE 852.475, cuja ementa dispõe que:

> **São imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa**.

Antes da reforma, os atos de improbidade poderiam ser praticados com dolo ou culpa (no caso de lesão ao erário). Logo, o prejuízo decorrente de ato culposo seria prescritível, ao passo que o dano decorrente de ato doloso seria imprescritível.

Entretanto, como agora os atos de improbidade somente se manifestam de forma dolosa, podemos afirmar que o dano ao erário decorrente de ato de improbidade é imprescritível.

****

Pessoal, agora que concluímos todo o conteúdo da aula, vamos resolver algumas questões!

Vamos analisar questões sobre o tema.

(Coren-SE / 2021 – adaptada) Considerando a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre improbidade administrativa, é correto afirmar que

a) os atos de improbidade administrativa não podem ser praticados contra os entes da administração pública indireta.

b) são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei de Improbidade Administrativa.

c) é imprescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de tribunal de contas.

d) a legitimidade para a propositura da ação de improbidade administrativa é reconhecida exclusivamente ao Ministério Público.

Comentário:

a) **Errada**. Os atos de improbidade podem ser praticados contra toda a administração pública e contra entidades privadas que recebam benefícios ou para cuja criação ou custeio o erário contribua.

b) **Certo**. É isso que definiu o STF no julgamento do RE 852.475. Ainda que hoje somente exista o ato de improbidade doloso, o item continua certo, já que é a literalidade da decisão do STF, sendo que, de fato, o dano decorrente de ato doloso será imprescritível.

c) **Errado**. O STF entende que "é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas" (Tema 899).

d) **Errado**. Com a nova redação, houve a intenção de atribuir a competência para mover a ação de improbidade somente para o MP. Porém, conforme decisão monocrática do Ministro Alexandre de Moraes, do STF (em cautelar, nas ADIs 7042 e 7043), a pessoa jurídica interessada também tem essa prerrogativa.

RESUMO

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (Material produzido pelo Prof. Herbert Almeida)

SUJEITO PASSIVO

- administração **direta**, **indireta** (todos os Poderes / todos os entes da Federação)
- entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício.
- entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual (ressarcimento limitado à repercussão do ilícito para os cofres públicos)

SUJEITO ATIVO

Agente público	Sentido amplo (agentes políticos, servidores, quem exercer a função pública)	* **Agentes políticos**: exceto o Presidente da República.
Particular (PF ou PJ) -> parcerias com o Poder Público		
Terceiros	Induz ou concorre dolosamente	Pessoas física ou jurídica

DECLARAÇÃO DE BENS

▪ Declaração de imposto de renda	**Quando**: ▪ Posse e exercício ▪ Atualização: anualmente + quando deixar o mandato, cargo, emprego ou função	**Sanção**, se não apresentar ou apresentar declaração falsa: ***demissão***, sem prejuízo de outras

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E PROCESSO JUDICIAL

Representação	▪ **Qualquer pessoa** poderá ***REPRESENTAR*** à autoridade competente p/ apurar à prática de improbidade ▪ A representação será ***escrita*** ou ***reduzida a termo e assinada*** e conterá: (i) qualificação do representante, (ii) informações sobre o fato e sua autoria e (iii) indicação das provas de que tenha conhecimento. ▪ Se não contiver as formalidades exigidas, será rejeitada pela autoridade administrativa.	
Procedimento administrativo	Realizado por comissão designada	Comissão deve dar conhecimento ao MP e TC, que podem designar representante para acompanhar
Processo judicial (ação de improbidade)	▪ Competência para propor a ação: **Ministério público +PJ interessada (conforme STF)** ▪ Procedimento comum (CPC + LIA); ▪ Foro: do local onde ocorrer o dano ou da pessoa jurídica prejudicada (não há foro por prerrogativa de função); ▪ Natureza: repressiva, de caráter sancionatório, destinada à aplicação de sanções de caráter pessoal; ▪ Não é ação civil / não constitui instrumento para controle de legalidade de políticas públicas; ▪ Não há remessa necessária (duplo grau); ▪ Revelia: não é confissão; ▪ É ***PERMITIDO*** acordo de não persecução civil (tanto pelo MP como pela PJ interessada)	

ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

ESPÉCIE	DEFINIÇÃO	ELEMENTO SUBJ.
Enriquecimento ilícito (art. 9º)	"auferir, mediante a prática de ato doloso, qualquer tipo de **vantagem patrimonial indevida** em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade"	Dolo
Lesão 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"	
Atentam contra os princípios da Administração (art. 11 -> rol taxativo)	"a **ação ou omissão dolosa** que viole os deveres de **honestidade**, de **imparcialidade** e de **legalidade**"	

SANÇÕES

SANÇÃO\ATO	Enriquecimento ilícito	Dano ao erário	Atenta contra os princípios
Perda dos bens	X	Se concorrer	
Perda da função	X	X	
Suspensão dos d. políticos	Até 14 anos	Até 12 anos	
Multa	Equiv. acréscimo	Equiv. ao dano	Até 24x remun
Proibição de contratar / receber benef.	Até 14 anos	Até 12 anos	Até 4 anos

Ressarcimento: sempre que houver dano efetivo
Independe: sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica

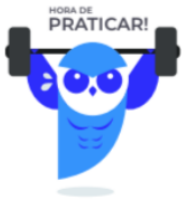
OUTRAS INFORMAÇÕES

Prescrição	▪ ***8 anos**, a contar do fato;* ▪ ***Suspensão: instauração do inquérito civil ou processo administrativo, por até 180 dias*** ▪ ***Interrupção***: ajuizamento da ação; sentença condenatória; decisão de TJ ou TRF; decisão do STJ; decisão do STF. ▪ ***Após a interrupção, volta a correr pela metade do prazo (4 anos)***: prescrição intercorrente. ▪ ***Prazo de inquérito***: 365 dias + 1x por igual período ▪ ***Ação de ressarcimento decorrente de ato doloso de improbidade***: imprescritível (STF) ▪ ***Regime prescricional da L14230***: não retroage (começa a contar a partir da entrada em vigor da L14230).
Herdeiros/sucessores	Até o limite do patrimônio transferido, no caso de lesão ao erário ou enriquecimento ilícito.

Aplica-se: princípios constitucionais do direito administrativo sancionador
Reforma da LIA:

- Ato culposo, ação transitada em julgado: NÃO retroage;
- Ato culposo, ação NÃO transitou em julgado: RETROAGE.

QUESTÕES COM OS COMENTÁRIOS



1. (FCC – Prefeitura de São Luís/2018) Um servidor estatutário está sendo judicialmente processado pela Administração pública por suposto ato de improbidade. Referido servidor constatou que há processo administrativo disciplinar instaurado para apuração de sua conduta, referente aos mesmos fatos, o que

a) possibilita defesa do servidor para exigir arquivamento do processo disciplinar, considerando que a infração mais grave absorve a de menor potencial lesivo.

b) somente se admitiria diante da imputação de crime, considerando que ambas infrações seriam de igual gravidade.

c) é passível de acumulação em razão da presença do elemento subjetivo dolo, requisito que não é indispensável para a tipificação de todos os atos de improbidade e das infrações disciplinares de natureza grave.

d) possui amparo no ordenamento jurídico, posto que se tratam de instâncias independentes, ainda que ambos processos se refiram ao mesmo contexto fático.

e) possibilita pedido de suspensão da ação de improbidade até conclusão do processo disciplinar, posto que a absolvição do servidor no processo administrativo disciplinar impacta diretamente aquele processo.

Comentário:

a) não há que se falar em absorção da infração mais grave pela de menor potencial ofensivo, principalmente levando-se em conta que temos dois processos instaurados em duas instâncias diferentes – ERRADA;

b) não há necessidade de que a conduta se configure crime para que possa ser apurada em instâncias diferentes – ERRADA;

c) com a reforma da LIA, o dolo é indispensável em todos os atos de improbidade – ERRADA;

d) em regra, as instâncias civil, penal e administrativa são independentes, de forma que um mesmo fato pode ensejar a apuração em todas as esferas. Em alguns casos excepcionais, a decisão na esfera penal (somente nela) obriga a decisão nas demais esferas. São elas: a condenação penal invariavelmente enseja a responsabilização civil e administrativa pelo mesmo fato; a absolvição penal por negativa de autoria ou inexistência do fato gera a absolvição civil e administrativa pelo mesmo fato – CORRETA;

e) com base no que explicamos nas alternativas anteriores, não há que se falar em suspensão da ação de improbidade, e nem que a absolvição administrativa impacta no processo judicial – ERRADA.

Gabarito: alternativa D.

---

2. (FCC – TRT 14/2016) Carlos é Diretor de autarquia federal desde o ano de 2014, sendo que, para tomar posse e entrar em exercício no respectivo cargo, apresentou a declaração de seus bens, bem como dos valores que compõem o seu patrimônio, que foi devidamente arquivada no serviço pessoal competente. Nos termos da Lei no 8.429/1992, a declaração de bens é atualizada

a) anualmente, não sendo necessária a atualização quando o agente público deixar o exercício do cargo, emprego ou função, pois a atualização periódica é suficiente para o controle do patrimônio do agente público.

b) apenas na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função, pois a lei exige a apresentação da declaração no ingresso e sua atualização no momento da saída do agente público.

d) semestralmente, não sendo necessária a atualização quando o agente público deixar o exercício do cargo, emprego ou função, pois a atualização periódica é suficiente para o controle do patrimônio do agente público.

d) semestralmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

e) anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

Comentário:

Como o próprio enunciado determina, essa questão aborda a Lei de Improbidade Administrativa. Dito isso, a norma menciona que a posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente (art. 13).

Ademais, a declaração de bens será anualmente atualizada e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

Gabarito: alternativa E.

---

3. (FCC – TRT 14/2016) Considere a seguinte situação hipotética: o Prefeito de determinado Município de Rondônia foi processado por improbidade administrativa juntamente com a empresa YX e seu responsável Josberto. No curso da ação, restou comprovado que o procedimento licitatório foi forjado, de modo a ser contratada a empresa YX, gerando prejuízos aos cofres públicos, além de enriquecimento ilícito aos envolvidos. Em sua defesa, Josberto, proprietário da empresa, sustentou ser parte ilegítima, por ser particular e não estar sujeito às disposições da Lei de Improbidade Administrativa. A tese de Josberto está

a) incorreta, pois responde por todas as sanções previstas na Lei para os agentes públicos.

b) correta, pois não está sujeito às disposições da Lei de Improbidade.

c) incorreta, pois responde às sanções previstas na Lei de Improbidade, de acordo com o que é cabível aplicar aos particulares.

d) incorreta, pois responde por todas as sanções, exceto ressarcimento ao erário que deverá ser pleiteado através de ação própria.

e) incorreta, pois responderá por uma única sanção prevista na Lei de Improbidade, qual seja, a suspensão dos direitos políticos.

Comentário:

A Lei de Improbidade indica que as suas disposições são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

Dessa forma, mesmo que Josberto não seja agente público, ele concorreu para os prejuízos gerados à Administração, ou seja, a tese de Josberto está incorreta, pois responde às sanções previstas na Lei de Improbidade, de acordo com o que é cabível aplicar aos particulares.

Gabarito: alternativa C.

Concluímos por hoje. Espero por vocês em nosso próximo encontro!

Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.

http://www.estrategiaconcursos.com.br/cursosPorProfessor/herbert-almeida-3314/

@profherbertalmeida
/profherbertalmeida
/profherbertalmeida
/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)

Youtube

Telegram

QUESTÕES COM OS COMENTÁRIOS

1. (Cebraspe – ANAC/2024) De acordo com a Lei n.º 8.429/1992, para que se caracterize ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, exige-se a comprovação, na conduta funcional do agente público, do propósito de obtenção de proveito ou benefício indevido para si, para outra pessoa ou para outra entidade.

Comentário:

Nos termos da Lei de Improbidade:

> Art. 11 [...] § 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

O art. 11 versa sobre os atos que atentam contra os princípios. Dessa forma, para punir uma gente com ato dessa categoria, é imprescindível a comprovação de que o agente buscou obter alguma vantagem com o ato de improbidade.

Gabarito: correto.

---

2. (Cebraspe – Prefeitura de Camaçari/2024) No que concerne à organização administrativa e ao controle da administração pública, assinale a opção correta.

a) A administração pública indireta é constituída por pessoas jurídicas de direito privado, como autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, ao passo que a administração pública direta é composta por pessoas jurídicas de direito público.

b) As disposições da Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) são aplicáveis somente aos agentes públicos.

c) A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista é feita por lei, com indicação explícita da sua motivação por relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional.

d) A criação de subsidiária de empresas públicas e sociedade de economia mista prescinde de autorização legislativa, uma vez que esta já é presumida pela criação do ente principal.

e) O mero exercício da função ou do desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

Comentário:

a) **Errada**. A administração indireta é constituída por pessoas jurídicas de direito público (autarquias e fundações públicas de direito público) e de direito privado (empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas de direito privado).

b) **Errada**. As disposições da Lei de Improbidade Administrativa alcançam também: (i) 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; (ii) aquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade.

c) **Errada**. De acordo com a Lei 13.303/2016 (art. 2º, § 1º), a constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista **dependerá de prévia autorização legal** que indique, de forma clara, relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional. Assim, a efetiva instituição ocorre pelo registro do ato constitutivo e não pela lei.

d) **Errada**. Segundo a CF, **depende de autorização legislativa**, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada (CF, art. 37, XX);

e) **Certo**. A Lei de Improbidade dispõe que “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” (Lei 8.429/1992, art. 1º, § 3º).

Gabarito: alternativa E.

---

3. (Cebraspe – TCE SC/2022) A Lei n.º 8.429/1992 enquadra a negligência na conservação do patrimônio público como ato de improbidade administrativa, quando se caracterizar conduta culposa.

Comentário: a LIA até prevê que "agir ilicitamente na arrecadação de tributo ou de renda, bem como no que diz respeito à *conservação do patrimônio público*" é um ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário. Anteriormente, a redação citava “agir negligentemente”, mas a L14230 alterou o texto, uma vez que a negligência é forma culposa, mas atualmente não se admite mais culpa na Lei de Improbidade.

Assim, para caracterizar esse tipo de ato (e, atualmente, qualquer ato de improbidade administrativa) é necessária a caracterização de uma **conduta dolosa**. Portanto, está errada a afirmativa.

Gabarito: errado.

---

4. (Cebraspe – DPE RO/2022 - adaptada) No que tange à improbidade administrativa, julgue os itens a seguir, com base na Lei n.º 8.429/1992.

I Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, a Lei n.º 8.429/1992 prevê como sanção a suspensão dos direitos políticos, sem tipificação na Constituição Federal de 1988.

II São espécies de atos de improbidade administrativa aqueles que atentam contra o decoro parlamentar e contra a dignidade da justiça.

III Os herdeiros ou sucessores daquele que tenha causado lesão ao patrimônio público ou que tenha enriquecido ilicitamente estarão sujeitos às cominações legais até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido.

Assinale a opção correta.

a) Nenhum item está certo.

b) Apenas o item II está certo.

c) Apenas o item III está certo.

d) Apenas os itens I e II estão certos.

e) Apenas os itens I e III estão certos.

Comentário:

I – **Errado**. O art. 12 da LIA diz que "Independentemente do ressarcimento integral do dano patrimonial, se efetivo, e **das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas** previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato" [...]. Na sequência, o dispositivo lista, nos incisos I, II e III, as sanções cabíveis para cada tipo de ato de improbidade. Para os que geram enriquecimento ilícito e para os que causam lesão ao erário, é prevista, entre outras, a sanção de **suspensão dos direitos políticos**.

Na mesma linha, a CF/88 prevê que os atos de improbidade administrativa **importarão,** na forma e gradação previstas em lei e sem prejuízo da ação penal cabível:

(i). **a suspensão dos direitos políticos**;

(ii). a perda da função pública;

(iii). a indisponibilidade dos bens; e

(iv). o ressarcimento ao erário.

Portanto, a suspensão dos direitos políticos TEM tipificação (está prevista) na Constituição Federal. Daí o erro do quesito.

II – **Errada**: as espécies de ato de improbidade administrativa previstas na lei são: (i) atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); (ii) atos que causam prejuízo ao erário (art. 10); e (iii) atos que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11).

III – **Correta**: a previsão do art. 8º da LIA é a seguinte: "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".

Gabarito: alternativa C.

5. (Cebraspe – Telebrás/2022) Constitui ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares, ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea.

Comentário: realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea é ato de improbidade administrativa que causa ***prejuízo ao erário***, na forma do art. 10, VI da LIA.

Gabarito: errado.

---

6. (Cebraspe – Telebrás/2022) Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública revelar, antes da divulgação oficial, teor de medida econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

Comentário: 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 é ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, nos termos do art. 11, VII da LIA.

Gabarito: correto.

---

7. (Cebraspe – Telebrás/2022) São considerados atos de improbidade administrativa as condutas dolosas e culposas tipificadas na Lei n.º 8.429/1992.

Comentário: consideram-se atos de improbidade administrativa as ***condutas dolosas*** tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA, ressalvados tipos previstos em leis especiais. Nessa linha, após a reforma realizada na Lei de Improbidade pela Lei nº 14.230/21, não há mais previsão de ato de improbidade na modalidade culposa.

Gabarito: errado.

---

8. (Cebraspe – IBAMA/2022) Considerando a hipótese de que, no seu exercício profissional, determinado servidor público tenha utilizado, para fins de interesse particular, os serviços de servidor subordinado a ele, julgue o item seguinte.

Tal conduta do superior hierárquico configurará ato de improbidade administrativa apenas se tiver sido praticada de forma dolosa.

Comentário: utilizar, em obra ou serviço particular, o trabalho de servidores, de empregados ou de terceiros contratados pelas entidades listadas no art. 1º da LIA constitui ato de improbidade administrativa que importa em **enriquecimento ilícito** (art. 9º, IV). Para a configuração desse tipo de ato de improbidade (assim como para os demais), é exigido o dolo na conduta do agente.

Nesse sentido, dispõe o caput do art. 9º que "constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito auferir, ***mediante a prática de ato doloso***, qualquer tipo de vantagem patrimonial

indevida em razão do exercício de cargo, de mandato, de função, de emprego ou de atividade nas entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente [...]".

Gabarito: correto.

---

9. (Cebraspe – IBAMA/2022) Considerando a hipótese de que, no seu exercício profissional, determinado servidor público tenha utilizado, para fins de interesse particular, os serviços de servidor subordinado a ele, julgue o item seguinte.

A atuação do superior hierárquico, nesse caso, constitui ato de improbidade administrativa que importa lesão ao erário.

Comentário: de acordo com a LIA:

> *Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito [...]:*
>
> *IV - 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;*

Dessa forma, trata-se de enriquecimento ilícito e não de lesão ao erário.

Gabarito: errado.

---

10. (Cebraspe – IBAMA/2022) Considerando a hipótese de que servidor público civil do Poder Executivo federal tenha usado, em benefício de terceiros, informação privilegiada que deveria manter em segredo, obtida no âmbito interno de seu serviço, julgue o item seguinte.

Tal conduta configura ato improbidade que causa lesão ao erário.

Comentário: 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 constitui ato de improbidade administrativa que **atenta contra os princípios da administração pública**, na forma do art. 11, III.

Gabarito: errado.

---

11. (Cebraspe – MPE TO/2022) De acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, na hipótese da prática de ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública, com lesividade relevante, caracterizado pela conduta dolosa de agente público deixar de prestar contas quando obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades, o agente público estará sujeito

a) às sanções de perda da função pública, perda de bens ou valores obtidos ilicitamente, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, e multa.

b) exclusivamente à sanção de multa.

c) apenas às sanções de perda de bens ou valores obtidos ilicitamente, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, e multa.

d) apenas às sanções de suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, e multa.

e) apenas às sanções de multa e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

Comentário: a hipótese retratada no enunciado constitui ato de improbidade que atenta contra os princípios da administração pública:

> *Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:*
>
> *VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;*

Para esse tipo de ato de improbidade, o art. 12 prevê as seguintes sanções:

(i) multa civil de **até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração** percebida pelo agente;

(ii) **proibição de contratar** com o poder público ou de **receber benefícios** ou incentivos fiscais ou creditícios, **pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos**;

Então, com essas informações, vamos analisar cada alternativa:

a) nesse caso, não se aplicam as sanções de perda da função pública, perda de bens ou valores obtidos ilicitamente e suspensão de direitos políticos – ERRADA;

b) além da multa, também incide a proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios – ERRADA;

c) como vimos, não se aplicam as sanções de perda de bens ou valores obtidos ilicitamente e de suspensão de direitos políticos – ERRADA;

d) para os atos que atentam contra os princípios, não se aplica a sanção de perda dos direitos políticos – ERRADA;

e) essa é a única alternativa que corresponde à previsão do art. 12, III – CORRETA.

Gabarito: alternativa E.

---

12. (Cebraspe – MPE TO/2022 - adaptada) A respeito de improbidade administrativa, assinale a opção correta.

a) A configuração de ato de improbidade contrário a princípio da administração pública independe de prova de dano ao erário ou enriquecimento ilícito do agente.

b) A exigência de que os agentes públicos apresentem declaração anual de bens ao órgão ou ao ente a que estejam ligados pode ser mitigada em caso de recusa de consciência, devidamente fundamentada.

c) A ação por improbidade administrativa tem natureza criminal.

d) No atual regime legal da improbidade administrativa, são puníveis atos praticados com culpa grave, devidamente provados e que tenham causado dano ao erário.

Comentário:

a) **Correta**: nos termos do art. 11, § 4º, da LIA, os atos de improbidade que atentam contra os princípios exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e ***independem*** do reconhecimento da produção de danos ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos;

b) **Errada**: não existe esta exceção na LIA. Na verdade, o art. 13, § 3º, deixa bem claro que será apenado com a ***pena de demissão, sem prejuízo de outras sanções cabíveis***, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa;

c) **Errada**: a ação de improbidade não tem natureza criminal. Os atos de improbidade configuram ilícitos de natureza civil e política. Portanto, a natureza da ação não é penal, ou seja, os atos de improbidade não são, por si sós, crimes;

d) **Errada**: para configuração dos atos de improbidade administrativa, é necessária a comprovação do dolo, não havendo previsão de ato de improbidade por culpa grave.

Gabarito: alternativa A.

---

13. (Cebraspe – MPC SC/2022) A responsabilidade sucessória da sociedade empresária incorporadora pelos atos da incorporada está limitada, em regra, ao patrimônio transferido pelo ato de incorporação.

Comentário: como prevê o art. 8º-A da LIA, a responsabilidade sucessória aplica-se também na hipótese de alteração contratual, de transformação, de ***incorporação***, de fusão ou de cisão societária.

Em regra, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, nas hipóteses de fusão e de incorporação, a responsabilidade da sucessora será ***restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido***, não lhe sendo aplicáveis as demais sanções previstas na LIA decorrentes de atos e de fatos ocorridos antes da data da fusão ou da incorporação (exceto no caso de simulação ou de evidente intuito de fraude, devidamente comprovados).

Então, o item está correto.

Porém, eu deixaria como ressalva o fato de que a LIA também cita a responsabilidade no caso de **alteração contratual, de transformação, de fusão ou de cisão societária**. Mesmo nesses casos, a responsabilidade fica limitada ao patrimônio transferido. Porém, a depender da leitura que fazemos, podemos entender que

a questão está dizendo que só ocorre responsabilidade no caso de "incorporação", o que não seria verdade. Enfim, o item pode ensejar uma interpretação dúbia.

Gabarito: correto.

---

14. (Cebraspe – MPC SC/2022) A voluntariedade do agente na prática do ato é suficiente, por si só, para a caracterização do dolo nas condutas ilícitas tipificadas na Lei nº 8.429/1992.

Comentário: para configuração dos atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9º, 10 e 11 é exigida a presença do elemento subjetivo dolo. Conforme previsão do art. 2º, §2º da LIA, 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***. Então, **a voluntariedade do agente não é suficiente!**

Gabarito: errado.

---

15. (Cebraspe – MPC SC/2022) Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador têm aplicabilidade no sistema de improbidade disciplinado na Lei de Improbidade Administrativa.

Comentário: por expressa previsão legal, **aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado na LIA os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador** (art. 1º, § 4º).

Gabarito: correto.

---

16. (Cebraspe – MPC SC/2022) No ato de improbidade administrativa decorrente de violação dos princípios da administração pública, o enriquecimento do agente público é irrelevante para a configuração do ilícito.

Comentário: os atos de improbidade que violam os princípios da administração pública exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e ***independem*** do reconhecimento da produção de danos ao erário e de ***enriquecimento ilícito*** dos agentes públicos (art. 11, §4º). Portanto, o enriquecimento, nesse caso, é irrelevante.

Gabarito: correto.

---

17. (Cebraspe – MPC SC/2022) Concorrer culposamente para a indevida incorporação de bem público ao patrimônio particular constitui ato de improbidade administrativa.

Comentário: só de ler a palavra "culposamente" já podemos considerar a assertiva errada. Atualmente, não existem mais atos de improbidade administrativa na modalidade culposa. Nesse sentido, dispõe o art. 1º, §1º que "consideram-se atos de improbidade administrativa as ***condutas dolosas*** tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais".

Gabarito: errado.

---

18. (Cebraspe – MPC SC/2022) A Lei de Improbidade Administrativa aplica-se aos atos praticados contra o patrimônio público de entidade privada cujo funcionamento seja custeado pelo poder público.

Comentário: os atos de improbidade administrativa podem ser praticados contra (sujeitos passivos) (art. 1º, §§ 5º a 7º):

(i) **administração direta e indireta**, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, no âmbito da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal;

(ii) **entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo**, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no item anterior;

(iii) **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.

Portanto, de fato, a LIA se aplica quando houver custeio do erário (dos cofres públicos).

Gabarito: correto.

---

19. (Cebraspe – MPC SC/2022) As pessoas física e jurídica podem ser sancionadas pela prática de ato de improbidade administrativa.

Comentário: isso mesmo. A Lei diz que, no que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas na LIA 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.

Gabarito: correto.

---

20. (Cebraspe – MPC SC/2022) A Lei nº 14.230/2021 revogou a seção que tratava dos atos de improbidade administrativa decorrentes da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

Comentário: é verdade. A L14230 revogou a seção II A, que versava sobre a Concessão ou Aplicação Indevida de Benefício Financeiro ou Tributário. Por isso, a questão está certa.

Mas devemos lembrar que a conduta em si não foi revogada. Assim, atualmente a conduta de conceder benefício financeiro ou tributário indevido é prevista dentro do art. 10 (atos que causam lesão ao erário). Como a questão citou a seção, e não a conduta em si, ela está correta.

Gabarito: correto.

---

21. (Cebraspe – MPC SC/2022) Constitui ato de improbidade administrativa nomear parente em linha reta, até o quarto grau, para o exercício de função gratificada na administração pública direta.

Comentário: a conduta é conhecida como **nepotismo**. Segundo a LIA, é ato que atenta contra os princípios (art. 11, XI):

> [...] 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.

Porém, a vedação inclui parentes **até terceiro grau**, e não quarto, como diz a assertiva.

Gabarito: errado.

---

22. (Cebraspe – MPC SC/2022) A Lei nº 14.230/2021 passou a exigir a efetiva ocorrência de dano patrimonial ao erário para a configuração da improbidade decorrente de ato que atente contra os princípios da administração pública.

Comentário: não é verdade. Nos termos do art. 11, §4º, os atos de improbidade que atentam contra os princípios exigem lesividade relevante ao bem jurídico tutelado para serem passíveis de sancionamento e ***independem do reconhecimento da produção de danos*** ao erário e de enriquecimento ilícito dos agentes públicos.

Gabarito: errado.

---

23. (Cebraspe – INSS/2022) Ainda que não seja agente público, aquele que induzir ou concorrer culposa ou dolosamente para a prática de ato de improbidade administrativa sujeitar-se-á, no que couber, às disposições da Lei nº 8.429/1992.

Comentário: A L8429 prevê que suas disposições são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade. Portanto, o dolo é imprescindível. Logo, o item está errado.

Gabarito: errado.

---

24. (Cebraspe – Ibama / 2022) Considerando a hipótese de que, no seu exercício profissional, determinado servidor público tenha utilizado, para fins de interesse particular, os serviços de servidor subordinado a ele, julgue os itens seguintes.

A atuação do superior hierárquico, nesse caso, constitui ato de improbidade administrativa que importa lesão ao erário.

Comentário: de acordo com a LIA:

> Art. 9º Constitui ato de improbidade administrativa importando em enriquecimento ilícito [...]: IV - 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;

Dessa forma, trata-se de enriquecimento ilícito e não de lesão ao erário.

Gabarito: errado.

---

25. (Cebraspe – Ibama / 2022) Considerando a hipótese de que, no seu exercício profissional, determinado servidor público tenha utilizado, para fins de interesse particular, os serviços de servidor subordinado a ele, julgue os itens seguintes.

Tal conduta do superior hierárquico configurará ato de improbidade administrativa apenas se tiver sido praticada de forma dolosa.

Comentário: com a reforma promovida pela Lei 14.230/2021, **todos os atos de improbidade somente se manifestam de forma dolosa**. Logo, o ato somente será improbidade se praticado de forma dolosa.

Gabarito: correto.

---

26. (Cebraspe – Ibama / 2022) Considerando a hipótese de que servidor público civil do Poder Executivo federal tenha usado, em benefício de terceiros, informação privilegiada que deveria manter em segredo, obtida em âmbito interno de seu serviço, julgue os itens a seguir.

Tal conduta configura ato improbidade que causa lesão ao erário.

Comentário: há um pequeno erro de digitação do avaliador, mas que não prejudica a resolução da assertiva. Segundo a LIA, configura ato de improbidade que atenta contra os princípios (art. 11):

> III - **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;

Assim, não se trata de lesão ao erário.

Gabarito: errado.

---

27. (Cebraspe – PGE PB / 2021) Com base na Lei n.º 8.429/1992, bem como na doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores acerca de improbidade administrativa, assinale a opção correta.

a) A representação para que seja investigado ato de improbidade somente poderá ser realizada por alguma das autoridades expressamente legitimadas.

b) Os procuradores do estado da Paraíba, por exercerem função essencial à justiça, são excluídos, como sujeitos ativos, do âmbito de aplicação da Lei n.º 8.429/1992.

c) Sanção penal aplicada por ato de improbidade exclui eventuais sanções administrativas relativas ao mesmo ato.

d) O STF pacificou a tese de que o processo e julgamento por crime de responsabilidade praticado por prefeito municipal impede a responsabilização do agente por ato de improbidade administrativa, haja vista a dependência das instâncias.

e) Segundo tese firmada pelo STF, são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei n.º 8.429/1992.

Comentário:

a) **Errado**. A representação poderá ser formulada por qualquer pessoa (art. 14).

b) **Errado**. Os procuradores são servidores públicos e, por isso, constam no rol de sujeitos ativos do ato de improbidade (art. 2º).

c) **Errado**. A aplicação das penalidades de improbidade independe da aplicação das sanções penais comuns e de responsabilidade, civis e administrativas previstas na legislação específica (art. 12, *caput*).

d) **Errado**. Para o STF: "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" (Pet 3240, julgada em 10/5/2018).

e) **Certo**. No RE 852.475, o STF fixou a tese de que "**são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na lei de improbidade administrativa**".

Gabarito: alternativa E.

---

28. (Cebraspe – PGE AL / 2021 – adaptada) O dirigente de determinado órgão público deixou de prestar contas quando estava obrigado a fazê-lo, mesmo dispondo das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; e, ainda, liberou verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes. Nessa situação hipotética, de acordo com a Lei n.º 8.429/1992, considerando que o dirigente agiu de forma dolosa nos dois casos, ele estará sujeito às sanções decorrentes da prática de

a) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da administração pública, pelas duas condutas.

b) ato de improbidade administrativa que causou prejuízo ao erário, pela primeira conduta, e ato de improbidade administrativa que importou enriquecimento ilícito, pela segunda conduta.

c) ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da administração pública, pela primeira conduta, e ato de improbidade administrativa que causou prejuízo ao erário, pela segunda conduta.

d) ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da administração pública, pela primeira conduta, e ato de improbidade administrativa que importou enriquecimento ilícito, pela segunda conduta.

e) ato de improbidade administrativa que causou prejuízo ao erário, pela primeira conduta, e ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da administração pública, pela segunda conduta.

Comentário:

A primeira conduta configura ato de improbidade que atenta contra os princípios:

> Art. 11. [...] VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades;

A segunda conduta, por sua vez, trata de ato de improbidade que causa lesão ao erário:

> Art. 10. [...] XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

Por esse motivo, o gabarito é a letra C.

Gabarito: alternativa C.

---

29. (Cebraspe – MPE SC / 2021) A União, por intermédio do Ministério da Saúde, firmou convênio com um município catarinense para a construção de um hospital materno-infantil. Por meio desse convênio, a União repassou ao município sessenta milhões de reais, enquanto o município deveria, a título de contrapartida, investir seis milhões de reais na obra. Considerando a grande relevância do hospital para a comunidade local, o prefeito decidiu contratar diretamente a empresa responsável pela construção. A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

Na apreciação de uma eventual lide referente ao cometimento de ato de improbidade administrativa pelo prefeito, o juiz poderá conceder, caso o autor da ação de improbidade administrativa assim tenha requerido, tutela antecipada para suspender os direitos políticos do prefeito, se houver fortes indícios de seu locupletamento.

Comentário:

A suspensão dos direitos políticos é sanção e, por isso, somente se efetiva com o trânsito em julgado (art. 12, § 9º). Lembrando que, antes da reforma da LIA, essa regra somente se aplicava à perda da função pública e à suspensão dos direitos políticos. Agora, entretanto, ela vale para todas as penalidades.

Gabarito: errado.

---

30. (Cebraspe – MPE SC / 2021) A União, por intermédio do Ministério da Saúde, firmou convênio com um município catarinense para a construção de um hospital materno-infantil. Por meio desse convênio, a União repassou ao município sessenta milhões de reais, enquanto o município deveria, a título de contrapartida, investir seis milhões de reais na obra. Considerando a grande relevância do hospital para a comunidade local, o prefeito decidiu contratar diretamente a empresa responsável pela construção. A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

Eventual condenação do prefeito por crime de responsabilidade perante a câmara municipal não impedirá que ele venha a ser condenado, também, na esfera penal por ato de improbidade administrativa, dado que essas duas condenações, consoante entendimento do STF, não podem ser consideradas como *bis in idem*.

Comentário:

A questão está quase certa, mas tem uma pegadinha. A condenação por ato de improbidade não é "na esfera penal", uma vez que a ação de improbidade não tem esse tipo de natureza. Porém, de fato, a condenação penal não afasta a responsabilização por ato de improbidade, uma vez que o *bis in idem* não se configura em naturezas distintas de responsabilização.

Gabarito: errado.

---

31. (Cebraspe – MPE SC / 2021) A União, por intermédio do Ministério da Saúde, firmou convênio com um município catarinense para a construção de um hospital materno-infantil. Por meio desse convênio, a União repassou ao município sessenta milhões de reais, enquanto o município deveria, a título de contrapartida, investir seis milhões de reais na obra. Considerando a grande relevância do hospital para a comunidade local, o prefeito decidiu contratar diretamente a empresa responsável pela construção. A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

A ação do prefeito de dispensar a licitação somente se enquadrará como improbidade administrativa se tiver ocorrido enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário.

Comentário:

Não há necessidade de enriquecimento ilícito, uma vez que o ato de dispensar indevidamente a licitação poderá se enquadrar em lesão ao erário:

> Art. 10. [...] VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente, acarretando perda patrimonial efetiva;

Por isso, a questão está errada.

Gabarito: errado.

---

32. (Cebraspe – PCDF / 2021) Durante a fase de instrução processual de determinada ação civil pública por improbidade administrativa, um réu, servidor público, foi afastado de suas funções por determinação judicial, para resguardar a instrução processual. Sobreveio julgamento de procedência dos pedidos e o réu foi, então, condenado à perda da função pública. Tendo o caso em tela como referência, julgue o item a seguir, à luz do disposto na Lei n.º 8.429/1992.

Dada a penalidade imposta ao réu, conclui-se que a conduta por ele praticada causou dano ao patrimônio público.

Comentário: no atual regime, a perda da função pública é cabível contra ato que importa em enriquecimento ilícito (EI) e ato que causa lesão ao erário (LE). Por outro lado, esta pena não se aplica aos atos que atentam contra os princípios.

Dessa forma, não temos como concluir que foi lesão ao erário, já que não podemos descartar o enriquecimento ilícito por esta penalidade. Por sinal, após a reforma, as penas cabíveis contra EI e LE são as mesmas, diferenciando-se pelos "prazos máximos" da suspensão dos direitos políticos e da proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos, que são, respectivamente, de 14 anos (EI) e 12 anos (LE). Ademais, a "referência" da multa também multa, pois uma equivale ao acréscimo e a outra ao dano.

Gabarito: errado.

---

33. (Cebraspe – PCDF / 2021) As ações de improbidade administrativa admitem a solução pela via consensual, sendo legalmente prevista a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível.

Comentário: a L8429 dispõe, expressamente, que: "Art. 17-B. O Ministério Público poderá, conforme as circunstâncias do caso concreto, celebrar acordo de não persecução civil [...]". Logo, de fato, a LIA admite a solução consensual.

Gabarito: correto.

---

34. (Cebraspe – MPE AP / 2021 – adaptada) Acerca da Lei n.º 8.429/1992, que dispõe sobre atos de improbidade administrativa, assinale a opção correta.

a) São penalidades da referida lei ressarcimento ao erário, suspensão dos direitos políticos, prisão, multa e proibição de contratar com o poder público.

b) A lesão ao erário, dolosa, que enseja perda patrimonial, constitui ato de improbidade administrativa.

c) A lei em questão somente se aplica aos agentes públicos, não alcançando terceiros que eventualmente concorram na conduta ímproba.

d) Dada a natureza do ato de improbidade administrativa, são vedados transação, acordo ou conciliação entre as partes da ação de improbidade administrativa.

e) A ação de improbidade administrativa prescreve em três anos a contar do término do mandato eletivo.

Comentário:

a) **Errado**. O ressarcimento, após a reforma, ficou meio "perdido". Em alguns trechos, a LIA trata-o como sanção, mas em outros dá um entendimento de que se trata de mera obrigação decorrente do dano. Mas podemos resolver a questão sem entrar neste mérito, uma vez que prisão não é pena por improbidade.

b) **Certo**. A lesão ao erário, após a reforma, exige expressamente a perda patrimonial efetiva e a conduta dolosa (art. 10, *caput*).

c) **Errado**. A LIA alcança também os terceiros, que induzam ou concorram, dolosamente, para o ato de improbidade (art. 3º).

d) **Errado**. A LIA admite acordo de não persecução civil (art. 17-B).

e) **Errado**. Com a reforma da LIA, o prazo prescricional passou a ser único, de oito anos, contados a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência (art. 23, *caput*).

Gabarito: alternativa B.

---

35. (Cebraspe – Depen / 2021) Considere que João, agente público empossado, recuse-se a prestar declaração de bens dentro do prazo estabelecido pela administração. Nessa situação hipotética, João deverá ser punido com a pena de demissão.

Comentário: a posse e o exercício de agente público ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda (DIR) e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a fim de ser arquivada no serviço de pessoal competente (art. 13, *caput*).

Ademais, será apenado com a **pena de demissão**, sem prejuízo de outras sanções cabíveis, o agente público que se recusar a prestar a declaração dos bens dentro do prazo determinado ou que prestar declaração falsa.

Por sinal, tome cuidado com literalidades. A LIA exige a apresentação da DIR, mas continua denominando-a de "declaração de bens" nos parágrafos do art. 13. Por isso, a questão está correta.

Gabarito: correta.

---

36. (Cebraspe – ANM / 2021) São considerados atos de improbidade administrativa somente aqueles que importem em enriquecimento ilícito do infrator ou prejuízo financeiro ao erário.

Comentário: os atos de improbidade se subdividem em três categorias:

a) enriquecimento ilícito;

b) lesão ao erário;

c) atos que atentam contra os princípios.

Logo, a questão está errada.

Gabarito: errado.

---

37. (Cebraspe – TCE RJ / 2021 – adaptada) Servidor público que dispensar indevidamente processo licitatório estará sujeito a responder por improbidade administrativa, somente se a conduta tiver sido dolosa.

Comentário:

Na versão original, esta questão foi dada como errada, já que, na época, a lesão ao erário admita a conduta culposa. Hoje, entretanto, todos os atos de improbidade exigem dolo. Logo, atualizando o gabarito, a assertiva está correta.

Gabarito: correto.

---

38. (Cebraspe – STJ/2018) O agente público que facilitar a incorporação de verba integrante do acervo patrimonial da União ao patrimônio de pessoa física, ainda que aja de boa-fé e sem dolo ou culpa, praticará ato de improbidade administrativa, submetendo-se às sanções previstas em lei.

Comentário:

Para que se constitua ato de improbidade administrativa vedado pela Lei n.º 8.429/1992 é necessário a existência de dolo na ação do agente imputado. No caso em apreço, podemos perceber que seria um caso de dano ao erário. Assim, se a conduta fosse dolosa, o agente público teria causado ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário (art. 10, I). Porém, como não houve dolo, não há ato de improbidade.

Gabarito: errado.

---

39. (Cebraspe – STJ/2018) As sanções aplicáveis nos casos de enriquecimento ilícito são cabíveis apenas para agentes públicos, excluindo-se a possibilidade de responsabilização administrativa de pessoa que não exerça mandato, cargo, emprego ou função administrativa.

Comentário:

As disposições da LIA são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade (art. 3º). Ou seja, mesmo nos casos de enriquecimento ilícito, as sanções não se limitam aos agentes públicos, podendo serem aplicadas a qualquer pessoa.

Gabarito: errado.

---

40. (Cebraspe – STJ/2018 - adaptada) O servidor público que revelar a particular determinado fato sigiloso de que tenha ciência em razão das atribuições, propiciando beneficiamento por informação privilegiada, praticará ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da administração pública.

Comentário:

Essa é a previsão do art. 11, III: "constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas: [...] III - 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".

Gabarito: correto.

---

41. (Cebraspe – ABIN/2018) A condenação pela prática de ato de improbidade administrativa é hipótese de que resulta perda dos direitos políticos.

Comentário:

A Lei de Improbidade prevê apenas a suspensão (e não a perda) políticos. Tal penalidade é aplicável no caso de enriquecimento ilícito (até 14 anos) ou de lesão ao erário (até 12 anos).

Gabarito: errado.

---

42. (Cebraspe – STM/2018) Conforme a Lei de Improbidade Administrativa — Lei n.º 8.429/1992 —, se um agente público regularmente processado e condenado por ter causado lesão ao patrimônio público vier a falecer antes de submeter-se às penalidades que lhe tiverem sido impostas, estas não poderão afetar os seus sucessores, tampouco atingir a herança.

Comentário:

Segundo a LIA, 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 (art. 8º). Logo, será possível alcançar os sucessores, no limite do valor deixado de herança.

Gabarito: errado.

---

43. (Cebraspe – PC MA/2018) À luz da CF, os atos de improbidade administrativa poderão acarretar o(a)

a) suspensão dos direitos políticos.

b) disponibilidade dos bens.

c) cassação de direitos políticos.

d) suspensão da função pública.

e) ressarcimento ao erário, o que inviabiliza a persecução penal.

Comentário:

A CF prevê expressamente, 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 (CF, art. 37, § 4º). Logo, não há "disponibilidade dos bens", "cassação de direitos políticos" ou "suspensão da função pública". Além disso, o ressarcimento ao erário não inviabiliza a persecução penal, em virtude da independência e cumulatividade das instâncias. Sobra, dessa forma, a letra A: suspensão dos direitos políticos.

Gabarito: alternativa A.

Concluímos por hoje. Espero por vocês em nosso próximo encontro!

Bons estudos.

HERBERT ALMEIDA.

http://www.estrategiaconcursos.com.br/cursosPorProfessor/herbert-almeida-3314/

@profherbertalmeida

/profherbertalmeida

/profherbertalmeida

/profherbertalmeida e /controleexterno

Se preferir, basta escanear as figuras abaixo:

Instagram (pelo aplicativo do IG)

PROFHERBE
RTALMEIDA

Youtube

Telegram

QUESTÕES SEM OS COMENTÁRIOS

1. (FCC – Prefeitura de São Luís/2018) Um servidor estatutário está sendo judicialmente processado pela Administração pública por suposto ato de improbidade. Referido servidor constatou que há processo administrativo disciplinar instaurado para apuração de sua conduta, referente aos mesmos fatos, o que

a) possibilita defesa do servidor para exigir arquivamento do processo disciplinar, considerando que a infração mais grave absorve a de menor potencial lesivo.

b) somente se admitiria diante da imputação de crime, considerando que ambas infrações seriam de igual gravidade.

c) é passível de acumulação em razão da presença do elemento subjetivo dolo, requisito que não é indispensável para a tipificação de todos os atos de improbidade e das infrações disciplinares de natureza grave.

d) possui amparo no ordenamento jurídico, posto que se tratam de instâncias independentes, ainda que ambos processos se refiram ao mesmo contexto fático.

e) possibilita pedido de suspensão da ação de improbidade até conclusão do processo disciplinar, posto que a absolvição do servidor no processo administrativo disciplinar impacta diretamente aquele processo.

2. (FCC – TRT 14/2016) Carlos é Diretor de autarquia federal desde o ano de 2014, sendo que, para tomar posse e entrar em exercício no respectivo cargo, apresentou a declaração de seus bens, bem como dos valores que compõem o seu patrimônio, que foi devidamente arquivada no serviço pessoal competente. Nos termos da Lei no 8.429/1992, a declaração de bens é atualizada

a) anualmente, não sendo necessária a atualização quando o agente público deixar o exercício do cargo, emprego ou função, pois a atualização periódica é suficiente para o controle do patrimônio do agente público.

b) apenas na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função, pois a lei exige a apresentação da declaração no ingresso e sua atualização no momento da saída do agente público.

d) semestralmente, não sendo necessária a atualização quando o agente público deixar o exercício do cargo, emprego ou função, pois a atualização periódica é suficiente para o controle do patrimônio do agente público.

d) semestralmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

e) anualmente e na data em que o agente público deixar o exercício do mandato, cargo, emprego ou função.

3. (FCC – TRT 14/2016) Considere a seguinte situação hipotética: o Prefeito de determinado Município de Rondônia foi processado por improbidade administrativa juntamente com a empresa YX e seu responsável Josberto. No curso da ação, restou comprovado que o procedimento licitatório foi forjado, de modo a ser contratada a empresa YX, gerando prejuízos aos cofres públicos, além de enriquecimento ilícito aos envolvidos. Em sua defesa, Josberto, proprietário da empresa, sustentou ser

parte ilegítima, por ser particular e não estar sujeito às disposições da Lei de Improbidade Administrativa. A tese de Josberto está

a) incorreta, pois responde por todas as sanções previstas na Lei para os agentes públicos.

b) correta, pois não está sujeito às disposições da Lei de Improbidade.

c) incorreta, pois responde às sanções previstas na Lei de Improbidade, de acordo com o que é cabível aplicar aos particulares.

d) incorreta, pois responde por todas as sanções, exceto ressarcimento ao erário que deverá ser pleiteado através de ação própria.

e) incorreta, pois responderá por uma única sanção prevista na Lei de Improbidade, qual seja, a suspensão dos direitos políticos.

GABARITO

1. D
2. E
3. C

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

Justen Filho, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (p. 5). Forense. Edição do Kindle.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

LISTA DE QUESTÕES

1. (Cebraspe – ANAC/2024) De acordo com a Lei n.º 8.429/1992, para que se caracterize ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, exige-se a comprovação, na conduta funcional do agente público, do propósito de obtenção de proveito ou benefício indevido para si, para outra pessoa ou para outra entidade.

2. (Cebraspe – Prefeitura de Camaçari/2024) No que concerne à organização administrativa e ao controle da administração pública, assinale a opção correta.

a) A administração pública indireta é constituída por pessoas jurídicas de direito privado, como autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, ao passo que a administração pública direta é composta por pessoas jurídicas de direito público.

b) As disposições da Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) são aplicáveis somente aos agentes públicos.

c) A constituição de empresa pública ou de sociedade de economia mista é feita por lei, com indicação explícita da sua motivação por relevante interesse coletivo ou imperativo de segurança nacional.

d) A criação de subsidiária de empresas públicas e sociedade de economia mista prescinde de autorização legislativa, uma vez que esta já é presumida pela criação do ente principal.

e) O mero exercício da função ou do desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

3. (Cebraspe – TCE SC/2022) A Lei n.º 8.429/1992 enquadra a negligência na conservação do patrimônio público como ato de improbidade administrativa, quando se caracterizar conduta culposa.

4. (Cebraspe – DPE RO/2022 - adaptada) No que tange à improbidade administrativa, julgue os itens a seguir, com base na Lei n.º 8.429/1992.

I Independentemente das sanções penais, civis e administrativas, a Lei n.º 8.429/1992 prevê como sanção a suspensão dos direitos políticos, sem tipificação na Constituição Federal de 1988.

II São espécies de atos de improbidade administrativa aqueles que atentam contra o decoro parlamentar e contra a dignidade da justiça.

III Os herdeiros ou sucessores daquele que tenha causado lesão ao patrimônio público ou que tenha enriquecido ilicitamente estarão sujeitos às cominações legais até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido.

Assinale a opção correta.

a) Nenhum item está certo.

b) Apenas o item II está certo.

c) Apenas o item III está certo.

d) Apenas os itens I e II estão certos.

e) Apenas os itens I e III estão certos.

5. (Cebraspe – Telebrás/2022) Constitui ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares, ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea.

6. (Cebraspe – Telebrás/2022) Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública revelar, antes da divulgação oficial, teor de medida econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

7. (Cebraspe – Telebrás/2022) São considerados atos de improbidade administrativa as condutas dolosas e culposas tipificadas na Lei n.º 8.429/1992.

8. (Cebraspe – IBAMA/2022) Considerando a hipótese de que, no seu exercício profissional, determinado servidor público tenha utilizado, para fins de interesse particular, os serviços de servidor subordinado a ele, julgue o item seguinte.

Tal conduta do superior hierárquico configurará ato de improbidade administrativa apenas se tiver sido praticada de forma dolosa.

9. (Cebraspe – IBAMA/2022) Considerando a hipótese de que, no seu exercício profissional, determinado servidor público tenha utilizado, para fins de interesse particular, os serviços de servidor subordinado a ele, julgue o item seguinte.

A atuação do superior hierárquico, nesse caso, constitui ato de improbidade administrativa que importa lesão ao erário.

10. (Cebraspe – IBAMA/2022) Considerando a hipótese de que servidor público civil do Poder Executivo federal tenha usado, em benefício de terceiros, informação privilegiada que deveria manter em segredo, obtida no âmbito interno de seu serviço, julgue o item seguinte.

Tal conduta configura ato improbidade que causa lesão ao erário.

11. (Cebraspe – MPE TO/2022) De acordo com a Lei de Improbidade Administrativa, na hipótese da prática de ato de improbidade administrativa que atente contra os princípios da administração pública, com lesividade relevante, caracterizado pela conduta dolosa de agente público deixar de prestar contas quando obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades, o agente público estará sujeito

a) às sanções de perda da função pública, perda de bens ou valores obtidos ilicitamente, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, e multa.

b) exclusivamente à sanção de multa.

c) apenas às sanções de perda de bens ou valores obtidos ilicitamente, suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, e multa.

d) apenas às sanções de suspensão de direitos políticos, proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, e multa.

e) apenas às sanções de multa e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios.

12. (Cebraspe – MPE TO/2022 - adaptada) A respeito de improbidade administrativa, assinale a opção correta.

a) A configuração de ato de improbidade contrário a princípio da administração pública independe de prova de dano ao erário ou enriquecimento ilícito do agente.

b) A exigência de que os agentes públicos apresentem declaração anual de bens ao órgão ou ao ente a que estejam ligados pode ser mitigada em caso de recusa de consciência, devidamente fundamentada.

c) A ação por improbidade administrativa tem natureza criminal.

d) No atual regime legal da improbidade administrativa, são puníveis atos praticados com culpa grave, devidamente provados e que tenham causado dano ao erário.

13. (Cebraspe – MPC SC/2022) A responsabilidade sucessória da sociedade empresária incorporadora pelos atos da incorporada está limitada, em regra, ao patrimônio transferido pelo ato de incorporação.

14. (Cebraspe – MPC SC/2022) A voluntariedade do agente na prática do ato é suficiente, por si só, para a caracterização do dolo nas condutas ilícitas tipificadas na Lei nº 8.429/1992.

15. (Cebraspe – MPC SC/2022) Os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador têm aplicabilidade no sistema de improbidade disciplinado na Lei de Improbidade Administrativa.

16. (Cebraspe – MPC SC/2022) No ato de improbidade administrativa decorrente de violação dos princípios da administração pública, o enriquecimento do agente público é irrelevante para a configuração do ilícito.

17. (Cebraspe – MPC SC/2022) Concorrer culposamente para a indevida incorporação de bem público ao patrimônio particular constitui ato de improbidade administrativa.

18. (Cebraspe – MPC SC/2022) A Lei de Improbidade Administrativa aplica-se aos atos praticados contra o patrimônio público de entidade privada cujo funcionamento seja custeado pelo poder público.

19. (Cebraspe – MPC SC/2022) As pessoas física e jurídica podem ser sancionadas pela prática de ato de improbidade administrativa.

20. (Cebraspe – MPC SC/2022) A Lei nº 14.230/2021 revogou a seção que tratava dos atos de improbidade administrativa decorrentes da concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário.

21. (Cebraspe – MPC SC/2022) Constitui ato de improbidade administrativa nomear parente em linha reta, até o quarto grau, para o exercício de função gratificada na administração pública direta.

22. (Cebraspe – MPC SC/2022) A Lei nº 14.230/2021 passou a exigir a efetiva ocorrência de dano patrimonial ao erário para a configuração da improbidade decorrente de ato que atente contra os princípios da administração pública.

23. (Cebraspe – INSS/2022) Ainda que não seja agente público, aquele que induzir ou concorrer culposa ou dolosamente para a prática de ato de improbidade administrativa sujeitar-se-á, no que couber, às disposições da Lei nº 8.429/1992.

24. (Cebraspe – Ibama / 2022) Considerando a hipótese de que, no seu exercício profissional, determinado servidor público tenha utilizado, para fins de interesse particular, os serviços de servidor subordinado a ele, julgue os itens seguintes.

A atuação do superior hierárquico, nesse caso, constitui ato de improbidade administrativa que importa lesão ao erário.

25. (Cebraspe – Ibama / 2022) Considerando a hipótese de que, no seu exercício profissional, determinado servidor público tenha utilizado, para fins de interesse particular, os serviços de servidor subordinado a ele, julgue os itens seguintes.

Tal conduta do superior hierárquico configurará ato de improbidade administrativa apenas se tiver sido praticada de forma dolosa.

26. (Cebraspe – Ibama / 2022) Considerando a hipótese de que servidor público civil do Poder Executivo federal tenha usado, em benefício de terceiros, informação privilegiada que deveria manter em segredo, obtida em âmbito interno de seu serviço, julgue os itens a seguir.

Tal conduta configura ato improbidade que causa lesão ao erário.

27. (Cebraspe – PGE PB / 2021) Com base na Lei n.º 8.429/1992, bem como na doutrina e na jurisprudência dos tribunais superiores acerca de improbidade administrativa, assinale a opção correta.

a) A representação para que seja investigado ato de improbidade somente poderá ser realizada por alguma das autoridades expressamente legitimadas.

b) Os procuradores do estado da Paraíba, por exercerem função essencial à justiça, são excluídos, como sujeitos ativos, do âmbito de aplicação da Lei n.º 8.429/1992.

c) Sanção penal aplicada por ato de improbidade exclui eventuais sanções administrativas relativas ao mesmo ato.

d) O STF pacificou a tese de que o processo e julgamento por crime de responsabilidade praticado por prefeito municipal impede a responsabilização do agente por ato de improbidade administrativa, haja vista a dependência das instâncias.

e) Segundo tese firmada pelo STF, são imprescritíveis as ações de ressarcimento ao erário fundadas na prática de ato doloso tipificado na Lei n.º 8.429/1992.

28. (Cebraspe – PGE AL / 2021 – adaptada) O dirigente de determinado órgão público deixou de prestar contas quando estava obrigado a fazê-lo, mesmo dispondo das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades; e, ainda, liberou verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes. Nessa situação hipotética, de acordo com a Lei n.º 8.429/1992, considerando que o dirigente agiu de forma dolosa nos dois casos, ele estará sujeito às sanções decorrentes da prática de

a) atos de improbidade administrativa que atentaram contra os princípios da administração pública, pelas duas condutas.

b) ato de improbidade administrativa que causou prejuízo ao erário, pela primeira conduta, e ato de improbidade administrativa que importou enriquecimento ilícito, pela segunda conduta.

c) ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da administração pública, pela primeira conduta, e ato de improbidade administrativa que causou prejuízo ao erário, pela segunda conduta.

d) ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da administração pública, pela primeira conduta, e ato de improbidade administrativa que importou enriquecimento ilícito, pela segunda conduta.

e) ato de improbidade administrativa que causou prejuízo ao erário, pela primeira conduta, e ato de improbidade administrativa que atentou contra os princípios da administração pública, pela segunda conduta.

29. (Cebraspe – MPE SC / 2021) A União, por intermédio do Ministério da Saúde, firmou convênio com um município catarinense para a construção de um hospital materno-infantil. Por meio desse convênio, a União repassou ao município sessenta milhões de reais, enquanto o município deveria, a título de contrapartida, investir seis milhões de reais na obra. Considerando a grande relevância do hospital para a comunidade local, o prefeito decidiu contratar diretamente a empresa responsável pela construção. A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

Na apreciação de uma eventual lide referente ao cometimento de ato de improbidade administrativa pelo prefeito, o juiz poderá conceder, caso o autor da ação de improbidade administrativa assim tenha requerido, tutela antecipada para suspender os direitos políticos do prefeito, se houver fortes indícios de seu locupletamento.

30. (Cebraspe – MPE SC / 2021) A União, por intermédio do Ministério da Saúde, firmou convênio com um município catarinense para a construção de um hospital materno-infantil. Por meio desse convênio, a União repassou ao município sessenta milhões de reais, enquanto o município deveria, a título de contrapartida, investir seis milhões de reais na obra. Considerando a grande relevância do hospital para a comunidade local, o prefeito decidiu contratar diretamente a empresa responsável pela construção. A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

Eventual condenação do prefeito por crime de responsabilidade perante a câmara municipal não impedirá que ele venha a ser condenado, também, na esfera penal por ato de improbidade administrativa, dado que essas duas condenações, consoante entendimento do STF, não podem ser consideradas como *bis in idem*.

31. (Cebraspe – MPE SC / 2021) A União, por intermédio do Ministério da Saúde, firmou convênio com um município catarinense para a construção de um hospital materno-infantil. Por meio desse convênio, a União repassou ao município sessenta milhões de reais, enquanto o município deveria, a título de contrapartida, investir seis milhões de reais na obra. Considerando a grande relevância do hospital para a comunidade local, o prefeito decidiu contratar diretamente a empresa responsável pela construção. A partir dessa situação hipotética, julgue o item a seguir.

A ação do prefeito de dispensar a licitação somente se enquadrará como improbidade administrativa se tiver ocorrido enriquecimento ilícito ou prejuízo ao erário.

32. (Cebraspe – PCDF / 2021) Durante a fase de instrução processual de determinada ação civil pública por improbidade administrativa, um réu, servidor público, foi afastado de suas funções por determinação judicial, para resguardar a instrução processual. Sobreveio julgamento de procedência dos pedidos e o réu foi, então, condenado à perda da função pública. Tendo o caso em tela como referência, julgue o item a seguir, à luz do disposto na Lei n.º 8.429/1992.

Dada a penalidade imposta ao réu, conclui-se que a conduta por ele praticada causou dano ao patrimônio público.

33. (Cebraspe – PCDF / 2021) As ações de improbidade administrativa admitem a solução pela via consensual, sendo legalmente prevista a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível.

34. (Cebraspe – MPE AP / 2021 – adaptada) Acerca da Lei n.º 8.429/1992, que dispõe sobre atos de improbidade administrativa, assinale a opção correta.

a) São penalidades da referida lei ressarcimento ao erário, suspensão dos direitos políticos, prisão, multa e proibição de contratar com o poder público.

b) A lesão ao erário, dolosa, que enseja perda patrimonial, constitui ato de improbidade administrativa.

c) A lei em questão somente se aplica aos agentes públicos, não alcançando terceiros que eventualmente concorram na conduta ímproba.

d) Dada a natureza do ato de improbidade administrativa, são vedados transação, acordo ou conciliação entre as partes da ação de improbidade administrativa.

e) A ação de improbidade administrativa prescreve em três anos a contar do término do mandato eletivo.

35. (Cebraspe – Depen / 2021) Considere que João, agente público empossado, recuse-se a prestar declaração de bens dentro do prazo estabelecido pela administração. Nessa situação hipotética, João deverá ser punido com a pena de demissão.

36. (Cebraspe – ANM / 2021) São considerados atos de improbidade administrativa somente aqueles que importem em enriquecimento ilícito do infrator ou prejuízo financeiro ao erário.

37. (Cebraspe – TCE RJ / 2021 – adaptada) Servidor público que dispensar indevidamente processo licitatório estará sujeito a responder por improbidade administrativa, somente se a conduta tiver sido dolosa.

38. (Cebraspe – STJ/2018) O agente público que facilitar a incorporação de verba integrante do acervo patrimonial da União ao patrimônio de pessoa física, ainda que aja de boa-fé e sem dolo ou culpa, praticará ato de improbidade administrativa, submetendo-se às sanções previstas em lei.

39. (Cebraspe – STJ/2018) As sanções aplicáveis nos casos de enriquecimento ilícito são cabíveis apenas para agentes públicos, excluindo-se a possibilidade de responsabilização administrativa de pessoa que não exerça mandato, cargo, emprego ou função administrativa.

40. (Cebraspe – STJ/2018 - adaptada) O servidor público que revelar a particular determinado fato sigiloso de que tenha ciência em razão das atribuições, propiciando beneficiamento por informação privilegiada, praticará ato de improbidade administrativa atentatório aos princípios da administração pública.

41. (Cebraspe – ABIN/2018) A condenação pela prática de ato de improbidade administrativa é hipótese de que resulta perda dos direitos políticos.

42. (Cebraspe – STM/2018) Conforme a Lei de Improbidade Administrativa — Lei n.º 8.429/1992 —, se um agente público regularmente processado e condenado por ter causado lesão ao patrimônio público vier a falecer antes de submeter-se às penalidades que lhe tiverem sido impostas, estas não poderão afetar os seus sucessores, tampouco atingir a herança.

43. (Cebraspe – PC MA/2018) À luz da CF, os atos de improbidade administrativa poderão acarretar o(a)

a) suspensão dos direitos políticos.

b) disponibilidade dos bens.

c) cassação de direitos políticos.

d) suspensão da função pública.

e) ressarcimento ao erário, o que inviabiliza a persecução penal.

GABARITO

1. C	**12.** A	**23.** E	**34.** B
2. E	**13.** C	**24.** E	**35.** C
3. E	**14.** E	**25.** C	**36.** E
4. C	**15.** C	**26.** E	**37.** C
5. E	**16.** C	**27.** E	**38.** E
6. C	**17.** E	**28.** C	**39.** E
7. E	**18.** C	**29.** E	**40.** C
8. C	**19.** C	**30.** E	**41.** E
9. E	**20.** C	**31.** E	**42.** E
10. E	**21.** E	**32.** E	**43.** A
11. E	**22.** E	**33.** C	

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 19ª Ed. Rio de Janeiro: Método, 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27ª Edição. São Paulo: Atlas, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Reforma da lei de improbidade administrativa comentada e comparada: Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021**. – 1. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022.

Justen Filho, Marçal. Reforma da Lei de Improbidade Administrativa (p. 5). Forense. Edição do Kindle.

MEIRELLES, H.L.; ALEIXO, D.B.; BURLE FILHO, J.E. **Direito administrativo brasileiro**. 39ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

ESSA LEI TODO MUNDO CONHECE:
PIRATARIA É CRIME.

Mas é sempre bom revisar o porquê e como você pode ser prejudicado com essa prática.

1.

Professor investe seu tempo para elaborar os cursos e o site os coloca à venda.

2.

Pirata divulga ilicitamente (grupos de rateio), utilizando-se do anonimato, nomes falsos ou laranjas (geralmente o pirata se anuncia como formador de "grupos solidários" de rateio que não visam lucro).

3.

Pirata cria alunos fake praticando falsidade ideológica, comprando cursos do site em nome de pessoas aleatórias (usando nome, CPF, endereço e telefone de terceiros sem autorização).

4.

Pirata compra, muitas vezes, clonando cartões de crédito (por vezes o sistema anti-fraude não consegue identificar o golpe a tempo).

5.

Pirata fere os Termos de Uso, adultera as aulas e retira a identificação dos arquivos PDF (justamente porque a atividade é ilegal e ele não quer que seus fakes sejam identificados).

6.

Pirata revende as aulas protegidas por direitos autorais, praticando concorrência desleal e em flagrante desrespeito à Lei de Direitos Autorais (Lei 9.610/98).

7.

Concurseiro(a) desinformado participa de rateio, achando que nada disso está acontecendo e esperando se tornar servidor público para exigir o cumprimento das leis.

8.

O professor que elaborou o curso não ganha nada, o site não recebe nada, e a pessoa que praticou todos os ilícitos anteriores (pirata) fica com o lucro.

Deixando de lado esse mar de sujeira, aproveitamos para agradecer a todos que adquirem os cursos honestamente e permitem que o site continue existindo.