

Graduado em Direito na Universidade Federal de Juiz de Fora. Advogado. Pós-graduação em Direito Processual pela Universidade Cândido Mendes.



LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - COMENTÁRIOS E TESES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Esta obra é um estudo aprofundado sobre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/92). Foram analisados os informativos do STF publicados até 22 de setembro de 2023 (Informativo 1108/2023) e do STJ até 10 de outubro de 2023 (Informativo 790/2023). Além disso, acrescentou-se enunciados do STJ publicados no "jurisprudências em teses". Ademais, de modo a enriquecer a obra, foram inseridas questões de concursos aplicadas nos mais diferentes certames públicos pelo país, focando, principalmente, naqueles realizados pela CESPE/CEBRASPE.

 **Guedes Jus**
editora



DO
MA



LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - COMENTÁRIOS E TESES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

M
DO

LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA - COMENTÁRIOS E TESES DOS TRIBUNAIS SUPERIORES

JULGADOS DO STF E DO STJ E QUESTÕES DE CONCURSOS PÚBLICOS

 **Guedes Jus**
editora

**LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA –
COMENTÁRIOS E TESES DOS
TRIBUNAIS SUPERIORES:
JULGADOS DO STF E DO STJ E
QUESTÕES DE CONCURSOS
PÚBLICOS**

MAT

ADO

**LEI DE IMPROBIDADE
ADMINISTRATIVA –
COMENTÁRIOS E TESES DOS
TRIBUNAIS SUPERIORES:
JULGADOS DO STF E DO STJ E
QUESTÕES DE CONCURSOS
PÚBLICOS**

 **Guedes Jus**
editora

2023

Copyright: Editora GuedesJus

Rua Iririú, 195, Saguauçu – Joinville-SC.

CEP: 89221-301

CNPJ: 51.200.522/0001-78

SAC | contato@guedesjus.com.br

Serviços editoriais: Thais Guedes

As opiniões, as interpretações e os conceitos emitidos nesta obra são de responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, o ponto de vista da Editora GuedesJus.

Nenhuma parte dessa publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Editora GuedesJus. A violação dos direitos autorais é crime estabelecido na Lei 9.610/98.

Conselho Editorial

Abimael Francisco de Carvalho Silva, Carlos René Magalhães Mascarenhas, David Martins Mendonça, Eliézer Guedes de Oliveira Junior, Kaiann Barentin, Mariana Mostagi Aranda, Thais Tayane Carvalho Guedes e Tiago Neu Jardim

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) **(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Macl [REDACTED] lla.

Lei de Improbidade Administrativa – Comentários e Teses dos Tribunais Superiores: Julgado [REDACTED] STF [REDACTED] STJ e Questões de Concursos Públicos / Mat [REDACTED] o. -- 1. ed. -- Joinville-SC: Editora GuedesJus, 2023.

Bibliografia.

ISBN 978-65-6104-045-7.

1. Direito Administrativo. Brasil. I. Título.

CDU-341.3.



in

*zor, que
do-me e
simo nos
amor e
durante
ornada.*

l

*a força e
/ocê me
uro e da
te grato.*

*co
i*

*e sempre
oiaram
pilar de
ba vida.*

so

*que me
ornada,
mentos
ente que
lamente.*

*família,
a base
ocês são
ra ser o
osso ser.*

*anos de
lico esta
fazerem
ornada.*

APRESENTAÇÃO

É com grande prazer que apresento a vocês o livro “Lei de Improbidade Administrativa – comentários e teses dos tribunais superiores”. Esta obra é um estudo aprofundado sobre a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8.429/92), alterada recentemente pela Lei 14.230/2021.

O livro explora a complexidade da improbidade administrativa, instituto que é considerado um dos principais não só do âmbito Direito Administrativo, como também do Direito brasileiro. Trata-se de temática objeto de amplos debates nos mais diversos campos do direito, tornando-se, inclusive, presente em discussões públicas por pessoas de fora da área jurídica.

Neste contexto, em um momento histórico e jurídico na qual há diversos trabalhos acerca desta temática sendo publicados, tal estudo tem como norte central apresentar os entendimentos dos tribunais superiores. Foram analisados os informativos do Supremo Tribunal Federal publicados até 22 de setembro de 2023 (Informativo 1108/2023) e do Superior Tribunal de Justiça até 10 de outubro de 2023 (Informativo 790/2023). Além disso, acrescentou-se enunciados do Superior Tribunal de Justiça publicados no “jurisprudências em teses”, material que apresenta, periodicamente, um conjunto de teses com os julgados mais recentes do STJ sobre determinada matéria, selecionados até a data especificada.

Ademais, de modo a enriquecer a obra, foram inseridas questões de concursos aplicadas nos mais diferentes certames públicos pelo país, focando, principalmente, naqueles realizados pela CESPE/CEBRASPE. Assim, objetivou-se dialogar com os mais diversos destinatários jurídicos, sendo destinada a estudantes e acadêmicos de direito, advogados e qualquer pessoa interessada em aprofundar seus conhecimentos sobre o direito processual.

Espero que este livro inspire reflexões profundas e enriqueça seu conhecimento acerca do instituto da improbidade

administrativa por meio do estudo dos entendimentos dos tribunais superiores. Boa leitura!

M: [REDACTED] ado
Autor

SUMÁRIO

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992	11
CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS	14
CAPÍTULO II - DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	26
SEÇÃO I - Dos Atos de Improbidade Administrativa que Importam Enriquecimento Ilícito.....	27
SEÇÃO II - Dos Atos de Improbidade Administrativa que Causam Prejuízo ao Erário	30
SEÇÃO II-A - (Revogado pela Lei 14.230, de 2021)	35
SEÇÃO III - Dos Atos de Improbidade Administrativa que Atentam Contra os Princípios da Administração Pública	35
CAPÍTULO III - DAS PENAS	42
CAPÍTULO IV - DA DECLARAÇÃO DE BENS.....	53
CAPÍTULO V - DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E DO PROCESSO JUDICIAL.....	54
CAPÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES PENAIS.....	96
CAPÍTULO VII - DA PRESCRIÇÃO	102
CAPÍTULO VIII - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS.....	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111

LEI Nº 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992

►Vide ADI 7236

Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências.

►Redação dada pela Lei 14.230/21

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Comentário: A improbidade administrativa é um ato ou conduta desonesta praticada em face da Administração Pública e é caracterizada por ocasionar um dano extraordinário que viola direitos, valores ou princípios juridicamente relevantes e protegidos para o interesse público. A improbidade administrativa é uma forma especial (qualificada) de imoralidade, não se confundindo com esta. Nesse sentido: “Nos termos da doutrina existente, improbidade administrativa na Administração Pública é uma especial ou qualificada forma de imoralidade” (VUNESP – Procurador de São José dos Campos – 2019). Além disso, é considerada uma norma de natureza difusa. Nesses termos: “A probidade administrativa configura norma difusa, visto que os bens pertencentes ao Estado constituem res publica, devendo ser coibido qualquer desvio de destinação desses bens” (CESPE/CEBRASPE – DPE/AC – 2012). Cabe ressaltar que a ilegalidade e a improbidade não são sinônimos. Aplicando tal entendimento: “A ilegalidade e a improbidade não são situações ou conceitos intercambiáveis, cada uma delas tendo a sua

peculiar conformação estrita: a improbidade é uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando com desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave. [...]Mas nem toda ilegalidade é ímproba. [...]Quando não se faz distinção conceitual entre ilegalidade e improbidade, ocorre a aproximação da responsabilidade objetiva por infrações”. STJ. 1ª Turma. REsp 1193248-MG, Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, julgado em 24/4/2014 (Info 540).

Comentário: o art. 37, §4º, da Constituição Federal de 1988, prevê a improbidade administrativa: “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”.

Comentário: a Lei 8.429/92 é irretroativa: “a Lei de Improbidade Administrativa não pode ser aplicada retroativamente para alcançar fatos anteriores a sua vigência, ainda que ocorridos após a edição da Constituição Federal de 1988” (REsp n. 1.129.121/GO, relatora Ministra Eliana Calmon, relator para acórdão Ministro Castro Meira, Segunda Turma, julgado em 3/5/2012, DJe de 15/3/2013).

Comentário: “É lícita a cumulação de pedidos de natureza condenatória, declaratória e constitutiva na ação civil pública por ato de improbidade administrativa” (Edição 186 – Improbidade Administrativa III – Jurisprudência em Teses STJ).

Comentário: Cabível pedido de danos morais coletivos na ação de improbidade administrativa: “na ação civil pública por ato de improbidade administrativa, é cabível a compensação por danos morais na defesa de interesse difuso ou coletivo” (Edição 186 – Improbidade Administrativa III – Jurisprudência em Teses STJ).

Comentário: “O magistrado não está obrigado a aplicar cumulativamente todas as penas previstas no art. 12 da Lei n.

8.429/92, podendo, mediante adequada fundamentação, fixá-las e dosá-las segundo a natureza, a gravidade e as consequências da infração” (Edição 186 – Improbidade Administrativa III – Jurisprudência em Teses STJ).

Comentário: acerca da aplicabilidade da Lei n.º 14.230/2021, o STF determinou: “A partir do advento da Lei 14.230/2021 (nova Lei de Improbidade Administrativa – LIA) — cuja publicação e entrada em vigor ocorreu em 26.10.2021 —, deixou de existir, no ordenamento jurídico, a tipificação para atos culposos de improbidade administrativa. [...] Por força do art. 5º, XXXVI, da CF/88, a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, promovida pela Lei 14.230/2021, é irretroativa, de modo que os seus efeitos não têm incidência em relação à eficácia da coisa julgada, nem durante o processo de execução das penas e seus incidentes. Incide a Lei 14.230/2021 em relação aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência da Lei 8.429/92, desde que não exista condenação transitada em julgado, cabendo ao juízo competente o exame da ocorrência de eventual dolo por parte do agente. Os prazos prescricionais previstos na Lei 14.230/2021 não retroagem, sendo aplicáveis a partir da publicação do novo texto legal (26.10.2021). Tese fixada pelo STF: 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 da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação

expressa do texto anterior; devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente; 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 (STF. Plenário. ARE 843989/PR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 18/8/2022 (Repercussão Geral – Tema 1.199) (Info 1065)). O STJ alinhou-se ao entendimento do STF: “Em atenção ao Tema 1199/STF, deve-se conferir interpretação restritiva às hipóteses de aplicação retroativa da Lei nº 14.230/2021, adstringindo-se aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado” (STJ. 1ª Turma. PET no AgInt nos EDcl no AREsp 1.877.917/RS, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 23/5/2023 (Info 776)).

Comentário: “De acordo com a jurisprudência do STF, a revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa, feita pela Lei n.º 14.230/2021, atinge processos pendentes, sem trânsito em julgado, devendo o juízo competente verificar eventual conduta dolosa do agente” (CESPE/CEBRASPE – AGU – Procurador Federal – 2023).

Comentário: “Os ilícitos de improbidade administrativa possuem natureza civil, não se aplicando a regra da retroatividade da norma mais benéfica para ensejar a responsabilização por atos ilícitos civis de improbidade administrativa por ausência de expressa previsão legal” (CESPE/CEBRASPE – AGU – Procurador Federal – 2023).

CAPÍTULO I - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei.

►Redação dada pela Lei 14.230/21

Parágrafo único. (Revogado).

►Redação dada pela Lei 14.230/21

§1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

►Incluído pela Lei 14.230/21

Comentário: a partir das alterações promovidas pela Lei nº. 14.230/2021, para a configuração dos atos de improbidade administrativa as condutas devem ser dolosas. Assim, foi abolida a modalidade culposa. No mesmo sentido é o art. 17-C, §1º, da Lei de Improbidade Administrativa.

Comentário: ressalta-se que, conforme parte final do art. 1º, §1º, da LIA, a referida Lei não exaure os tipos de conduta que configuram atos de improbidade administrativa, tendo em vista que outros podem ser previstos em leis especiais.

§2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente.

►Incluído pela Lei 14.230/21

Comentário: entende a doutrina que tal dispositivo consagrou a necessidade do dolo específico para a configuração dos atos de improbidade administrativa. Assim, exige-se, além do dolo, o elemento subjetivo especial para configurar a conduta ímproba. Entende a doutrina que o proveito auferido pelo agente público ou terceiro não necessariamente precisa ser de natureza econômica.

§3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa.

►Incluído pela Lei 14.230/21

§4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador.

►Incluído pela Lei 14.230/21

Comentário: no âmbito dos tribunais superiores o entendimento consolidado é de que a ação de improbidade administrativa possui natureza cível. Nesse sentido: “As sanções da Lei de Ação Popular, da Lei de Ação Civil Pública e da Lei de Improbidade Administrativa não têm caráter penal, mas formam o arcabouço do direito administrativo sancionador, de cunho eminentemente punitivo, fato que autoriza trazermos à baila a lógica do Direito Penal, ainda que com granus salis. É razoável pensar, pois, que pelo menos os princípios relacionados a direitos fundamentais que informem o Direito Penal devam, igualmente, informar a aplicação de outras leis de cunho sancionatório. (...) De acordo com essa linha de argumentação, um princípio norteador do Direito Penal que, em minha opinião, deve ter plena aplicação no campo do Direito Administrativo sancionador é o princípio da culpabilidade (...)” (STJ REsp 765212/AC)”.

Comentário: “o ato de improbidade administrativa não constitui, por si só, crime (CESPE/CEBRASPE – AGU – Advogado da União – 2023).

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

integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

► Incluído pela Lei 14.230/21

Comentário: nesse sentido, “a Lei de Improbidade Administrativa busca tutelar o patrimônio dos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo” (CESPE/CEBRASPE – CNMP – Analista do CNMP – Área: Tecnologia da Informação e Comunicação – Especialidade – Desenvolvimento de Sistemas – 2023).

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

► Incluído pela Lei 14.230/21

Comentário: FGV – XXXI Exame de Ordem Unificado – OAB – Prova Prático-Profissional – Área: Direito Administrativo: “A Associação Verdinha, apesar de qualificada como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, não recebeu qualquer verba do erário, de modo que José dos Santos não poderia ser sujeito ativo da conduta ímproba a ele imputada, tal como se depreende do Art. 1º da Lei nº 8.429/92”¹.

§7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja

1

https://oab.fgv.br/arq/634/264215_GABARITO%20JUSTIFICADO%20-%20DIREITO%20ADMINISTRATIVO.pdf

criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

► Incluído pela Lei 14.230/21

Comentário: a doutrina afirma que são sujeitos passivos do ato de improbidade: entes da Administração Pública Direta; Entidades da Administração Pública Indireta; entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais e entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual.

§8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

► Incluído pela Lei 14.230/21

► Vide ADI 7236

Comentário: tal dispositivo encontra com eficácia suspensa. O ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal (STF), concedeu medida liminar para suspender “o artigo 1º, parágrafo 8º, da LIA, que afasta a improbidade nos casos em que a conduta questionada se basear em entendimento controvertido nos Tribunais. O ministro entendeu que, embora a intenção tenha sido proteger a boa-fé do gestor público, o critério é excessivamente amplo e gera insegurança jurídica. O ministro assinala que há muitos juízes e tribunais competentes para julgar os casos de improbidade administrativa, além de vários tipos de procedimentos. Assim, haverá diversas sentenças

que não servem para definir o entendimento do Poder Judiciário como um todo”².

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se agente público o agente político, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei.

►Redação dada pela Lei 14.230/21

Comentário: o conceito de agente público engloba os agentes públicos de direito, divididos em agentes políticos, servidores públicos e particulares em colaboração (agentes honoríficos), e agentes públicos de fato, segmentado em agentes públicos de fato putativos e necessários. O STF, inclusive, declarou constitucional o art. 2º no que toca a sua ampliação do conceito de agente público (STF. Plenário. ADI 4295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/8/2023 (Info 1105)).

Comentário: o estagiário está englobado no conceito de agente público (STJ. 2ª Turma. REsp 1352035-RS, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 18/8/2015 (Info 568)). Em outras palavras, “é possível o enquadramento de estagiário no conceito de agente público para fins de responsabilização por ato de improbidade administrativa” (Edição 187 – Improbidade Administrativa IV – Jurisprudência em Teses STJ).

Comentário: “é possível responsabilizar o parecerista por ato de improbidade administrativa quando demonstrados indícios de que a peça jurídica teria sido redigida com erro

2

<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=49970>

8