

EXTENSIVO **2025**
MINISTÉRIO
PÚBLICO ESTADUAL

Direito Administrativo

Improbidade Administrativa e a proteção
ao patrimônio público e social

Parte 01



SUMÁRIO

DIREITO ADMINISTRATIVO	3
1. REFORMA À LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	3
2. CONCEITO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	3
3. ELEMENTO SUBJETIVO NA NOVA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	10
4. A RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA.....	13
5. INEXISTÊNCIA DE IMPROBIDADE POR DIVERGÊNCIA DE INTERPRETAÇÃO DA LEI.....	17
6. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.....	18
7. SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	19



DIREITO ADMINISTRATIVO

Olá, pessoal. Tudo bem? Hoje, estudaremos a Lei de Improbidade Administrativa. De antemão, adianto que a presente lei é de uma importância absurda para nossas provas de membro do Ministério Público, não podendo o estudo se resumir à mera leitura da lei, já que há diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais que precisamos conhecer, tanto para a fase objetiva, como também para as demais etapas.

VOCÊ SABIA? Nos últimos 5 anos, o tema “improbidade administrativa” foi cobrado pelo menos **100 vezes** em provas objetivas dos concursos de Promotor de Justiça. Será que tem relevância? Por isso este material foi dividido em três partes, pois para concursos de MP ele tem uma relevância muito grande. 😊

1. Reforma à Lei de Improbidade Administrativa

Lei n.º 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa) sofreu significativas alterações pela Lei nº 14.230/2021. Primeiro, eu quero que vocês saibam que praticamente todos os dispositivos foram alterados. Segundo, conquanto tenha sofrido tantas modificações, a ponto de se tornar conhecida como “**a nova lei de improbidade administrativa**”, a legislação, formalmente, permaneceu com o número antigo, isto é, **8.429/92**. Também fiquem cientes de que diversos desses novos dispositivos tiveram sua constitucionalidade questionada no STF.

Vamos iniciar o nosso estudo? 📖

2. Conceito de Improbidade Administrativa

Inicialmente, é importante compreender o conceito de “*improbidade administrativa*”.

Consultando a nossa Constituição Federal, encontramos a “fonte normativa principal”¹ do tema estudado, isto é, o **art. 37, §4º**, ora transcrito:

Art. 37, § 4º Os **atos de improbidade administrativa** importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Além disso, existem outros dispositivos constitucionais de suma relevância, que se relacionam ao assunto!²

Aproveite para tomar nota e marcar no seu *vade!* ✍️

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 955. E-book.

² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 955. E-book.



⇒ **Art. 14, §9º, da CRFB:** Determina que Lei Complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato etc;

⇒ **Art. 15, inciso V, da CRFB:** Insere a Improbidade Administrativa dentre as hipóteses em que se admite a perda ou suspensão dos direitos políticos;

⇒ **Art. 37, caput, da CRFB:** Insere a moralidade dentre os princípios da Administração Pública;

⇒ **Art. 37, §5º, da CRFB:** Dispõe sobre o prazo prescricional para ilícitos que ocasionem danos ao erário;

⇒ **Art. 85, inciso V, da CRFB:** Prevê o crime de responsabilidade do Presidente da República por ato que atente contra a probidade na Administração.

➔ **CAIU NA SEGUNDA FASE DO MP/SP (2021)** Elabore dissertação sobre o tema “Improbidade Administrativa”, observando rigorosamente o roteiro a seguir: **1) Previsões diretas e indiretas do instituto da improbidade administrativa na Constituição Federal.** a) As previsões indiretas. b) Previsão direta e específica.

Padrão de resposta: “a) As previsões indiretas constam dos artigos 14, § 9º; 15, V; 85, V, todos da Constituição da República; e do artigo 97, § 10, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Espera-se que o candidato seja capaz de encontrar, citar, e comentar, transcrevendo os dispositivos do texto constitucional e seu ADCT. b) Previsão direta e específica é encontrada no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal. Espera-se que o candidato seja capaz de citar, transcrever, e explicitar a diferença entre as sanções, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário”.

No plano infraconstitucional, a **Lei n.º 8.429/92³** é responsável por disciplinar a Improbidade Administrativa, dispondo o seguinte:

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 nº 14.230, de 2021)

É possível notar que nenhum dos dispositivos acima citados, seja de matriz constitucional⁴ ou legal, apresenta um conceito preciso, a respeito do que seja a improbidade administrativa.

³ “Além da LIA, outros diplomas se destinam à proteção de diversos valores na Administração Pública e preveem medidas e sanções com o intuito de protegê-los. Citem-se, como exemplos, a Lei nº 4.717, de 29.6.1965 (regula a ação popular contra imoralidade administrativa); Lei nº 8.730, de 10.11.1993 (exige declaração de bens de servidores públicos); Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000 (responsabilidade na gestão fiscal); Lei nº 10.028, de 19.10.2000 (tipologia de crimes praticados em detrimento da LC nº 101/2000); Lei nº 12.846, de 1.8.2013 (responsabilidade de pessoas jurídicas por atos contra a Administração), entre outras”. [CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 956. E-book].

⁴ “Como se nota, a Constituição não define de modo direto o que vem a ser probidade ou improbidade. Definir as condutas ímprobadas, as penas e o modo de sua aplicação é tarefa que compete ao legislador que, todavia, não está livre em sua tarefa de criar normas. Embora se reconheça a ele amplo grau de liberdade de conformação, fato é que a Constituição prevê um gabarito mínimo que não



Em contrapartida, existem importantes considerações doutrinárias sobre o assunto, a exemplo do entendimento exposto pelos professores Daniel Amorim Assumpção Neves e Rafael Carvalho Rezende, segundo o qual:

“[...] o vocábulo “probidade”, do latim *probitate*, significa aquilo que é bom, relacionando-se diretamente à honradez, à honestidade e à integridade. A **improbidade**, ao contrário, deriva do latim *improbitate*, que significa **imoralidade, desonestidade**”.⁵

Após a leitura da definição acima mencionada, é inevitável surgir o seguinte questionamento:

É possível afirmar que “**Improbidade Administrativa**” e “**Imoralidade Administrativa**” apresentam o mesmo significado?

Vamos analisar, juntos, os principais posicionamentos sobre o assunto!

Em síntese, a doutrina tem se dividido em três correntes, como disserta José dos Santos Carvalho Filho:

“A doutrina, em geral, procura distinções quanto ao sentido de *probidade* e de *moralidade*, já que ambas as expressões são mencionadas na Constituição. Alguns consideram distintos os sentidos, entendendo que **a probidade é um subprincípio da moralidade**. Para outros, **a probidade é conceito mais amplo do que o de moralidade**, porque aquela não abarcaria apenas elementos morais. Outros ainda sustentam que, em última instância, **as expressões se equivalem**, tendo a Constituição, em seu texto, mencionado a moralidade como princípio (art. 37, *caput*) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio (art. 37, § 4º).”⁶

⇒ **1ª Corrente:** A probidade é considerada um **subprincípio da moralidade** (**Adepto:** Bernardo Strobel Guimarães):

De um ponto de vista amplo, **improbidade seria uma espécie qualificada de ofensa à moralidade**, que atenta contra os valores que derivam da ideia de República. Qualificada porque **toda improbidade implica em ofensa à moralidade administrativa**, mas **nem toda imoralidade corresponde à prática de um ato de improbidade**. Isto é, há muitas espécies de infrações administrativas que, embora violem o princípio constitucional da moralidade, não constituem atos de

pode ser desrespeitado”. [GUIMARÃES, Bernardo Strobel *et al.* **A nova improbidade administrativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023. p. 21].

⁵ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Forense: 2022, p. 16-17. Edição do Kindle.

⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 954. E-book.



improbidade. Infrações de conteúdos, naturezas e dimensões diferentes não podem ser classificadas dentro de uma mesma categoria normativa.⁷

⇒ 2ª Corrente: A **probidade** é um **conceito mais amplo do que a moralidade**, porque abarca outros elementos, além dos morais; (**Adeptos**: Maria Sylvia Zanella Di Pietro; Daniel Assumpção e Rafael Rezende):

“Comparando moralidade e probidade, pode-se afirmar que, como princípios, significam praticamente a mesma coisa, embora algumas leis façam referência às duas separadamente, do mesmo modo que há referência aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade como princípios diversos, quando este último é apenas um aspecto do primeiro. No entanto, quando se fala em improbidade como ato ilícito, como infração sancionada pelo ordenamento jurídico, deixa de haver sinonímia entre as expressões improbidade e imoralidade, porque **aquela tem um sentido muito mais amplo e muito mais preciso, que abrange não só atos desonestos ou imorais, mas também e principalmente atos ilegais**. [...] como princípios, os da moralidade e probidade se confundem; como infração, **a improbidade é mais ampla do que a imoralidade**, porque **a lesão ao princípio da moralidade constitui uma das hipóteses de atos de improbidade definidos em lei**”.⁸

“**Não obstante a divergência sobre o tema, entendemos que, no Direito positivo, a improbidade administrativa não se confunde com a imoralidade administrativa. O conceito normativo de improbidade administrativa é mais amplo que aquele mencionado no léxico. A imoralidade acarreta improbidade, mas a recíproca não é verdadeira**. Vale dizer: nem todo ato de improbidade significa violação ao princípio da moralidade, especialmente se levarmos em consideração que o art. 11 da LIA **considera improbidade a violação a qualquer princípio da Administração Pública e não apenas a contrariedade ao princípio da moralidade** inserido no art. 37 da CRFB”.⁹

⇒ 3ª Corrente: As expressões são **equivalentes** (**Adepto**: José dos Santos Carvalho Filho):

Em nosso entender, **melhor é esta última posição**. De um lado, **é indiscutível a associação de sentido das expressões, confirmadas por praticamente todos os dicionaristas**; de outro, **parece-nos desnecessário buscar diferenças semânticas em cenário no qual foram elas utilizadas para o mesmo fim** – a preservação do princípio da moralidade administrativa. Decorre, pois, que, diante do direito positivo, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade.¹⁰

⁷ GUIMARÃES, Bernardo Strobel *et al.* **A nova improbidade administrativa**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023. p. 21. E-book.

⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. 2. Reimp. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2024. pp. 1.021-1.022. Edição do Kindle.

⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2022. pp. 16-17. Edição do Kindle.

¹⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 954. E-book.



Conhecer os diferentes posicionamentos acima expostos é importante, especialmente para as **etapas subjetiva e oral** dos certames.

➔ **CAIU NA SEGUNDA FASE DO MP/SP (2021)**¹¹ Elabore dissertação sobre o tema “Improbidade Administrativa”, observando rigorosamente o roteiro a seguir: **d) Improbidade e imoralidade.**

Padrão de resposta: “Considerando que a ideia de moralidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro decorre do direito francês, cuja maior expressão doutrinária, no tema, é o conceito de Maurice Hauriou, espera-se que o concorrente não apenas defina moralidade administrativa nestes termos, como também a distinga da moralidade comum. Necessário outrossim, comente a moral jurídica no que tange à observância das regras de boa administração, como a distinção do bem e do mal, do legal e do ilegal, do honesto e do desonesto, tratando da boa-fé, da lealdade e da honestidade. Deverá ainda tratar da necessidade de observância do fim da entidade pública quando da aplicação do referido princípio ao caso concreto. O concursando deve ainda ser capaz de apresentar as várias correntes que distinguem moralidade de probidade, discorrendo sobre cada uma delas, as quais podem ser agrupadas em três eixos, quais sejam i) todos os atos ímprobos são imorais; ii) são expressões sinônimas; iii) a moralidade é conceito mais amplo que improbidade, de sorte que há atos imorais não ímprobos. Por fim, deverá tomar posição exemplificando condutas”.

Concluída essa parte introdutória, vamos mergulhar no microsistema da improbidade administrativa!

“O microsistema que regula a improbidade administrativa é disciplinado pela Lei nº 8.429, de 2.6.1992 (LIA – Lei de Improbidade Administrativa), com as alterações da Lei nº 14.230, de 25.10.2021, e suas normas tratam não apenas dos atos de improbidade, mas também dos seus autores, das sanções e dos mecanismos de apuração e de punição”.¹²

3. Elemento subjetivo na Improbidade Administrativa

Inicialmente, é imperioso registrar que um dos preceitos que norteia o Direito Administrativo Sancionador é o princípio da culpabilidade, “segundo o qual nenhum resultado danoso juridicamente relevante pode ser atribuído a quem não o tenha produzido por dolo ou culpa”.¹³

“Por força de tal princípio, ressalvadas as hipóteses em que a responsabilidade objetiva esteja expressamente prevista em lei, **é insuficiente a mera demonstração da relação de causalidade entre a conduta do agente e o resultado lesivo. Inexistindo um liame subjetivo unindo o agente à conduta, e esta ao resultado, não será possível a aplicação de sanções**”.¹⁴

¹¹ Como veremos, essa questão do MPE/SP pedia vários conceitos, que serão trabalhados e vistos ao decorrer deste material de improbidade.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 954. E-book.

¹³ Disponível em: [Landolfo Andrade: Novo tipo subjetivo de ato de improbidade - Consultor JurídicoConsultor Jurídico \(conjur.com.br\)](http://LandolfoAndrade.com.br). Acesso em 17 nov. 2023.

¹⁴ Disponível em: [Landolfo Andrade: Novo tipo subjetivo de ato de improbidade - Consultor JurídicoConsultor Jurídico \(conjur.com.br\)](http://LandolfoAndrade.com.br). Acesso em 17 nov. 2023.



Desse modo, a despeito das alterações sofridas após as modificações promovidas pela Lei n.º 14.230/21, as quais vamos estudar a seguir, existe uma premissa que se mantém inalterada:

⚠ A configuração do ato ímprobo, em quaisquer de suas modalidades, exige a análise do elemento subjetivo do agente. Assim, **não se admite** ✗ a responsabilidade objetiva, no âmbito da improbidade administrativa, tanto na sistemática original, quanto na atual!

Inclusive, segundo o próprio STF:

“[...] A Lei 14.230/2021 reiterou, expressamente, a regra geral de necessidade de comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação do ato de improbidade administrativa [...] **Não se admite responsabilidade objetiva no âmbito de aplicação da lei de improbidade administrativa desde a edição da Lei 8.429/92** [...] (STF - ARE: 843989 PR, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 18/08/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022)¹⁵

Vejam que esse aspecto já foi cobrado na primeira fase do certame público do MP/AC:

➔ **CAIU NO MPE/AC- 2022 - CESPE:** A responsabilidade civil, em caso de ato de improbidade administrativa, é:¹⁶

- A) objetiva, independentemente do tipo de ato de improbidade administrativa.
- B) objetiva apenas em relação aos atos que causem prejuízo ao erário.
- C) subjetiva em relação a todos os atos de improbidade administrativa.
- D) objetiva apenas no que se refere aos atos que importem enriquecimento ilícito.
- E) subjetiva apenas no que diz respeito aos atos que causem prejuízo ao erário.

👁 **Vamos, agora, conferir as principais alterações a respeito do assunto. Máxima atenção!**

Na sistemática original da LIA, nota-se que as modalidades previstas no art. 9º (enriquecimento ilícito) e no art. 11 (violação aos princípios da administração pública) somente admitiam a punição da conduta **DOLOSA**, enquanto aquela prevista no art. 10 (lesão ao erário) permitia a punição, tanto da conduta **DOLOSA**, quanto da conduta **CULPOSA**. Em suma, verificava-se a presença dos **elementos subjetivos dolo e culpa**.

No entanto, com as modificações promovidas pela Lei n.º 14.230/21, extirpou-se o elemento subjetivo culposo, de modo que, atualmente, apenas a conduta **DOLOSA** é capaz de configurar o ato de improbidade administrativa, em quaisquer de suas modalidades.

Verifique o teor do art. 1º, §1º, da LIA:

¹⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acesso em 17 nov. 2023.

¹⁶ LETRA C.



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

Para ficar bem didático, confira a tabela abaixo:

MODALIDADES DE IMPROBIDADE	ELEMENTO SUBJETIVO (SISTEMÁTICA ORIGINAL)	ELEMENTO SUBJETIVO (SISTEMÁTICA ATUAL)
Enriquecimento ilícito (art. 9º)	Dolo	Dolo
Lesão ao erário (art. 10)	Dolo ou culpa	Dolo
Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11)	Dolo	Dolo

A exclusão da culpa como elemento subjetivo da conduta ímproba, certamente, pode ser considerada uma das alterações mais impactantes promovidas pela Lei n.º 14.130/21, já tendo sido, inclusive, legitimada pelo STF, no ARE 843.989/PR:

“[...] A opção do legislador em alterar a lei de improbidade administrativa com a supressão da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa foi clara e plenamente válida, uma vez que é a própria Constituição Federal que delega à legislação ordinária a forma e tipificação dos atos de improbidade administrativa e a gradação das sanções constitucionalmente estabelecidas (CF, art. 37, § 4º). [...] (STF - ARE: 843989 PR, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 18/08/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022).¹⁷

Essa alteração tem sido cobrada, reiteradamente, nos certames públicos:

Percebam que o art. 17-C, §1º, da LIA reforça a necessidade do dolo para a configuração da improbidade administrativa, dispondo, expressamente, que **a ilegalidade desprovida do aludido elemento subjetivo não configura ato ímprobo**:

Art. 17-C, § 1º A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

¹⁷ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acesso em 17 nov. 2023.



Desse modo, é de suma importância que vocês saibam que a improbidade não se confunde com a ilegalidade. Nas palavras do STF, o “*ato de improbidade administrativa é um ato ilícito civil qualificado – ilegalidade qualificada pela prática de corrupção*”.¹⁸

Observem, inclusive, que essa distinção foi cobrada na 2ª etapa do certame do MP/SP, em 2021:

➔ **CAIU NA 2ª FASE DO MP/SP -2021-BANCA PRÓPRIA:** Elabore dissertação sobre o tema “Improbidade Administrativa”, observando rigorosamente o roteiro a seguir: 1) Previsões diretas e indiretas do instituto da improbidade administrativa na Constituição Federal. [...] **d) Improbidade e ilegalidade.**

Padrão de resposta: “O candidato deve conceituar legalidade e probidade, e apontar que a ilegalidade é um gênero abrangente da improbidade, isto é, que a improbidade é uma ilegalidade qualificada por outros elementos, que lhe dão uma dimensão de gravidade diferenciada, implicando na reprovabilidade muito intensa e que exige um sancionamento extremamente severo. Deverá ainda fazer constar exemplos segundo os quais se demonstre que nem toda conduta ilegal é ímproba”.

3.1 Dolo específico na Nova Lei de Improbidade Administrativa

Como vimos, a Lei nº 14.230/2021 suprimiu a modalidade culposa da nova lei de improbidade administrativa. O art. 1º, § 2º, dado pela nova redação, trouxe o conceito de **dolo**:

Art. 1º, § 2º Considera-se **DOLO** a **vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito** tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

A respeito do elemento subjetivo doloso, disserta o professor Landolfo Andrade:

“Note-se que o *dolo* é composto por consciência e vontade. A consciência é seu elemento *cognitivo* ou *intelectual*, ao passo que a vontade desponta como seu elemento *volitivo*.

O *elemento cognitivo* consiste no efetivo conhecimento de que o resultado ilícito poderá ocorrer, isto é, o efetivo conhecimento dos elementos integrantes do tipo ímprobo objetivo. No *elemento volitivo*, por seu turno, o agente quer a produção do resultado de forma direta —dolo direto— ou admite a possibilidade de que o resultado ilícito sobrevenha —dolo eventual”.¹⁹

No entanto, é importante destacar que, segundo a doutrina majoritária, não se trata de mero **DOLO GENÉRICO**, como antes entendia a jurisprudência dos Tribunais Superiores, mas sim **DOLO ESPECÍFICO**, nos

¹⁸ STF - ARE: 843989 PR, Relator: ALEXANDRE DE MORAES, Data de Julgamento: 18/08/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 09-12-2022 PUBLIC 12-12-2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355258369&ext=.pdf>. Acesso em 17 nov. 2023.

¹⁹ Disponível em: [Landolfo Andrade: Novo tipo subjetivo de ato de improbidade - Consultor JurídicoConsultor Jurídico \(conjur.com.br\)](http://LandolfoAndrade.com.br). Acesso em 17 nov. 2023.



termos do art. 1º, § 3º (dolo com fim ilícito). Desse modo, além da simples vontade de praticar a conduta, é preciso a existência de uma finalidade ilícita.²⁰

Art. 1º, § 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, **sem comprovação de ato doloso com fim ilícito**, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Neste sentido, dissertam Neves, Daniel Amorim Assumpção; Oliveira, Rafael Carvalho Rezende:

“o § 2º do art. 1º da LIA supera o entendimento jurisprudencial para exigir, a partir de agora, o dolo específico para configuração da improbidade. Em suma, com a Reforma da LIA, a improbidade administrativa somente restará caracterizada se comprovado o **dolo específico do agente público ou terceiro, inexistindo, portanto, a modalidade culposa de improbidade, ainda que a culpa seja “grave” ou o erro seja “grosseiro”**”.²¹

No mesmo viés, assevera Bernardo Strobel:

“São elementos constitutivos do dolo nos termos da Lei de Improbidade, portanto, a consciência, no sentido de conhecimento do fato, e a vontade, no sentido de intenção de praticar esse fato. Haverá ato de improbidade somente quando o agente, de forma livre e consciente, pratica ato voltado a buscar um resultado tido como ilícito pela lei. E mais: **o dolo contemplado pela Lei não é do tipo genérico (vontade de praticar a conduta, mas sem nenhuma finalidade específica), mas específico, isto é, exige-se que a conduta seja praticada com a finalidade específica de se obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade (§§ 1º e 2º do art. 11). O traço que diferencia o dolo geral do específico é a presença ou não de uma finalidade específica na conduta do agente, para além da simples vontade de praticá-la.”²²**

Com efeito, além de albergado pela doutrina, o posicionamento foi adotado pelo Superior Tribunal de Justiça, no **Tema Repetitivo n.º 1108**:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DA CONTROVÉRSIA. IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DE SERVIDOR TEMPORÁRIO. AUTORIZAÇÃO. LEI LOCAL. DOLO. AFASTAMENTO. [...] 4. **O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que**

²⁰ “**O traço que diferencia o dolo geral do específico é a presença ou não de uma finalidade específica na conduta do agente, para além da simples vontade de praticá-la**”. [...] [GUIMARÃES, Bernardo Strobel *et al.* **A nova improbidade administrativa**. 1. ed. – Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023. p. 39. E-book].

²¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2022. p. 20. Edição do Kindle.

²² GUIMARÃES, Bernardo Strobel *et al.* **A nova improbidade administrativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023. p. 39. E-book.



conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o **DOLO ESPECÍFICO** como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, *ex vi* do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a **especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado**. [...].²³

Verifiquem como esse tema tem sido exigido nas provas de MP, tanto de primeira, quanto de segunda etapa:

➔ **CAIU NO MPE/MS - 2022 - INSTITUTO AACP:** Os agentes públicos poderão ser sancionados pela prática de atos de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, desde que comprovada sua responsabilidade subjetiva²⁴.

➔ **CAIU NO MPE/AM 2023 – CESPE:** Com relação ao disposto na Lei n.º 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA) e à tutela da probidade no direito brasileiro, assinale a opção correta.

- A) Apenas por decisão judicial baseada na LIA, após o devido processo legal, um agente público pode ser punido por ato de improbidade administrativa.
- B) Conforme a redação atual da LIA, os atos de improbidade administrativa somente se caracterizam na presença de dolo específico, não bastando o genérico.
- C) A nomeação indevida de servidor público para cargo em comissão ou de confiança que caracterize nepotismo constitui ato de improbidade administrativa, desde que comprovado dano ao patrimônio público.
- D) A LIA autoriza punição por ato de improbidade que atinja o patrimônio de entidade privada somente se esta houver sido beneficiária de incentivos fiscais do poder público.
- E) Desde 2021, devido a alterações promovidas na LIA, as sanções por ato de improbidade nela previstas somente podem ser aplicadas de forma isolada, não cumulativa²⁵.

➔ **CAIU NA 2ª FASE DO MP/SP -2021-BANCA PRÓPRIA:** Elabore dissertação sobre o tema “Improbidade Administrativa”, observando rigorosamente o roteiro a seguir: [...] **5) O elemento subjetivo dolo à luz da comparação entre o texto original da Lei no 8.429/92 e as modificações introduzidas pela Lei no 14.230/2021 [...].**

Padrão de resposta: “O postulante ao cargo deve assinalar que o dolo, agora, com a reforma introduzida pela Lei n.º 14.230/2021, deverá ser específico, vale dizer que nos termos do § 2º, do artigo 1º, da aludida Lei, considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11, não bastando a voluntariedade do agente”.

Vamos aprofundar?

Como a proposta do nosso curso é uma preparação específica e bastante direcionada aos aspirantes ao cargo de Promotor de Justiça, é importante que vocês tenham conhecimento a respeito da existência de divergência sobre a ideia acima exposta.

²³ Disponível em: STJ - Jurisprudência do STJ. Acesso em 14 nov. 2023.

²⁴ CORRETO.

²⁵ GAB: B.



Com efeito, alguns doutrinadores discordam do emprego da concepção de dolo específico, a exemplo do professor Landolfo Andrade, Promotor de Justiça do Estado de São Paulo:

“Respeitadas as opiniões contrárias, entendemos que o emprego da terminologia *dolo específico*, na hipótese, é equivocado. [...] Fixadas essas premissas, é forçoso concluir que as regras positivadas no artigo 1º, §§ 2º e 3º da LIA não consubstanciam a exigência de um *elemento subjetivo especial do tipo* ou *elemento subjetivo especial do injusto* em relação aos atos de improbidade administrativa previstos na LIA. As expressões “resultado ilícito” e “fim ilícito” presentes em tais dispositivos referem-se ao desejo do agente de violar a probidade administrativa por meio da prática das condutas vedadas pelos tipos. E a comprovação dessa vontade já era exigida para a configuração dos atos dolosos de improbidade administrativa no texto original da LIA, não se confundindo, portanto, com o *elemento subjetivo do injusto* ou com o “dolo específico”, como preferem alguns”.²⁶

⚠ Trata-se, até então, de entendimento minoritário. Contudo, sugiro que estejam atentos, especialmente na etapa subjetiva de certames organizados por bancas próprias, sendo importante pesquisar o entendimento dos seus integrantes.

4. A retroatividade da lei mais benéfica

Um ponto que a doutrina tem chamado atenção diz respeito à possibilidade de retroação da nova lei, porque mais benéfica em vários pontos. Como vimos, a Lei 14.230/2021 alterou a Lei 8.429/1992 em diversos detalhes, sendo um dos destaques para a extinção a modalidade culposa até então existente. A nova lei já está em vigor e não estabeleceu *vacatio legis*.

Nesse caso, Daniel Assumpção e Rafael Rezende chegam a questionar se a nova lei é aplicável a atos praticados antes de sua vigência, por ser mais benéfica, ou apenas a partir de sua vigência:

“A questão é saber se a alteração do art. 10 da LIA, promovida pela Lei 14.230/2021, seria aplicável apenas aos atos praticados a partir de sua vigência ou se a nova redação do dispositivo legal poderia alcançar os atos praticados antes da sua vigência. De fato, a Lei 14.230/2021 entrou em vigor na data da sua publicação e não estabeleceu regra expressa sobre a questão aqui apresentada. É possível imaginar que parcela da doutrina sustentará a aplicação da nova redação do art. 10 da LIA apenas aos atos praticados a partir de sua vigência, inexistindo repercussão sobre as ações de improbidade administrativa, fundamentada em improbidade culposa, na forma da redação originária do art. 10 da LIA, praticada antes da entrada em vigor da Lei 14.230/2021.

²⁶ Para compreender melhor: Landolfo Andrade: Novo tipo subjetivo de ato de improbidade - Consultor JurídicoConsultor Jurídico (conjur.com.br). Acesso em 14 nov. 2023.



Todavia, entendemos que seria possível a aplicação retroativa da atual redação do art. 10 da LIA, dada pela Lei 14.230/2021, para alcançar os fatos pretéritos, com a descaracterização dos atos de improbidade praticados de forma culposa.

Isso porque o princípio da retroatividade da lei mais benéfica, expressamente indicado no âmbito do Direito Penal (art. 5º, XL, da CRFB: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu”), seria aplicável no âmbito do Direito Administrativo Sancionador. O Direito Público é repleto de normas jurídicas que tipificam sanções pela prática de atos ilícitos. Destacam-se no campo do Direito Público Sancionador, o Direito Penal e o Direito Administrativo Sancionador.”

Um aspecto importante deste material diz respeito ao **Agravo em Recurso Extraordinário (ARE) 843989**, cuja repercussão geral fora reconhecida pelo Plenário Virtual (Tema 1.199). O julgamento do referido recurso ocorreu em 18 de agosto de 2022, tendo o STF fixado as seguintes teses:

- 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**.

Ademais, recentemente, o STJ, adequando-se ao entendimento do STF, posicionou-se em igual sentido:

“Em atenção ao Tema 1199/STF, deve-se conferir interpretação restritiva às hipóteses de **aplicação retroativa** da Lei n. 14.230/2021, **adstringindo-se aos atos ímprobos culposos não transitados em julgado**”. STJ. AREsp 1.877.917-RS, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, por unanimidade, julgado em 23/05/2023. (Info. 776).²⁷

Esse entendimento do STF tem sido muito explorado nos certames do MP! Por isso, fiquem atentos e não deixem de internalizar as teses fixadas!

Confiram:

²⁷ Disponível em: [STJ - Informativo de Jurisprudência](#). Acesso em 17 nov. 2023.



➔ **CAIU NA 2ª FASE DO MP/SP -2021-BANCA PRÓPRIA:** Elabore dissertação sobre o tema “Improbidade Administrativa”, observando rigorosamente o roteiro a seguir: [...] **13) A irretroatividade das disposições da Lei no 14.230/2021.**

Padrão de resposta: “A nota máxima será conferida àqueles que; com base no excerto abaixo transcrito, de decisão do C. Supremo Tribunal Federal, publicado antes da realização da prova a que se refere este gabarito; tenham tratado minudentemente de todas as posições ali indicadas, quais sejam: A doutrina brasileira se divide quanto à retroatividade da lei mais benéfica no Direito administrativo sancionador. Os que defendem a retroatividade invocam, em geral, a norma do art. 5º, XL, da Constituição Federal que dispõe: “a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu.” [...]. Aqueles que advogam a irretroatividade da lei mais benéfica no direito administrativo sancionador pautam-se no argumento de que a norma constitucional que estabelece a retroatividade da lei penal mais benéfica funda-se em peculiaridades únicas desse ramo do direito, o qual está vinculado à liberdade do criminoso (princípio do favor libertatis) , fundamento inexistente no Direito administrativo sancionador; sendo, portanto, regra de exceção, que deve ser interpretada restritivamente, prestigiando-se a regra geral da irretroatividade da lei e a preservação dos atos jurídicos perfeitos. Realçam que, no âmbito da jurisdição civil, impera o princípio tempus regit actum. [...]”.

➔ **CAIU NA 2ª FASE DO MP/PA -2022-CESPE:** [...] **Considerando a situação hipotética apresentada, redija um texto discorrendo, de forma justificada, acerca da retroatividade ou não da Lei n.º 14.230/2021 em relação aos aspectos materiais e processuais, de acordo com o entendimento do Supremo Tribunal Federal.**

Padrão de resposta: “A Lei n.º 14.230/2021 promoveu importantes alterações na Lei n.º 8.429/1992 — Lei de Improbidade Administrativa (LIA) —, que dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa. Com a reforma, iniciou-se o debate acerca da retroatividade da lei mais benéfica no âmbito do direito administrativo sancionador, envolvendo-se aspectos processuais e materiais. Tendo por parâmetro o direito do réu à retroatividade da inovação legislativa que lhe seja mais benéfica (art. 5.º, inc. XL, da Constituição Federal de 1988 — CF), plenamente aplicável no âmbito do direito administrativo sancionador, e sopesando-o com o princípio de proteção à probidade administrativa (art. 1.º, art. 5.º, § 2.º, art. 14, § 9.º, art. 37, § 4.º, e art. 85, V, da CF), chega-se à conclusão de que a retroatividade das disposições de direito material da Lei n.º 14.230/2021 deve se limitar às normas extintivas da tipicidade (objetiva e subjetiva) das condutas outrora elencadas na LIA, ou seja, apenas as normas que retiram a carga de improbidade de tais condutas, abrangendo, assim, as condutas culposas. Quanto às normas de direito processual, todavia, incide o postulado tempus regit actum, consagrado no art. 14 do Código de Processo Civil (CPC). Portanto, elas não retroagem.

Por fim, a retroatividade das normas que tratam da prescrição da pretensão sancionatória (prescrição geral ou intercorrente), previstas no art. 23 da Lei n.º 8.429/1992, entra em flagrante colisão com a efetividade da proteção à probidade administrativa. Isso porque o titular da respectiva ação, mandatário da sociedade na defesa do direito à probidade administrativa, não poderia ter-se adequadamente, à época, a parâmetros que sequer eram previstos pela legislação em vigor. Há, assim, prejuízo manifesto à segurança jurídica. Assim, as normas relativas à prescrição não retroagem. Nesse sentido, no julgamento do Tema n.º 1.199, de repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal fixou as seguintes teses. [...]”



➔ **CAIU NO MPE/MS - 2022 - INSTITUTO AOCP:** A norma que aboliu a improbidade culposa não retroage para atingir a coisa julgada, também não tendo incidência durante o processo de execução das penas e seus incidentes.²⁸

➔ **CAIU NO MPE/MS - 2022 - INSTITUTO AOCP:** Em razão dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador, o novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021, que alterou a Lei nº 8.429/92, se benéfico ao réu, é retroativo.²⁹

➔ **CAIU NO MPE/PA – 2023 – CESPE:** No ano de 2018, João concedeu benefício fiscal sem observar as formalidades legais, tendo sido posteriormente comprovado dano ao patrimônio público e evidenciado não existir qualquer dolo por parte de João. O processo para a apuração da conduta de João está em curso, não tendo havido, ainda, sentença condenatória. Nessa situação hipotética, de acordo com a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), a CF e a jurisprudência do STF, é correto afirmar que João deverá ser:

A) condenado no processo de apuração da conduta, uma vez que praticou ato de improbidade administrativa que gerou enriquecimento ilícito, passível de punição na modalidade culposa.

B) absolvido no processo de apuração da conduta, pois a conduta descrita, embora tenha causado prejuízo ao erário, deixou de ser punível na modalidade culposa após as alterações da LIA.

C) absolvido no processo de apuração da conduta, uma vez que a conduta descrita, embora tenha gerado enriquecimento ilícito, deixou de ser punível na modalidade culposa após as alterações da LIA.

D) condenado no processo de apuração da conduta, dado que praticou ato de improbidade administrativa que causou prejuízo ao erário, punível sob a modalidade culposa, mesmo depois das alterações na LIA.

E) condenado no processo de apuração da conduta, pois a conduta descrita causou prejuízo ao erário e foi praticada na vigência da redação anterior da LIA, sendo, portanto, passível de punição na modalidade culposa.³⁰

➔ **CAIU NO MPE/SC - 2023 - CESPE:** A Lei n.º 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior a essa norma legal, desde que não haja condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior³¹.

Para finalizar, destaca-se que o STF, no **ARE 843.989**, entendeu que *"o princípio da retroatividade da lei penal, consagrado no inciso XL do artigo 5º da Constituição Federal ("a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu") 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"*.

➔ **CAIU NO MP/MG – 2023 – FUNDEP:** O princípio da retroatividade da lei penal (inciso XL do artigo 5º da Constituição República) 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

²⁸ CORRETO.

²⁹ ERRADO.

³⁰GAB: B.

³¹ CORRETO.



constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do direito administrativo sancionador.³²

5. Inexistência de improbidade por divergência de interpretação da lei

O art. 1º, § 8º, da LIA, cuja redação fora dada pela Lei 14.230/2021, dispõe que *não caracteriza improbidade administrativa a divergência de interpretação da legislação, apoiada 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.*

Art. 1º, § 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevalecente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

No que concerne ao dispositivo acima, observa-se que parcela da doutrina considerou o seu teor razoável, elogiando a *“consagração legislativa da impossibilidade do ‘delito de hermenêutica’ no âmbito da improbidade administrativa”*, como Daniel Assumpção Amorim e Rafael Carvalho Rezende Oliveira:

“trata-se da consagração legislativa da impossibilidade do denominado **“delito de hermenêutica”** no âmbito da improbidade administrativa. Realmente, não parece razoável admitir a imputação de ato de improbidade ao agente público simplesmente pelo fato de que a sua interpretação do ordenamento jurídico, ainda que razoável e apoiada em argumentos técnico-científicos, é diversa daquela apresentada pelo membro do Ministério Público, legitimado ativo para propositura da ação de improbidade. A propositura de ações de improbidade, nessas situações, acarretaria, ao menos, uma externalidade negativa: a paralisia administrativa gerada pelo medo do agente público decidir em uma sociedade cada vez mais marcada por complexidades, riscos e incertezas”.³³

Em contrapartida, existem doutrinadores que o consideram *“anômalo”*, *“nebuloso”* e uma *“inovação reprovável”*, que propicia *“grande desserviço ao combate à improbidade”*, a exemplo de José dos Santos Carvalho Filho:

“O preceito é, sem dúvida, nebuloso. Segundo o dispositivo, se houver interpretações dissonantes a respeito da lei, tendo como fonte a jurisprudência, o ato não será considerado como de improbidade. Sem dúvida, existem situações em que a interpretação é diversa relativamente a uma mesma norma, o que causa certas dificuldades na aplicação. Causa estranheza, porém, a observação de que a jurisprudência pode não estar uniformizada e pode até mesmo não prevalecer junto

³² CORRETO.

³³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2022. pp. 16-17. Edição do Kindle.



aos órgãos controladores. Trata-se de inovação reprovável, em nosso entender. Primeiramente, porque provoca o engessamento dos órgãos controladores, que, diante de algumas decisões favoráveis, constitutivas de jurisprudência minoritária, terão que curvar-se à consideração de que não terá havido improbidade. No que toca ao Judiciário, poder-se-á questionar, inclusive, a constitucionalidade diante do princípio do livre convencimento do juiz. Ademais, a norma excluirá o autor do ato de improbidade quando ocorrer aquela situação, o que obviamente reduzirá em muito a punibilidade das condutas ilícitas. Aqueles que tiverem uma ou duas decisões favoráveis, poderão brandi-las contra qualquer tipo de acusação e livrar-se da responsabilidade decorrente da prática do ato. Uma coisa é a interpretação razoável e outra, diversa, é a interpretação calcada em entendimentos isolados. Cabe, então, aguardar para ver como será aplicado o art. 1º, § 8º, da LIA, que, de plano, parece anômalo e propicia grande desserviço ao combate à improbidade.”³⁴

Trata-se de posicionamento, indubitavelmente, mais alinhado à postura institucional do Ministério Público, sendo recomendável, em regra, a sua adoção em provas subjetivas.

II SUSPENSÃO PELO STF: Cabe registrar que o ministro Alexandre de Moraes, do Supremo Tribunal Federal, concedeu medida liminar, na ADI 7236, para suspender o referido art. 1º, § 8º da LIA após ação Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). A decisão deve ser referendada pelo Plenário da Corte. Neste caso, o ministro relator 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.³⁵

6. Direito Administrativo Sancionador

Outra importante novidade é a expressa disposição legal, a respeito da aplicabilidade dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador ao sistema da improbidade administrativa, constante no §4º, do art. 1º da LIA:

Art. 1º, § 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Esses princípios compõem o *“núcleo elementar de proteção dos indivíduos diante da aplicação de sanções”*³⁶ e, não raras vezes, são os mesmos aplicáveis ao Direito Penal, quais sejam: **a) vedação às provas ilícitas** (art. 5º, LVI, CF); **b) devido processo legal** (art. 5º, LIV, CF); **c) contraditório e ampla defesa** (art. 5º,

³⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 959. E-book.

³⁵ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=499708&ori=1>.

³⁶ GUIMARÃES, Bernardo Strobil *et al.* **A nova improbidade administrativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023. p. 40. E-book.



LV, CF); **d) presunção de inocência** (art. 5º, LVII, CF); **e) individualização da sanção** (art. 5º, XLV e XLVI, CF); e **f) competência da autoridade punitiva** (art. 5º, LIII, CF).³⁷

Desse modo, pode-se afirmar que o novel dispositivo pretende “assegurar àqueles que respondem pela prática de ato de improbidade todos os direitos e garantias que sirvam de elementos de blindagem contra eventual abuso de poder cometido por agentes do sistema punitivo do Poder Público”.³⁸

➔ **CAIU NO MPE/MG – 2023 – FUNDEP:** O princípio da retroatividade da lei penal (inciso XL do artigo 5º da Constituição República) 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.³⁹

7. Sujeitos na Improbidade Administrativa

⇒ **Sujeito passivo:** É a vítima do ato de improbidade.

⇒ **Sujeito ativo:** É aquele que pratica o ato de improbidade (réu na ação de improbidade).

7.1. Sujeito Passivo

Conforme mencionado acima, o sujeito passivo pode ser conceituado como “**a pessoa jurídica que a lei indica como atingida pela conduta de improbidade, vale dizer, aquela contra a qual investe o agente mediante a prática do ato de improbidade**”.⁴⁰

É importante, porém, compreender quem pode ser essa pessoa jurídica. **Vamos analisar, juntos!**

A) Entes Federativos e Administração Indireta (Art. 1º, §5º, da LIA)

Inicialmente, a legislação elenca como sujeitos passivos das condutas ímprobas as “**peças jurídicas de direito público de natureza federativa**”, ou seja, as **unidades da Federação (União, Estados, DF e Municípios)** que, por meio de seus órgãos, exercem a **administração direta (centralizada)**. São considerados “**sujeitos passivos incondicionados**”, isto porque o simples fato de serem entes públicos autoriza a sua qualificação, sendo desnecessário o cumprimento de qualquer outro requisito/pressuposto.⁴¹

Do mesmo modo, também podem figurar nessa posição os entes da Administração Indireta, quais sejam: as **autarquias** e as **fundações governamentais de direito público** (personalidade jurídica de direito

³⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 955. E-book.

³⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 955. E-book.

³⁹ CORRETO. A alternativa se encontra em consonância com o posicionamento do STF, no julgamento do AgRE 843.989.

⁴⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 960. E-book.

⁴¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 960. E-book.



público), assim como as empresas públicas e sociedades de economia mista (personalidade jurídica de direito privado).⁴²

Observe o art. 1º, §5º, abaixo transcrito:

Art. 1º, § 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

B) Entidades do Setor Privado (Art. 1º, §6º, da LIA):

Em seguida, a LIA preceitua que também se sujeitam às suas penalidades 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**. Veja:

Art. 1º, § 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de **entidade privada** que **receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais**, previstos no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

É bom saber que as **subvenções** estão definidas no art. 12, § 3º, da Lei 4.320/1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro:

“**Art. 12.** A despesa será classificada nas seguintes categorias econômicas:
§ 3º Consideram-se **subvenções**, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:
I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;
II – subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril”.

Quanto aos **benefícios** ou **incentivos**, por sua vez, podem ser **fiscais** (ex.: imunidades e isenções tributárias) ou **creditícios** (ex.: financiamentos com juros reduzidos).⁴³

C) Outras entidades (Art. 1º, §7º, da LIA):

⁴² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 960. E-book.

⁴³ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Forense: 2022. Edição do Kindle.



Ademais, independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções da LIA os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos:

Art. 1º, § 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

Aqui, no art. 1º, § 7º, “estão abrangidas, por exemplo: as **entidades do Terceiro Setor** (Serviços Sociais Autônomos – Sistema “S”, Organizações Sociais – “OS”; Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – “OSCIP”; Organizações da Sociedade Civil – “OSCs”); os **partidos políticos**, que recebem recursos públicos oriundos do Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), na forma do art. 38 da Lei 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos); etc.”⁴⁴

7.2. Sujeito Ativo

Conforme a Lei 8.429/1992, com redação dada pela Lei 14.230/2021, o sujeito ativo pode ser dividido em duas espécies: **a) agentes públicos** (art. 2º); e **b) terceiros ou pessoas privadas** (art. 3º).

7.2.1. Agentes Públicos como sujeitos ativos de improbidade

Veja o que diz o art. 2º ao trazer o conceito (amplo) de agentes públicos:

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se **agente público** o **agente político**, o servidor público e todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades referidas no art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Em consonância com José dos Santos Carvalho Filho, os “**agentes públicos**” comportam os seguintes subgrupos:⁴⁵

A) Agentes Políticos:

Em síntese, são “*aqueles que desempenham as funções políticas destinadas à direção efetiva do Estado para alcançar os seus fins*”.

⁴⁴ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Forense: 2022, pp. 16-17. Edição do Kindle.

⁴⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. pp. 963-964. E-book.



B) Servidores Públicos em sentido estrito:

Em suma, “a noção mais precisa de servidores públicos é aquela que os caracteriza como trabalhadores ligados à Administração por uma **relação formal de trabalho**, seja qual for a natureza do vínculo dessa relação”.⁴⁶

Essa categoria se subdivide em:

- i) Servidores estatutários;
- ii) Servidores trabalhistas;
- iii) Servidores temporários sob regime especial.

C) Outros servidores e agentes.

Aqui, podem ser enquadrados os demais agentes públicos, a exemplo dos **particulares por designação** e **por convocação**.

A respeito dos “**agentes de fato**”, José dos Santos Carvalho Filho consigna que, “em que pese não serem propriamente servidores públicos, estão inseridos nessa categoria conforme o que a lei demarcou, e isso porque podem eventualmente atuar por autorização do Poder Público, mesmo que sem vínculo formal ou com vínculo ilegal”.⁴⁷

⚠ ATENÇÃO! Acima, fizemos um breve resumo sobre os conceitos atrelados ao tema agentes públicos. Todavia é importante, também, que vocês revisem esse assunto no material específico!

Agora, vamos passar a tratar sobre os aspectos controversos atinentes à aplicabilidade da LIA aos agentes políticos!

📍 Fiquem ligados, porque esse tema é de suma importância para as provas de MP!

Perceba que a redação do art. 2º da LIA, agora, traz **expressamente** os agentes **políticos** como sujeitos ativos de atos de improbidade. Trata-se de tema que era, de certo modo, polêmico, tanto na doutrina, quanto na jurisprudência, inclusive no STF.

Sobre o assunto, trago os comentários da doutrina especializada:

“Sempre houve funda controvérsia sobre a possibilidade, ou não, de ser proposta ação de improbidade contra agentes políticos.

⁴⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 964. E-book.

⁴⁷ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 964. E-book.



Segundo um primeiro entendimento, seria inaplicável a LIA se o agente se sujeitasse ao regime do crime de responsabilidade, cujo rito está na Lei nº 1.079/1950. Assim não haveria concorrência entre os dois regimes.

Para outros, seria viável a concomitância de regimes.

Um terceiro entendimento admitia a ação, mas impedia a aplicação da sanção de perda da função pública e da suspensão de direitos políticos.

A despeito de tanta divergência, o STF parece ter definido os pontos básicos no concernente à responsabilidade dos agentes políticos. Tais aspectos podem resumir-se a três:

1º) submetem-se a duplo regime sancionatório, sendo suscetíveis de responsabilização civil por atos de improbidade conjuntamente com a responsabilidade político-administrativa por crimes de responsabilidade, com fundamento na inexistência de impedimento à concorrência de regimes;

2º) a única exceção em matéria de improbidade refere-se aos atos do Presidente da República, em face da previsão expressa do art. 85, V, da CF;

3º) por fim, não se lhes aplica o foro especial por prerrogativa de função, e isso porque: (a) esse foro é limitado a ações penais; (b) as sanções da LIA, embora graves, não têm natureza penal; (c) o foro especial é de direito estrito, não podendo ser ampliado para hipóteses não expressamente previstas na Constituição”.⁴⁸

Desse modo, a Suprema Corte concluiu que os agentes políticos, à exceção do Presidente da República, submetem-se ao duplo regime sancionatório, podendo ser responsabilizados pelos atos de improbidade administrativa perpetrados, nos termos da LIA, bem como pelos crimes de responsabilidade, com fulcro na Lei n.º 1.079/50. Além disso, consignou que o foro por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal NÃO É extensível às ações de improbidade administrativa!

Vejamos:

“Os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a 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.

O foro especial por prerrogativa de função previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é extensível às ações de improbidade administrativa”.

⁴⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. pp. 963. E-book.



STF. Plenário. Pet 3240 AgR/DF, rel. Min. Teori Zavascki, red. p/ o ac. Min. Roberto Barroso, julgado em 10/05/2018 (Info 901).⁴⁹

Vejam como o assunto vem sendo cobrado:

➔ **CAIU NO MPE/MS - 2022 - AACP:** A ação de improbidade administrativa possui natureza civil, mostrando-se indevida a sua equiparação às ações penais para as quais o detentor de mandato eletivo possui prerrogativa de foro, sendo o juízo de primeiro grau o competente para processar e julgar a causa.⁵⁰

➔ **CAIU NO MPE/AC - 2022 - CESPE:** Em determinado estado brasileiro, os seguintes agentes públicos praticaram, no exercício de suas funções, atos de improbidade administrativa: Lúcio, governador do estado; Ana, desembargadora do tribunal de justiça do estado; e Sandra, conselheira de tribunal de contas do estado. Nessa situação hipotética, segundo entendimento do Superior Tribunal de Justiça, a competência para processar e julgar as ações de improbidade administrativa será do:⁵¹

- A) juízo de 1.ª instância, nos casos de Lúcio, Ana e Sandra.
- B) juízo de 2.ª instância, nos casos de Ana e Sandra.
- C) juízo de 2.ª instância, no caso de Lúcio, apenas.
- D) Superior Tribunal de Justiça, no caso de Lúcio.
- E) Superior Tribunal de Justiça, no caso de Sandra.

Vale lembrar que a Suprema Corte, em **13/09/2019**, quando do julgamento do **Tema 576**, submetido ao regime de repercussão geral, firmou a tese de que **o processo e o julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/1967) não impedem sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei n. 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias.** (STF. Plenário. RE 976566, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 13/09/2019. Repercussão Geral – Tema 576).

Recentemente, em junho de **2023**, o STJ se posicionou no mesmo sentido, entendendo que os agentes políticos municipais se submetem aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa, **sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no DL n. 201/1967.** (STJ. 1ª Turma. AREsp 2.031.414-MG, Rel. Min. Gurgel de Faria, julgado em 13/06/2023 - Info 779).⁵²

⁴⁹ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Ação de improbidade administrativa: ministro de estado e foro competente.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/d0f4dae80c3d0277922f8371d5827292>>. Acesso em: 16/11/2023.

⁵⁰ CORRETO.

⁵¹ LETRA A.

⁵² CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Os agentes políticos municipais se submetem aos ditames da Lei de Improbidade Administrativa, sem prejuízo da responsabilização política e criminal estabelecida no DL 201/1967.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/a98bf9c158d51c9757bd04eb9d2e16f7>>. Acesso em: 16/11/2023.



Agora, MÁXIMA ATENÇÃO!

Ainda sobre essa temática, é importante que vocês saibam que o art. 2º da LIA, estudado nesse tópico, teve a sua constitucionalidade questionada, no bojo da **ADI 4.295/DF**, proposta pelo Partido da Mobilização Nacional – PMN.

O autor da ADI argumentou que o dispositivo impugnado atribui excessiva abrangência ao conceito de agente público, sendo imperiosa a exclusão dos agentes políticos do seu âmbito de incidência, uma vez que se encontram sujeitos exclusivamente à sistemática dos crimes de responsabilidade.

No entanto, como já analisamos acima, o STF entende que **os agentes políticos, à exceção do Presidente da República, estão sujeitos à responsabilização, tanto pelos crimes de responsabilidade, quanto pelos atos ímprobos**, inexistindo qualquer óbice à aplicação do que a jurisprudência convencionou denominar de “duplo regime sancionatório”.

Assim, em agosto de 2023, a Suprema Corte rejeitou a arguição de inconstitucionalidade do art. 2º, nos seguintes termos:

“Esta Corte consolidou o entendimento de que o duplo regime sancionatório de agentes políticos é possível, à exceção do Presidente da República, de modo que não se vislumbra inconstitucionalidade no art. 2º da Lei 8.429/1992”.⁵³ STF. Plenário. ADI 4295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/08/2023 (Info 1105).

➔ **CAIU NA DPE-RO-2023-CESPE:** Qualquer agente político ou servidor público vinculado ao Poder Legislativo pode ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa que cometer.⁵⁴

Para finalizar esse tópico, seguem duas indagações pertinentes e com muita cara de prova de MP!

Os membros do Ministério Público podem ser sujeitos ativos da improbidade administrativa?

A resposta é: **SIM!**

Anteriormente, existia certa dissonância sobre o questionamento acima, isto porque a doutrina se divide sobre a natureza do vínculo dos membros do MP e da magistratura com a Administração Pública, há quem os considere **agentes políticos** e quem os classifique como **servidores públicos de regime jurídico especial**. O fato é que o conceito amplo de agente público, constante na nova redação dada pela Lei n.º 14.230/21, eliminou qualquer dúvida sobre o assunto!

Vejamos o posicionamento doutrinário sobre o tema:

⁵³ Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361541900&ext=.pdf>. Acesso em 16 nov. 2023.

⁵⁴ **CERTO.** Vejam que o enunciado da questão fala em agente político vinculado ao Poder Legislativo. Se fosse o caso de Presidente da República a alternativa poderia estar errada.



“Outro aspecto que merece realce é o de que, com as alterações da LIA, não há mais ensejo para manter a polêmica sobre a sujeição à Lei de Improbidade de magistrados e membros do Ministério Público, considerados por alguns como agentes políticos, entendimento do qual dissentimos por entender que se trata de servidores públicos de regime jurídico especial. Seja qual for a posição preferida, todos se sujeitarão à Lei de Improbidade”.⁵⁵

Os membros do MP, mesmo gozando de vitaliciedade, podem ser condenados à perda da função pública, no bojo da ação por improbidade administrativa?

A resposta é SIM!

Confira a decisão do STJ sobre o tema:

O membro do Ministério Público pode ser processado e condenado por ato de improbidade administrativa?

SIM. É pacífico o entendimento de que o Promotor de Justiça (ou Procurador da República) pode ser processado e condenado por ato de improbidade administrativa, com fundamento na Lei 8.429/92.

Mesmo gozando de vitaliciedade e a Lei prevendo uma série de condições para a perda do cargo, o membro do MP, se for réu em uma ação de improbidade administrativa, poderá ser condenado à perda da função pública? O membro do MP pode ser réu em uma ação de improbidade de que trata a Lei 8.429/92 e, ao final, ser condenado à perda do cargo mesmo sem ser adotado o procedimento da Lei 8.625/93 e da LC 75/93?

SIM. O STJ decidiu que é possível, no âmbito de ação civil pública de improbidade administrativa, a condenação de membro do Ministério Público à pena de perda da função pública prevista no art. 12 da Lei 8.429/92.

A Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do MP) e a LC 75/93 preveem uma série de regras para que possa ser ajuizada ação civil pública de perda do cargo contra o membro do MP. Tais disposições impedem que o membro do MP perca o cargo em ação de improbidade?

NÃO. Segundo o STJ, o fato de essas leis preverem a garantia da vitaliciedade aos membros do MP e a necessidade de ação judicial para a aplicação da pena de demissão não significa que elas proíbam que o membro do MP possa perder o cargo em razão de sentença proferida na ação civil pública por ato de improbidade administrativa.

Essas leis tratam dos casos em que houve um procedimento administrativo no âmbito do MP para apuração de fatos imputados contra o Promotor/Procurador e, sendo verificada qualquer das situações previstas nos incisos do § 1º do art. 38,

⁵⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. pp. 963. E-book.



deverá obter-se autorização do Conselho Superior para o ajuizamento de ação civil específica.

Desse modo, tais leis não cuidam de improbidade administrativa e, portanto, nada interferem nas disposições da Lei 8.429/92. Em outras palavras, existem as ações previstas na LC 75/93 e na Lei 8.625/93, mas estas não excluem (não impedem) que o membro do MP também seja processado e condenado pela Lei 8.429/92. Os dois sistemas convivem harmonicamente. Um não exclui o outro.

Se o membro do MP praticou um ato de improbidade administrativa, ele poderá ser réu em uma ação civil e perder o cargo? Essa ação deverá ser proposta segundo o rito da lei da carreira (LC 75/93 / Lei 8.625/93) ou poderá ser proposta nos termos da Lei 8.429/92?

SIM. O membro do MP que praticou ato de improbidade administrativa poderá ser réu em uma ação civil e perder o cargo. Existem duas hipóteses possíveis:

- Instaurar o processo administrativo de que trata a lei da carreira (LC 75/93: MPU / Lei 8.625/93: MPE) e, ao final, o PGR ou o PGJ ajuizar ação civil de perda do cargo contra o membro do MP.
- Ser proposta ação de improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92. Neste caso, não existe legitimidade exclusiva do PGR ou PGJ. A ação poderá ser proposta até mesmo por um Promotor de Justiça (no caso do MPE) ou Procurador da República (MPF) que atue em 1ª instância.

STJ. 1ª Turma. REsp 1191613-MG, Rel. Min. Benedito Gonçalves, julgado em 19/3/2015 (Info 560).⁵⁶

7.2.2. Terceiros ou particulares

Dando continuidade, vejamos, agora, o art. 3º:

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.** (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Desse modo, vamos destrinchar o dispositivo acima, compreendendo aspectos importantes sobre o seu teor e destacando as principais novidades, quando comparado com a redação anterior!

A princípio, a partir da expressão **“mesmo não sendo agente público”**, é possível concluir que a nova redação da LIA manteve a possibilidade de responsabilização de **terceiros não pertencentes aos quadros da administração**, já consagrada anteriormente. No entanto, para isso, estabeleceu algumas premissas.

Vejamos:

⁵⁶ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Membros do MP e possibilidade de sanção de perda do cargo.** Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/24681928425f5a9133504de568f5f6df>. Acesso em: 16/11/2023



1) Esse particular deve induzir ou concorrer para a prática do ato ímprobo.

A doutrina conceitua as expressões “induzir” e “concorrer” no art. 3º da seguinte forma:

“A **indução** significa que o particular vai introduzir a ideia da prática da improbidade administrativa no estado psíquico do agente público. Não basta, portanto, a instigação, ou seja, o estímulo ou reforço da intenção de praticar a improbidade, já existente no estado psíquico do agente público.

A **concorrência** para o ato de improbidade, por sua vez, pressupõe o auxílio material prestado por terceiro ao agente público”⁵⁷

Desse modo, é possível constatar que não existe a **“figura do terceiro autônomo para fins de improbidade administrativa”**, outrossim, é preciso que a sua conduta esteja de algum modo atrelada à do agente público. Caso não haja essa associação, o particular será responsabilizado conforme a legislação própria, mas não com base no sistema de improbidade.⁵⁸

2) O terceiro deve agir DOLOSAMENTE:

Outra importante novidade foi a inserção do elemento subjetivo doloso no dispositivo, consagrando entendimento que já prevalecia, antes das mudanças promovidas pela Lei n.º 14.230/21:

“A nova redação do art. 3º da LIA, atribuída pela Lei 14.230/2021, **inseriu expressamente a necessidade de conduta dolosa por parte do terceiro**. Nesse ponto, a reforma da LIA confirma a exigência do dolo, nas condutas dos agentes públicos e dos terceiros, para configuração da improbidade. Em relação ao terceiro não se trata, propriamente, de novidade, uma vez que, não obstante a ausência de menção ao referido elemento subjetivo na redação originária do art. 3º da LIA, predominava o entendimento que exigia a demonstração do dolo para aplicação das sanções de improbidade aos terceiros.”⁵⁹

Um ponto que merece destaque é que, anteriormente, considerava-se improbidade administrativa a conduta de terceiro que se beneficiasse direta ou indiretamente do ato ímprobo. No entanto, a nova redação do art. 3º da LIA suprimiu o trecho **“ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta”**.

Essa modificação foi encarada por parte da doutrina como positiva:

“A expressão sempre gerou dificuldades de interpretação e insegurança jurídica, especialmente pelo risco de ampliação indevida da abrangência da LIA para alcançar particulares que não contribuíram intencionalmente para o ilícito. Em situações

⁵⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2022. Edição do Kindle.

⁵⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. p. 965. E-book.

⁵⁹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2022. Edição do Kindle.



extremas, por exemplo, a interpretação literal do dispositivo legal, em sua redação originária, poderia acarretar a aplicação indevida da LIA aos parentes de um agente público que tivesse praticado a improbidade. É verdade que a exigência do dolo por parte do terceiro representava importante barreira para redução dos riscos de interpretação indevida dos citados benefícios indiretos, mas a alteração legislativa, nesse ponto, **afigura-se positiva para garantir segurança jurídica na aplicação das sanções de improbidade**.⁶⁰

Outros autores, todavia, em posicionamento que melhor se alinha à postura institucional do MP, criticaram a alteração:

“Noutro giro, o texto anterior enquadrava como improbidade o fato de o terceiro se beneficiar direta ou indiretamente do ato. O texto vigente, porém, excluiu essa conduta, embora tenha recebido muitas críticas. Com efeito, se alguém dolosamente se beneficia de alguma forma com o ato, como, por exemplo, recebendo valores indevidos, comete sem dúvida ato de improbidade. No fundo, parece sem sentido a exclusão, ainda mais quando a corrupção é endêmica no país”.⁶¹

Em conclusão, chamo sua atenção para o fato de que ainda é necessária a **presença do agente público no polo passivo da ação de improbidade administrativa** como pressuposto para aplicação das sanções da LIA aos particulares (terceiros). Trata-se de entendimento alinhado ao fato de que não existe “terceiro autônomo”, como mencionado acima. Por outro lado, Rafael Rezende e Daniel Assumpção entendem legítima a propositura de ação civil pública em face **exclusivamente** do **particular, para o ressarcimento ao erário**.

“Da redação do dispositivo infere-se que a responsabilização de terceiros **pressupõe a existência de um agente público praticando o ato**, afinal, definiu-se como terceiro aquele que induz ou concorre para ato de improbidade praticado por agente público. Em poucas palavras, **não há o que se falar em penalização exclusiva de terceiros pela prática de ato de improbidade administrativa**. Isso não quer dizer, é claro, que o terceiro que atua sozinho está imune a qualquer espécie de penalização. Ele ainda pode ter contra ele ajuizada ação civil pública com vista à recomposição do erário, por exemplo. Ele somente não está sujeito às cominações específicas da Lei de Improbidade”.⁶²

O STJ, inclusive, já se posicionou nesse sentido:

“[...] Inviável a propositura de ação de improbidade administrativa contra o particular, sem a presença de um agente público no polo passivo, o que não impede eventual responsabilização penal ou ressarcimento ao Erário, pelas vias

⁶⁰ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2022. Edição do Kindle.

⁶¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 36. ed. Barueri: Editora Atlas, 2022. pp. 966. E-book.

⁶² GUIMARÃES, Bernado Strobel *et al.* **A nova improbidade administrativa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2023. p. 58. E-book.



adequadas”. [...]. (STJ - REsp: 1405748 RJ 2013/0322955-7, Relator: Ministra MARGA TESSLER (JUÍZA FEDERAL CONVOCADA DO TRF 4ª REGIÃO), Data de Julgamento: 21/05/2015, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 17/08/2015 RSTJ vol. 241 p. 120)⁶³

➔ **CAIU NO MPE/MS - 2022 - AOC**P: Nos termos da Lei nº 8.429/92, é considerado sujeito ativo da Lei de Improbidade o particular que, em tese, induza ou concorra dolosamente para a prática do ato de improbidade, sendo, porém, inviável a propositura de ação de improbidade contra o particular, sem a presença de um agente público no polo passivo.⁶⁴

É importante dizer que, em 2021, em situação excepcional, o STJ entendeu que é **viável** o **prosseguimento** de ação de improbidade administrativa **exclusivamente contra particular** quando há pretensão de responsabilizar agentes públicos pelos mesmos fatos **em outra demanda conexa**. STJ. 1ª Turma. AREsp 1.402.806-TO, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF da 5ª Região), julgado em 19/10/2021 (Info 714).

Confira:

O STJ possui o entendimento pacífico no sentido que **é inviável o manejo da ação de improbidade exclusivamente contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda**. **ESSA POSIÇÃO CONTINUA A MESMA E NÃO MUDOU**. Caso adaptado: o DNIT contratou uma empresa para que ela fizesse a supervisão da construção de uma rodovia federal. Ocorre que, em tese, foram praticados atos de improbidade administrativa na execução desse contrato.

Diante disso, foram propostas duas ações de improbidade administrativa: 1ª) Ação de improbidade proposta pelo DNIT contra João e Pedro, os agentes públicos envolvidos no contrato. 2ª) Ação de improbidade proposta pelo MPF contra João e Pedro (os agentes públicos) e também contra Marcelo (o particular envolvido no ato). O juiz, ao analisar a ação proposta pelo MPF, recebeu a demanda apenas contra Marcelo (o particular) e rejeitou a ação contra João e Pedro (os agentes públicos) sob o argumento de que eles já respondem a demanda anteriormente ajuizada pelo DNIT, sendo os processos conexos. Diante dessa decisão, Marcelo interpôs agravo de instrumento e o TRF deu provimento ao recurso e extinguiu a ação proposta pelo MPF sob o argumento de que não cabe ação de improbidade administrativa tramitando unicamente contra particular. Esse argumento não deve prevalecer. Isso porque os agentes públicos já respondem em outra demanda conexa. STJ. 1ª Turma. AREsp 1402806-TO, Rel. Min. Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF da 5ª Região), julgado em 19/10/2021 (Info 714)⁶⁵

⁶³ Disponível em: [Superior Tribunal de Justiça STJ - Recurso Especial: Resp 1405748 RJ 2013/0322955-7 | Jurisprudência \(jusbrasil.com.br\)](https://www.jusbrasil.com.br). Acesso em 17 nov. 2023.

⁶⁴ CORRETO.

⁶⁵ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **É viável o prosseguimento de ação de improbidade administrativa exclusivamente contra particular quando há pretensão de responsabilizar agentes públicos pelos mesmos fatos em outra demanda conexa**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:



Para finalizar, reflita:

🗨️ O estagiário que atua no serviço público pode ser sujeito ativo de ato de improbidade administrativa?

SIM!

Observe o seguinte julgado:

O estagiário que atua no serviço público, ainda que transitoriamente, remunerado ou não, está sujeito a responsabilização por ato de improbidade administrativa.

Isso porque o conceito de agente público para fins de improbidade abrange não apenas os servidores públicos, mas 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 na Administração Pública.

Além disso, é possível aplicar a lei de improbidade mesmo para quem não é agente público, mas induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma, direta ou indireta. É o caso do chamado "terceiro", definido pelo art. 3º da Lei nº 8.429/92.

STJ. 2ª Turma. REsp 1352035-RS, Rel. Min. Herman Benjamin, julgado em 18/08/2015 (Info 568).⁶⁶

7.3 Pessoas Jurídicas como sujeitos ativos da Improbidade Administrativa

O art. 3º, §§ 1º e 2º da LIA deixa nítida a possibilidade de aplicação das sanções de improbidade às pessoas jurídicas, o que é uma novidade, já que, na redação originária, o art. 3º da LIA não mencionava as pessoas jurídicas, gerando polêmicas quanto à possibilidade de inserção das referidas pessoas no rol dos terceiros destinatários das sanções.

A doutrina, contudo, deixa claro que *“de qualquer forma, prevalecia o entendimento pela possibilidade de submissão das pessoas jurídicas às sanções previstas no art. 12 da LIA, o que foi confirmado com a inserção dos §§ 1º e 2º no art. 3º da LIA”*.⁶⁷

<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/bd33f02c4e28615b5af2d24703e066d5>>. Acesso em: 17/07/2022

⁶⁶ CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Estagiário pode ser responsabilizado por ato de improbidade administrativa**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em:

<<https://www.buscadordizerodireito.com.br/jurisprudencia/detalhes/08d98638c6fcd194a4b1e6992063e944>>. Acesso em: 16/11/2023

⁶⁷ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2022. Edição do Kindle.



➔ **CAIU NA DPE-RO-2023-CESPE:** Atos ímprobos praticados no âmbito de pessoas jurídicas de direito privado que não integram a estrutura da administração pública indireta não podem configurar atos de improbidade administrativa.⁶⁸

Vejamos os parágrafos da atual lei:

§ 1º 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. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

➔ **CAIU NO MPE/AC - 2022 - CESPE:** Determinado agente público praticou ato de improbidade administrativa, com o envolvimento de pessoa jurídica de direito privado. Nessa situação hipotética, respondem por improbidade administrativa imputada à referida pessoa jurídica os:⁶⁹

- A) sócios, independentemente de sua participação no ato, dada a responsabilidade solidária.
- B) sócios, pelo ato praticado, independentemente de qualquer participação ou benefício diretos, dada a responsabilidade subsidiária.
- C) cotistas, independentemente de terem praticado o ato, dada a responsabilidade subsidiária.
- D) diretores, pelo ato praticado, independentemente de qualquer participação.
- E) diretores, nos limites da participação de cada um deles e caso tenha havido benefício direto.

§ 2º As sanções desta Lei 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 nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. [\(Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021\)](#)

Aqui, chamamos atenção para o §2º do art. 3º, segundo o qual **as sanções veiculadas na Lei de Improbidade Administrativa NÃO se aplicam à pessoa jurídica infratora caso a conduta tipificada como ato de improbidade administrativa seja, também, sancionada como ato lesivo à administração pública de que trata a Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção).**

⚠ **OBS:** Ademais, a Lei 12.846/13 (Lei Anticorrupção) **não se aplica às pessoas físicas, mas tão somente às pessoas jurídicas.** Veja abaixo como isso foi cobrado na prova para Promotor de Justiça do MS.

➔ **CAIU NO MPE/MS – 2022 – INSTITUTO AACP:** O prefeito de certo município determinou a realização de compras de peças automotivas, para atender à administração pública, junto à pessoa jurídica cujo sócio é um apoiador eleitoral seu. Posteriormente, providenciou a feitura de procedimento administrativo de licitação relativo às compras dos últimos três meses, formalizando, então, o pagamento desse período, tendo o empresário colaborado com a apresentação de cotações e propostas em nome de terceiros, a fim de atender aos requisitos legais da licitação. Considerada a situação descrita, assinale a alternativa **INCORRETA**.

⁶⁸ ERRADO.

⁶⁹ LETRA E.



- A) A conduta do prefeito configura ato de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/92, bem como viola os princípios administrativos da legalidade, moralidade e impessoalidade.
- B) A aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.429/92 independe de efetiva ocorrência de dano aos cofres públicos, salvo quanto ao dever de ressarcimento.
- C) Acaso os preços praticados estejam acima dos valores de mercado, é indispensável também o ressarcimento ao erário em relação aos pagamentos superfaturados.
- D) O prefeito municipal também está sujeito às sanções previstas na Lei Anticorrupção, Lei nº 12.846/2013, como a punição pecuniária, acaso comprovada sua responsabilidade subjetiva.
- E) É possível a cumulação das ações de responsabilidade por atos de corrupção previstas na Lei nº 8.429/92 e na Lei nº 12.846/2013, observando o princípio constitucional do *non bis in idem*⁷⁰.

A doutrina justificou essa opção do legislador:

“A opção do legislador foi justificada, provavelmente, pelo fato de que a Lei Anticorrupção é voltada justamente para responsabilização (objetiva, ao contrário da LIA) das pessoas jurídicas. Ademais, as sanções previstas no art. 12 da LIA – e que seriam compatíveis com a punição das pessoas jurídicas – encontram-se previstas, em grande medida, na Lei Anticorrupção (exs.: perda dos bens, multa, proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios) que prevê, ainda, outras sanções específicas (exs.: publicação extraordinária da decisão condenatória; suspensão ou interdição parcial de suas atividades; dissolução compulsória da pessoa jurídica)”.⁷¹

É isso, galera. Até a parte 02.

⁷⁰ LETRA D.

⁷¹ NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Rio de Janeiro: Editora Forense: 2022. Edição do Kindle.