

LEI Nº 8.429/92 – IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA V

DAS PENAS – ART. 12

ATO DE IMPROBIDADE	SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS	MULTA	PROIBIÇÃO DE CONTRATAR/RECEBER BENEFÍCIO	PERDA DA FUNÇÃO PÚBLICA	RESSARCIMENTO DO DANO
ENRIQUECIMENTO ILÍCITO	Até 14 anos	Equivalente ao valor do acréscimo patrimonial	Até 14 anos	Sim	Sim
LESÃO AO ERÁRIO	Até 12 anos	Equivalente ao valor do dano	Até 12 (doze) anos	Sim	Sim
ATENTA CONTRA PRINCÍPIO	-----	Até 24 vezes o valor da remuneração	Até 4 anos	-----	Sim

O art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa é um dos dispositivos mais relevantes para concursos públicos, pois estabelece as sanções aplicáveis aos atos de improbidade previstos nos arts. 9º, 10 e 11.

A cobrança costuma envolver tanto a correta identificação da modalidade de ato ímprobo quanto a sanção correspondente.

Não basta reconhecer se a conduta se enquadra como enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação de princípios administrativos; é necessário também conhecer as penalidades previstas para cada hipótese.

Nos atos de improbidade que importam enriquecimento ilícito, previstos no art. 9º, a sanção inclui suspensão dos direitos políticos por até 14 anos, multa equivalente ao valor do acréscimo patrimonial obtido, proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por até 14 anos, perda da função pública e ressarcimento integral do dano, quando houver.

Nos atos que causam lesão ao erário, previstos no art. 10, a suspensão dos direitos políticos pode chegar a 12 anos.

Também se aplica multa equivalente ao valor do dano, proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios por até 12 anos, perda da função pública e ressarcimento integral do prejuízo causado.

Já nos atos de improbidade que atentam contra os princípios da administração pública, previstos no art. 11, o regime sancionatório é distinto. Nesses casos, não há suspensão dos direitos políticos nem perda da função pública.

As sanções restringem-se à multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e à proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios pelo prazo de até 4 anos.

Essa sistemática foi alterada pela reforma legislativa de 2021, pois anteriormente essas sanções também podiam incluir suspensão de direitos políticos e perda da função pública.

Obs.: a sanção de perda da função pública, nas hipóteses de ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E LESÃO AO ERÁRIO, atinge apenas o vínculo de mesma qualidade e natureza que o agente público ou político detinha com o poder público na época do cometimento da infração, podendo o magistrado, na hipótese de ENRIQUECIMENTO ILÍCITO, e em caráter excepcional, estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.



Assim, se um agente praticou ato de improbidade enquanto ocupava cargo em comissão e posteriormente retornou ao seu cargo efetivo, a perda da função pública, em regra, alcançará apenas o vínculo da mesma natureza existente quando da prática da infração.

A possibilidade de extensão para outros vínculos somente existe nos casos de enriquecimento ilícito, observadas as circunstâncias e a gravidade do fato. Essa regra também foi introduzida pela reforma de 2021. Antes dela, a perda da função pública poderia atingir qualquer vínculo mantido pelo agente com a administração pública.

Obs.: a multa pode ser aumentada até o dobro, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, o valor calculado na forma dos incisos I, II e III do caput deste artigo é ineficaz para reprovação e prevenção do ato de improbidade.

Obs.: na responsabilização da pessoa jurídica, deverão ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.

A aplicação das penalidades deve buscar o ressarcimento do dano ao erário sem inviabilizar o funcionamento da empresa, evitando consequências sociais negativas, como fechamento das atividades, perda de empregos e redução da capacidade de ressarcimento.

Por essa razão, o magistrado deve ponderar os impactos econômicos e sociais ao fixar sanções, inclusive aquelas relacionadas à proibição de receber benefícios ou incentivos fiscais e creditícios.

Obs.: em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções, de forma a preservar a função social da pessoa jurídica.

O art. 12, § 4º, previa que, em caráter excepcional e por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação com o poder público poderia ultrapassar o ente público diretamente lesado pelo ato de improbidade, observados os impactos econômicos e sociais das sanções e a preservação da função social da pessoa jurídica.

Entretanto, esse dispositivo foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.236, razão pela qual não produz efeitos.

Obs.: se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos.

Dessa forma, eventual reparação já realizada em outro procedimento ou instância deverá ser descontada do valor devido na ação de improbidade, evitando duplicidade de ressarcimento pelo mesmo prejuízo.

Obs.: as sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*.

STJ: Lei Anticorrupção e LIA podem ser aplicadas juntas, desde que não fundamentem sanções idênticas. REsp 2.107.398.

Separação do momento da acusação do momento da punição. O STJ definiu que o Ministério Público pode usar todo o arsenal jurídico (todas as ações) disponível para processar uma empresa, mas o juiz deve filtrar as penalidades na hora da sentença.

O STJ entendeu que não se pode matar a ação na fase preliminar com o argumento de “risco de punição dupla”. O processo deve correr. Apenas na sentença, quando o juiz for calcular a pena (se houver condenação), é que ele fará a matemática para garantir que a empresa não pague duas multas iguais pelo mesmo fato.

Dessa forma, os processos podem tramitar paralelamente e resultar em responsabilização pelo mesmo fato, mas o juiz deverá evitar a aplicação cumulativa de penalidades equivalentes, especialmente multas com a mesma finalidade.

Obs.: as sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Assim, não é possível a aplicação definitiva de sanções como suspensão dos direitos políticos antes do encerramento definitivo do processo.

Isso não impede a adoção de medidas cautelares durante a tramitação da ação. O afastamento preventivo do agente público de suas funções pode ser determinado para evitar interferências na investigação ou na instrução processual.

Trata-se de medida cautelar, sem caráter punitivo, que não implica perda da função pública e não acarreta prejuízo à remuneração do agente.



10m



Da mesma forma, a indisponibilidade de bens possui natureza cautelar e consiste no bloqueio patrimonial destinado a impedir que o investigado se desfaça de seus bens antes da conclusão do processo.

A medida pode ser concedida antes do ajuizamento da ação ou durante sua tramitação. Contudo, a indisponibilidade não se confunde com a perda definitiva dos bens nem com qualquer das sanções previstas na lei.

Assim, quando a legislação estabelece que as sanções da Lei de Improbidade Administrativa somente podem ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória, a regra refere-se às penalidades propriamente ditas, não alcançando as medidas cautelares.

Obs.: para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória.

Esse mecanismo corresponde à chamada detração, ou seja, ao aproveitamento retroativo de determinado período para efeito de cumprimento da sanção.

Nos casos de atos de menor ofensividade aos bens jurídicos tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa, a sanção poderá limitar-se à aplicação de multa civil, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos ilícitamente, quando cabíveis. Essa previsão relaciona-se especialmente aos atos de enriquecimento ilícito e de lesão ao erário.

Quando houver lesão ao patrimônio público, a reparação do dano deve considerar os valores já ressarcidos em outras instâncias de responsabilização, evitando duplicidade de cobrança.

Da mesma forma, as sanções aplicadas às pessoas jurídicas devem respeitar o princípio do *non bis in idem*, conforme a orientação jurisprudencial que admite o uso simultâneo dos diversos instrumentos de responsabilização, mas exige compatibilização das penalidades no momento da condenação.

§ 5º No caso de atos de menor ofensa aos bens jurídicos tutelados por esta lei, a sanção limitar-se-á à aplicação de multa, sem prejuízo do ressarcimento do dano e da perda dos valores obtidos, quando for o caso, nos termos do caput deste artigo. (Incluído pela Lei n. 14.230, de 2021)

§ 6º Se ocorrer lesão ao patrimônio público, a reparação do dano a que se refere esta Lei deverá deduzir o ressarcimento ocorrido nas instâncias criminal, civil e administrativa que tiver por objeto os mesmos fatos. (Incluído pela Lei n. 14.230, de 2021)

§ 7º As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do *non bis in idem*. (Incluído pela Lei n. 14.230, de 2021)

A legislação também prevê que a sanção de proibição de contratar com o Poder Público deve ser registrada no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), instituído pela Lei n. 12.846/2013, observadas as limitações territoriais estabelecidas pela decisão judicial. Uma vez incluída no cadastro, a empresa fica sujeita às restrições decorrentes da penalidade aplicada.

Fase do Processo	O que é permitido?	Há bis in idem?
Fase Inicial (Acusação)	O MP pode basear a Ação Civil Pública tanto na Lei de Improbidade (LIA) quanto na Lei Anticorrupção (LAC) simultaneamente.	Não. Usar duas leis para fundamentar uma ação e pedir o bloqueio de bens não é punição, é persecução.
Fase Final (Sentença)	O juiz analisa as provas e decide as penas. Se a empresa for condenada pela LAC, as sanções idênticas previstas na LIA ficam prejudicadas (não podem ser aplicadas).	Haveria, se o juiz errasse. Mas a lei orienta o juiz a aplicar apenas uma sanção por cada tipo de punição, evitando a duplicidade.

Por fim, reafirma-se que todas as sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa somente podem ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória, ressalvadas as medidas cautelares expressamente admitidas pela legislação. O tema encerra a disciplina das sanções previstas no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa.

§ 8º A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei n. 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial, conforme disposto no § 4º deste artigo. (Incluído pela Lei n. 14.230, de 2021)

§ 9º As sanções previstas neste artigo somente poderão ser executadas após o trânsito em julgado da sentença condenatória. (Incluído pela Lei n. 14.230, de 2021)

O § 10 do art. 12 foi objeto de questionamento perante o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.236. Em decisão cautelar, o STF suspendeu a aplicação da norma.

Art. 12 § 10. Para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória. (Incluído pela Lei n. 14.230, de 2021) (Vide ADI n. 7.236)

Ao julgar a ADI n. 7.236 o STF deferiu parcialmente medida cautelar ad referendum do Plenário para suspender a eficácia do citado art. 12, § 10, sob o argumento de que “Em que pese serem previsões complementares, são diversas, com diferentes fundamentos e

diferentes consequências, caracterizando institutos de natureza diversas, que, inclusive, admitem a possibilidade de cumulação entre as inelegibilidades e a suspensão de direitos políticos, pois conforme decidido pela CORTE no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI n. 4.578 (Rel. Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, DJe de 29/06/2012): [...] “Nesse contexto, considerando que os efeitos da detração estabelecida pela norma impugnada, cujo status é de lei ordinária, podem afetar o sancionamento adicional de inelegibilidade prevista na Lei Complementar n. 64/1990, reconheço o risco de violação ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal, e aos princípios da vedação à proteção deficiente e ao retrocesso.

O fundamento utilizado foi o de que a Lei de Improbidade Administrativa possui natureza de lei ordinária e estaria interferindo em matéria relacionada ao regime de inelegibilidades previsto na Lei Complementar n. 64/1990, que possui hierarquia normativa diversa.

Segundo o entendimento cautelar adotado pelo Supremo, embora a suspensão dos direitos políticos e a inelegibilidade sejam institutos distintos, com fundamentos e consequências próprias, a regra de detração prevista na Lei de Improbidade poderia afetar o regime jurídico da inelegibilidade disciplinado pela Lei Complementar n. 64/1990.

Considerou-se existir risco de violação ao art. 37, § 4º, da Constituição Federal, bem como aos princípios da vedação à proteção deficiente e da vedação ao retrocesso, motivo pelo qual a eficácia do dispositivo foi suspensa cautelarmente.



20m

Este material foi elaborado pela equipe pedagógica do Gran Concursos, de acordo com a aula preparada e ministrada pelo professor Gustavo Scatolino.

A presente gravação tem como objetivo auxiliar no acompanhamento e na revisão do conteúdo ministrado na videoaula. Não recomendamos a substituição do estudo em vídeo pela leitura exclusiva deste material.
