

## IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA – AULA RESUMO

Apresenta-se, nesta etapa, a finalização do estudo sobre improbidade, por meio de uma aula-resumo que contempla todo o conteúdo anteriormente abordado. Recomenda-se que o curso tenha sido previamente assistido, considerando que esta aula possui caráter de revisão. Ainda assim, aqueles que, em razão da falta de tempo, optaram por acessar diretamente os materiais de revisão também conseguirão compreender grande parte da lei. Trata-se, portanto, de uma aula-resumo do conteúdo já estudado.



Inicialmente, recordam-se as consequências previstas na Constituição em razão da improbidade. O art. 37, § 4º, estabelece que a prática de ato de improbidade poderá resultar na suspensão dos direitos políticos e na perda da função pública, quando o responsável exercer função pública. Ressalta-se que nem todo aquele que pratica ato de improbidade possui função pública, uma vez que o terceiro que induz, concorre dolosamente para a prática do ato ou dele se beneficia também responderá pela improbidade, ainda que não seja agente público.

Ressalta-se que a consequência prevista é a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. Assim, é incorreto afirmar que poderá haver perda dos direitos políticos ou cassação dos direitos políticos, uma vez que a Constituição prevê a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública. Também poderá ocorrer o ressarcimento ao erário, caso haja dano ao erário. Destaca-se que a configuração do ato de improbidade independe da ocorrência de dano ao erário e do enriquecimento do agente. Além disso, os bens poderão ser objeto de indisponibilidade, medida que consiste no bloqueio dos bens.

A indisponibilidade de bens poderá ser decretada no curso do processo judicial. O ajuizamento da ação poderá ser realizado pelo Ministério Público ou pelo ente público lesado. Embora a Lei de Improbidade Administrativa tenha conferido legitimidade apenas ao Ministério Público, o Supremo Tribunal Federal reconheceu a legitimidade concorrente do ente público lesado, como a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para ajuizar a ação de improbidade administrativa e celebrar o Acordo de Não Persecução Cível.

Ao ajuizar a ação de improbidade administrativa, o autor da ação, seja o Ministério Público ou o ente público, poderá requerer a indisponibilidade de bens em caráter antecedente, hipótese em que é formulado inicialmente apenas o pedido de indisponibilidade, sendo a ação de improbidade proposta posteriormente. Também poderá requerê-la em caráter incidental, quando a ação de improbidade já tiver sido ajuizada e, no curso do processo, verificar-se a ocorrência de dilapidação do patrimônio. Nessa hipótese, diante do risco de inexistirem bens suficientes para assegurar o ressarcimento ao erário ao final da demanda, poderá ser formulado, incidentalmente, o pedido de bloqueio dos bens.

A Constituição prevê que a prática de ato de improbidade poderá resultar na suspensão dos direitos políticos, na perda da função pública, no ressarcimento ao erário e na indisponibilidade dos bens. Além disso, estabelece que essas consequências ocorrem sem prejuízo da ação penal cabível. Dessa forma, a ação de improbidade possui natureza civil, não se tratando de ação penal. Assim, é incorreto afirmar que foi cometido crime de improbidade. O correto é afirmar que foi praticado ato de improbidade que, nos termos da Lei n. 8.429/1992, ensejará a responsabilização civil. Caso o mesmo fato também constitua infração penal, como na hipótese de dispensa dolosa de licitação, poderá haver responsabilização em outra ação, perante o juízo criminal, pela prática do crime correspondente. Portanto, a ação de improbidade possui natureza civil.



## ATENÇÃO

Deve-se observar que a Lei de Improbidade Administrativa dispõe que a ação de improbidade possui natureza sancionatória e não constitui ação civil para outros fins. Isso não afasta a sua natureza de ação civil. A ação de improbidade destina-se à responsabilização do agente pela prática de ato de improbidade, possuindo natureza sancionatória. A vedação consiste em sua utilização para finalidades diversas da responsabilização do agente. Assim, não é cabível o ajuizamento de ação de improbidade apenas para requerer a anulação de concurso público, uma vez que existem outras ações adequadas para essa finalidade.



Da mesma forma, não é cabível o ajuizamento de ação de improbidade apenas para pleitear indenização por dano moral coletivo. Na ausência de pedido voltado à responsabilização do agente, a ação de improbidade não será cabível. Trata-se de ação punitiva, destinada à responsabilização do agente mediante a aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa, não podendo ser utilizada para outros fins, os quais devem ser buscados por meio das ações apropriadas.

Para a configuração do ato de improbidade, é necessária a presença dos seguintes elementos: sujeito ativo, sujeito passivo, conduta prevista nos art. 9º, art. 10 ou art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa e a prática de conduta dolosa. Quanto ao elemento subjetivo, exige-se a presença de dolo, não existindo mais a modalidade culposa para a configuração do ato de improbidade. Assim, é incorreta qualquer afirmação no sentido de que a responsabilização possa decorrer de culpa, ainda que grave. Da mesma forma, não é cabível a responsabilização por ato praticado com negligência, imprudência ou imperícia, uma vez que essas modalidades correspondem à culpa e não mais admitem responsabilização em ação de improbidade administrativa.

Exige-se a presença de dolo, entendido como a vontade livre e consciente de atingir o resultado previsto em lei. Assim, o agente deve atuar de forma livre, sem coação, e consciente da ilicitude da conduta. Trata-se de dolo específico, consistente na vontade livre e consciente de praticar o ato previsto em lei. Além disso, a lei estabelece que a mera voluntariedade não é suficiente para a configuração do ato de improbidade, sendo necessária a comprovação do dolo do agente. Ressalta-se, portanto, que não existe mais a modalidade culposa para a responsabilização por ato de improbidade administrativa.

Até 2021, admitia-se a improbidade na modalidade culposa. Com a Lei n. 14.230, a modalidade culposa foi excluída. O Supremo decidiu que o ponto principal é o trânsito em julgado. Assim, aqueles que responderam por improbidade culposa e cujo processo já transitou em julgado permanecem sujeitos às consequências da condenação na fase de execução, como o ressarcimento ao erário e a suspensão dos direitos políticos, desde que tenha ocorrido o trânsito em julgado.

Por outro lado, nos casos em que a ação de improbidade culposa ainda não transitou em julgado, inclusive quando o processo se encontra em grau de recurso, este poderá ser arquivado, desde que não tenha ocorrido o trânsito em julgado.

Outro ponto refere-se à prescrição. A partir de 2021, o prazo prescricional para a responsabilização do agente passou a ser de 8 anos. Nesse aspecto, o Supremo entendeu que esse prazo é irretroativo. Assim, a prescrição de 8 anos aplica-se apenas aos atos de improbidade praticados a partir da vigência da Lei n. 14.230, em junho de 2021, que alterou as regras da Lei de Improbidade.

Em relação às sanções, os atos de improbidade administrativa estão previstos nos art. 9, art. 10 e art. 11. O art. 9 refere-se aos atos que geram enriquecimento ilícito; o art. 10 trata dos atos que causam lesão ao erário; e o art. 11 dispõe sobre os atos que atentam contra os princípios.

O rol dos art. 9 e art. 10 é meramente exemplificativo. Ao analisar esses dispositivos, verifica-se a utilização da expressão “notadamente”, ao dispor que configura ato de improbidade que gera enriquecimento ilícito, notadamente, os seguintes atos, bem como que constitui ato de improbidade que causa lesão ao erário, notadamente, os seguintes atos. A expressão “notadamente” demonstra que se trata de uma enumeração exemplificativa, permitindo o enquadramento de ato não expressamente previsto como ato de improbidade dos artigos 9 ou 10.

Em relação ao art. 11, o rol é taxativo, pois não contém a expressão “notadamente”. Além disso, sua redação estabelece que constituem ato de improbidade os atos descritos na lei. Assim, para a configuração de ato de improbidade previsto no art. 11, é necessário que a conduta esteja expressamente prevista em lei.

Nos atos de improbidade que geram enriquecimento ilícito, as sanções compreendem a suspensão dos direitos políticos por até 14 anos, a aplicação de multa equivalente ao valor do acréscimo patrimonial e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de até 14 anos.

Como forma de memorização, pode-se associar a palavra “enriquecimento” ao número 14, lembrando que as sanções de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o Poder Público podem ser aplicadas por até 14 anos.

Nos atos de improbidade que causam lesão ao erário, as sanções compreendem a suspensão dos direitos políticos por até 12 anos, a aplicação de multa equivalente ao valor do dano e a proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de até 12 anos.

Como forma de memorização, pode-se associar a palavra “lesão” à letra “L”, que ocupa a 12ª posição no alfabeto, lembrando que as sanções de suspensão dos direitos políticos e de proibição de contratar com o Poder Público podem ser aplicadas por até 12 anos.

Nos atos de improbidade que atentam contra os princípios da Administração Pública, não há aplicação das sanções de suspensão dos direitos políticos nem de perda da função pública. As sanções previstas consistem na aplicação de multa civil de até 24 vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e na proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de até 4 anos.

Essas sanções devem ser memorizadas conforme a tabela correspondente aos atos de improbidade administrativa.



10m

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

| ENRIQUECIMENTO ILÍCITO                                                                                                                                                                  | LESÃO AO ERÁRIO                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | ATENTA CONTRA PRINCÍPIO                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>RECEBER</b><br><b>PERCEBER</b><br><b>VANTAGEM ECONÔMICA</b><br><b>UTILIZAR</b> (pessoal/bens)<br><b>USAR</b> (bens/rendas)<br><b>ACEITAR</b><br><b>INCORPORAR</b><br><b>ADQUIRIR</b> | <b>PERMITIR</b><br><b>FACILITAR/CONCORRER</b> (incorporação r<br>enda, bens...)<br><b>DOAR</b><br><b>REALIZAR</b><br><b>CONCEDER</b> (benefício fiscal)<br><b>FRUSTRAR</b> (licitação/parceria c/<br>perda patrimonial)<br><b>ORDENAR</b><br><b>AGIR</b> (arrecadação tributo/renda)<br><b>LIBERAR</b> (verba pública/recursos)<br><b>CELEBRAR</b> | <b>REVELAR</b><br><b>NEGAR</b><br><b>FRUSTRAR</b> (concurso/cha<br>mamento público/licitação)<br><b>DEIXAR</b><br><b>DESCUMPRIR</b> (parcerias)<br><b>NOMEAR</b> (nepotismo)<br><b>PRATICAR</b> (violação publici<br>dade) |

Além da tabela de sanções prevista no art. 12, é necessário memorizar os atos de improbidade administrativa previstos nos art. 9º, art. 10 e art. 11. Isso se justifica porque, em questões de prova, o examinador pode apresentar uma conduta praticada por determinado agente e exigir a identificação do respectivo enquadramento legal, bem como das sanções aplicáveis.

Assim, é indispensável conhecer tanto os atos de improbidade previstos nos art. 9º, art. 10 e art. 11 quanto as sanções correspondentes previstas no artigo 12, de modo a identificar corretamente o enquadramento da conduta e as respectivas consequências legais.

Como estratégia de memorização dos atos de improbidade previstos no art. 9, recomenda-se a atenção aos principais verbos utilizados em sua redação, tais como: receber, perceber, obter vantagem econômica, utilizar, usar, aceitar, incorporar e adquirir. A identificação desses verbos auxilia no reconhecimento das condutas que configuram atos de improbidade relacionados ao enriquecimento ilícito.

Como estratégia de memorização dos atos de improbidade previstos no art. 10, recomenda-se a atenção aos principais verbos utilizados em sua redação, tais como: permitir, facilitar, doar, realizar, conceder e concorrer.

Em diversas hipóteses, as condutas previstas no art. 10 correspondem a situações em que o agente permite, facilita, concorre ou possibilita que terceiro obtenha vantagem indevida ou pratique ato lesivo ao erário. Em contrapartida, quando o próprio agente pratica a conduta em benefício próprio, como ao incorporar ao patrimônio privado bens ou valores pertencentes ao patrimônio público, a conduta caracteriza enriquecimento ilícito, nos termos do art. 9.

Assim, enquanto o art. 9 contempla, em regra, condutas praticadas pelo agente em benefício próprio, o art. 10 abrange, em diversas situações, condutas pelas quais o agente permite, facilita, concorre ou favorece que terceiro pratique o ato.

Da mesma forma, recomenda-se atenção às hipóteses previstas no art. 10. Destacam-se as condutas de agir dolosamente, causando prejuízo ao erário na arrecadação de tributo ou renda; liberar verba pública sem a observância das formalidades legais; e celebrar parcerias sem a observância das formalidades legais. Em regra, essas condutas configuram atos de improbidade que causam lesão ao erário.

Recomenda-se atenção ao verbo “frustrar”, pois ele aparece tanto no art. 10 quanto no art. 11. Quando a frustração de licitação causar prejuízo financeiro ou perda patrimonial ao erário, a conduta será enquadrada no art. 10, por configurar ato que causa lesão ao erário. Por outro lado, se houver frustração da licitação sem prejuízo financeiro ou perda patrimonial, a conduta será enquadrada no art. 11, por configurar ato que atenta contra os princípios da Administração Pública.

Como estratégia de memorização dos atos de improbidade previstos no art. 11, recomenda-se a atenção aos principais verbos utilizados em sua redação. Entre eles, destacam-se: revelar o teor de medida política, econômica ou financeira antes da divulgação oficial; negar publicidade aos atos oficiais; deixar de observar normas regulamentares; e descumprir normas.

Em relação ao verbo “descumprir”, recomenda-se atenção à distinção entre os art. 10 e art. 11. Quando a conduta ocorre na celebração da parceria, sem observância das formalidades legais, o enquadramento é feito no art. 10. Por outro lado, quando a parceria já foi celebrada e há descumprimento das normas aplicáveis à sua execução, a conduta é enquadrada no art. 11.

Recomenda-se especial atenção às hipóteses de nomeação de parentes até o terceiro grau, uma vez que a prática de nepotismo passou a estar expressamente prevista como ato de improbidade administrativa do art. 11. Da mesma forma, a prática de atos que violem o dever de publicidade também configura ato de improbidade previsto nesse dispositivo.

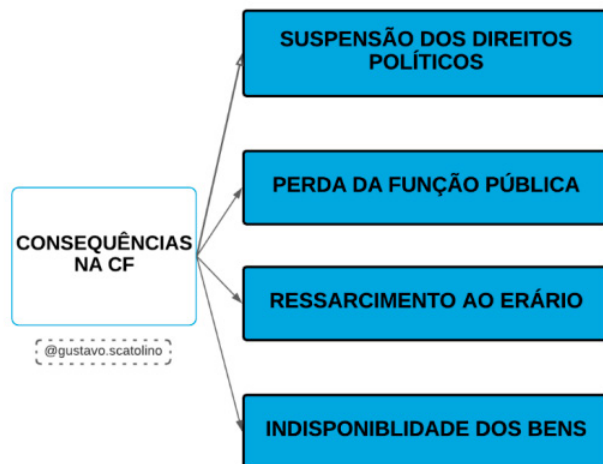


15m

Como estratégia de memorização, recomenda-se a atenção aos principais verbos utilizados na redação do art. 11, pois sua identificação facilita o correto enquadramento das condutas como atos que atentam contra os princípios da Administração Pública.

|                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Suspensão dos direitos políticos</b> | <p>É a incapacidade <b>temporária</b> de se exercer os direitos políticos previstos na Constituição.</p> <p><b>Cuidado!</b> Não pode haver <b>cassação</b> dos direitos políticos (art. 15, CF/1988).</p> <p>Os prazos de suspensão estão previstos no art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (LIA), que veremos mais adiante.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Perda da função pública</b>          | <p>Caso o agente público tenha função pública, haverá a consequência de perder a função.</p> <p>Veremos que algumas pessoas, mesmo sem ter função pública, podem praticar ato de improbidade como um terceiro: se beneficiando, induzindo ou concorrendo para a prática do ato de improbidade.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Ressarcimento ao erário</b>          | <p>Ocorrendo lesão ao patrimônio público por <b>ação ou omissão, dolosa ou culposa</b>, do agente ou de <u>terceiro</u>, dar-se-á o integral ressarcimento do dano.</p> <p>Art. 8º O sucessor ou o herdeiro daquele que causar <u>dano</u> ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos <b>apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido</b>.</p> <p>Como regra, a lei não exige a ocorrência do dano para que esteja tipificado o ato de improbidade. Mas para o ressarcimento ao erário, necessariamente exige-se a efetiva ocorrência do dano; o ato deve afetar o patrimônio no sentido econômico (art. 21).</p> |
| <b>Indisponibilidade dos bens</b>       | <p>A indisponibilidade dos bens não é tecnicamente uma sanção. Trata-se de um “bloqueio” dos bens. O agente não poderá doar, vender, fazer permuta dos bens. O bem fica com a pessoa, mas ele não pode ser alienado. É uma medida para evitar a dilapidação do patrimônio do agente e <u>assegurar o</u> ressarcimento ao erário.</p> <p>O pedido de indisponibilidade de bens dos réus visa garantir a integral recomposição do erário ou do acréscimo patrimonial resultante de enriquecimento ilícito.</p>                                                                                                                                                                      |

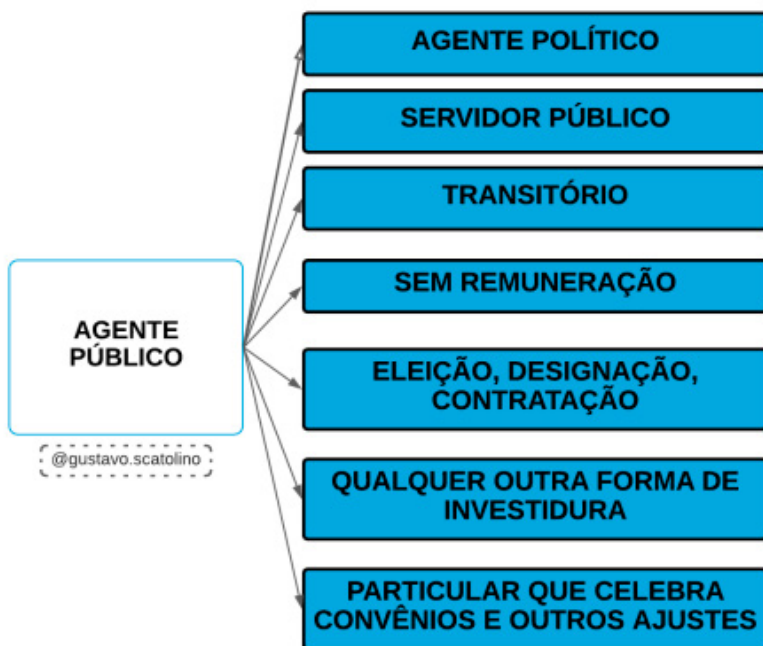
O art. 8º dispõe que o sucessor ou herdeiro daquele que causar dano ao erário ou se enriquecer ilicitamente está sujeito apenas à obrigação de reparar o dano até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido. Assim, o sucessor ou herdeiro não responde com seu patrimônio pessoal, sendo a responsabilidade limitada ao valor da herança ou do patrimônio efetivamente recebido.



As consequências decorrentes da prática dos atos de improbidade administrativa já foram analisadas anteriormente.

**Art. 2º** – Para os efeitos desta Lei, considera-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.

Parágrafo único. No que se refere a recursos de origem pública, sujeita-se às sanções previstas nesta Lei o particular, pessoa física ou jurídica, que celebra com a administração pública convênio, contrato de repasse, contrato de gestão, termo de parceria, termo de cooperação ou ajuste administrativo equivalente.



Considera-se agente público todo aquele que exerce função pública, independentemente de ser servidor efetivo ou ocupante de cargo em comissão.

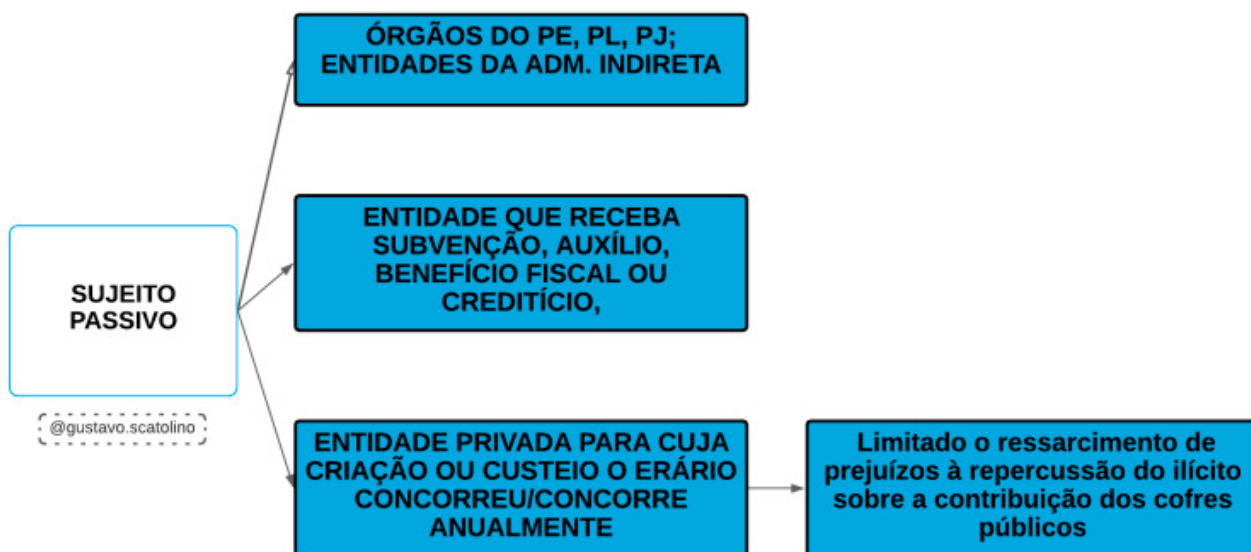
A legislação prevê expressamente que o agente político está sujeito às disposições da Lei de Improbidade Administrativa, entendimento que já havia sido consolidado pelo Supremo Tribunal Federal.

A única exceção é o Presidente da República, que responde exclusivamente por crime de responsabilidade. Os demais agentes políticos sujeitos à legislação sobre crimes de responsabilidade podem responder tanto pela ação por crime de responsabilidade quanto pela ação de improbidade administrativa.

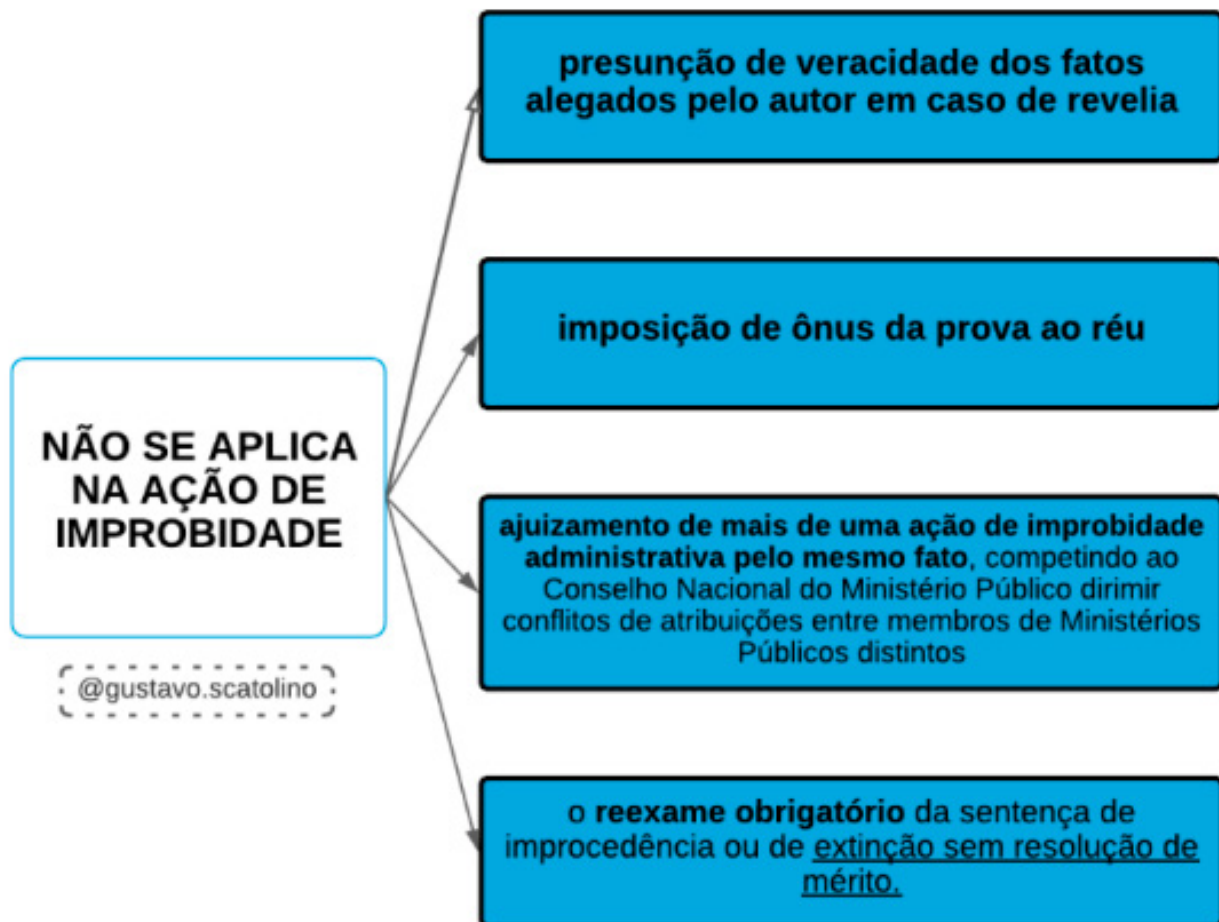
Para a caracterização como agente público, é irrelevante a forma de exercício da função, seja ela transitória ou permanente, remunerada ou não. Também não importa a forma de investidura, podendo ocorrer por eleição, designação, contratação ou qualquer outro vínculo.

Assim, estagiários, terceirizados e demais pessoas que exerçam função pública podem responder por atos de improbidade administrativa.

Além disso, o particular que celebra convênios ou qualquer outro ajuste com o Poder Público também está sujeito à responsabilização por improbidade administrativa, sendo considerado agente público para os fins da Lei de Improbidade Administrativa.



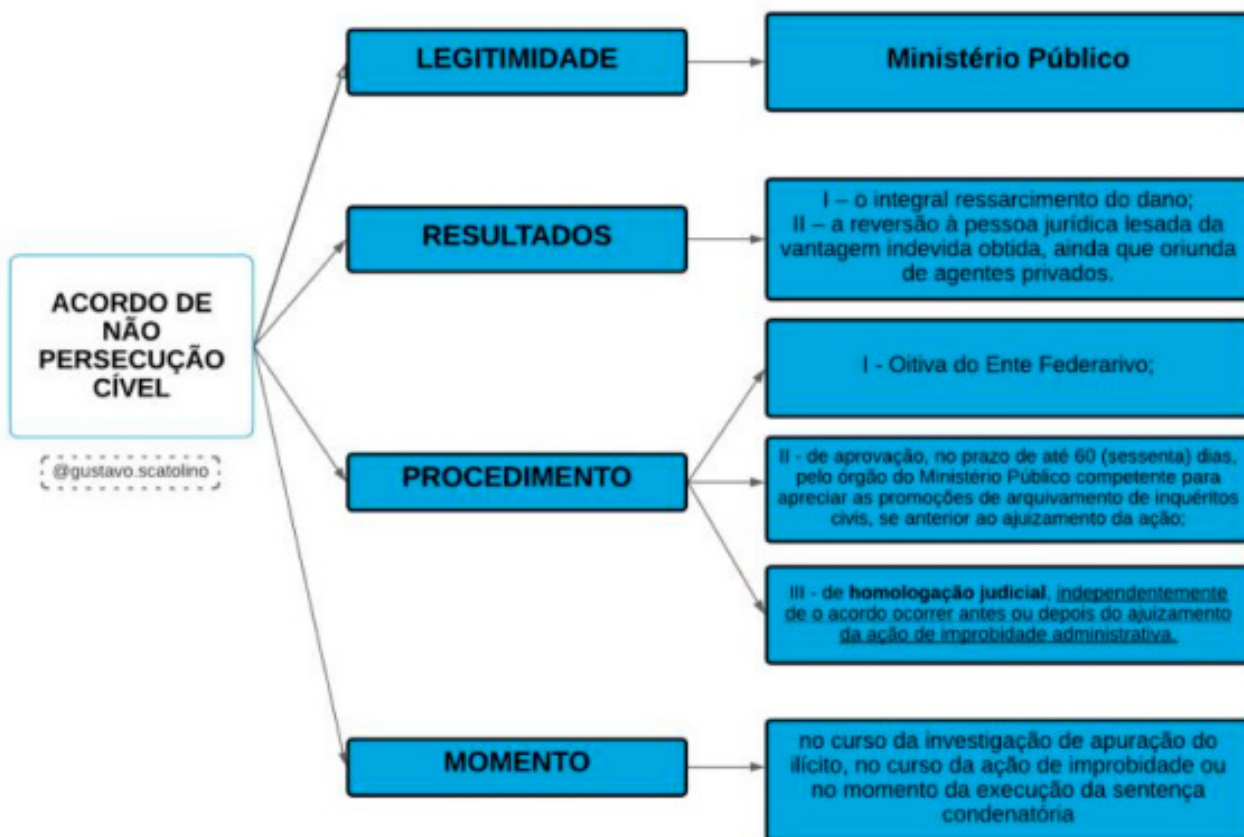
Ao aplicar a sanção de ressarcimento ao erário em relação à entidade que tenha recebido, para sua criação ou manutenção anual, contribuição do Poder Público, o juiz deverá realizar a devida dosagem da sanção, observando os limites estabelecidos pela legislação.



Na ação de improbidade administrativa, a ausência de apresentação de defesa pelo réu não gera os efeitos da revelia quanto à presunção de veracidade dos fatos alegados na petição inicial. Assim, permanece com o autor da ação, seja o Ministério Público ou a pessoa jurídica interessada, o ônus de comprovar os fatos alegados.

Na hipótese de ajuizamento de mais de uma ação de improbidade administrativa com fundamento no mesmo fato, compete ao órgão do Conselho Nacional do Ministério Público dirimir o conflito.

Além disso, quando a sentença julgar improcedente o pedido, absolver o réu ou extinguir o processo sem resolução do mérito, não se aplica o reexame necessário. Assim, a decisão não precisa ser remetida obrigatoriamente ao tribunal, cabendo à parte interessada, se for o caso, interpor o recurso cabível.



O Acordo de Não Persecução Cível (ANPC) pode ser celebrado no âmbito da ação de improbidade administrativa.

Embora a legislação prevísse, inicialmente, legitimidade exclusiva do Ministério Público para sua celebração, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a pessoa jurídica interessada, isto é, o ente público lesado, também possui legitimidade para celebrar o Acordo de Não Persecução Cível.

Quando o acordo for celebrado pelo Ministério Público, deverá ser submetido à aprovação do órgão interno competente da instituição, o mesmo responsável pela aprovação do arquivamento do inquérito civil.

O Acordo de Não Persecução Cível depende de homologação judicial para produzir efeitos. Além disso, sua celebração é admitida inclusive na fase de execução.

Recomenda-se a leitura dos artigos 17 e seguintes da Lei de Improbidade Administrativa, especialmente da parte que trata da indisponibilidade de bens, com atenção aos bens que podem ou não ser alcançados pela medida.

A indisponibilidade não pode recair sobre bem de família. Também não pode atingir, ressalvada a disciplina legal aplicável, valores depositados em aplicação financeira até o limite de 40 salários mínimos.

O estudo dessa matéria é recomendado, tendo em vista a recorrência de questões sobre indisponibilidade de bens em provas relacionadas à Lei de Improbidade Administrativa.



25m

---

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.

---