

As Penas na Lei de Improbidade Administrativa

Descrição

A Natureza Múltipla das Sanções

O artigo 12 da Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa) representa o coração sancionador do ordenamento jurídico de proteção à moralidade administrativa. Aqui reside a maior singularidade da lei: não se trata de mera sanção administrativa ou penal isolada, mas de um complexo sistema de responsabilização multifacetária que combina sanções de natureza patrimonial, funcional e política.

Ponto de Atenção Crucial: A lei estabelece expressamente que as cominações previstas no artigo 12 são **independentes** do ressarcimento integral do dano patrimonial e das sanções penais e administrativas previstas em legislação específica. Isso significa que o agente pode ser condenado em improbidade, sofrer sanções aqui descritas, e ainda responder criminalmente e sofrer demissão administrativa. Trata-se da acumulação de responsabilidades, não de alternatividade.

O Princípio da Proporcionalidade e da Flexibilidade Sancionadora

Uma característica marcante do artigo 12 é a disposição de que as sanções podem ser aplicadas **isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato**. Isso conferiu ao magistrado uma margem significativa de discricionariedade, vinculada, contudo, aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

Classificação Tripartida dos Atos de Improbidade e suas Sanções Específicas

I. Atos que Importam Enriquecimento Ilícito (Artigo 9º)

Conceito: São condutas administrativas que resultam em acréscimo patrimonial ilícito ao patrimônio do agente público ou privado conivente.

Sanções Específicas:

1. **Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio:** Esta é uma sanção fundamental. O Estado não apenas dissolve o ato ilícito, como restitui a si próprio aquilo que lhe foi indevidamente apropriado. A palavra-chave é "acrescidos ilicitamente" e deve

haver uma relação direta entre a conduta improbável e o acréscimo patrimonial.

2. **Perda da função pública:** Sanção que extingue o vínculo funcional do agente com a administração pública. Conforme jurisprudência consolidada, 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 (Art. 1º, caput). Porém, em caráter **excepcional**, o magistrado pode estendê-la aos demais vínculos, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração.
3. **Suspensão dos direitos políticos até 14 (quatorze) anos:** Sanção que atinge direitos fundamentais de participação política do condenado. Compreende a inelegibilidade e a impossibilidade de votação passiva. Conforme jurisprudência do STF, a suspensão dos direitos políticos por ato de improbidade administrativa alcança qualquer mandato eletivo que esteja sendo exercido. Importante: essa suspensão é contada retroativamente a partir da decisão colegiada até o trânsito em julgado (Art. 10).
4. **Multa civil equivalente ao valor do acréscimo patrimonial:** A multa aqui é determinada, não é discricionária. O limite máximo de valor é exatamente o acréscimo ilícitamente auferido. Conforme jurisprudência recente do STJ, na multa civil prevista na Lei 8.429/1992, a correção monetária e os juros de mora devem incidir a partir da data do ato de improbidade.
5. **Proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 14 (quatorze) anos:** Esta é uma das sanções mais relevantes para fins práticos. Funciona como uma verdadeira morte civil comercial. Estende-se não apenas ao condenado pessoa física, mas também à pessoa jurídica da qual ele seja sócio majoritário.

Ponto de Atenção Especial:

A proibição de contratar inclui:

- Contratação direta com qualquer ente público
- Recebimento de benefícios ou incentivos fiscais (como reduções tributárias)
- Recebimento de créditos públicos
- Operações realizadas ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário – isto é, mesmo que o condenado tente usar uma pessoa jurídica como intermediária, a sanção a atinge

II. Atos que Causam Dano ao Erário (Artigo 10º)

Conceito: São condutas que acarretam prejuízo patrimonial ao Estado, sem necessariamente gerar enriquecimento do agente.

Sanções Específicas:

1. **Perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância:** Note bem: a perda de bens apenas ocorre se concorrer esta circunstância, ou seja, se houver acréscimo patrimonial concomitante. Se o agente apenas causou dano sem se enriquecer, não há perda de bens neste inciso.
2. **Perda da função pública:** Mesma natureza do inciso anterior, com aplicação das mesmas limitações do § 1º.
3. **Suspensão dos direitos políticos at 12 (doze) anos:** Observe que aqui o prazo é reduzido para 12 anos, comparado aos 14 anos do artigo 9º. Essa diferença reflete uma graduação de gravidade: atos de enriquecimento ilícito são reputados mais graves que mera causa de dano.
4. **Pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano:** Diferentemente do artigo 9º, onde a multa equivale ao acréscimo patrimonial, aqui a multa equivale ao valor do dano causado ao erário. Importante: o ressarcimento do dano é independente da multa.
5. **Proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou créditos, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos:** Mesma sanção do artigo 9º, porém com prazo reduzido de 12 anos.

III. Atos que Violam os Princípios da Administração Pública (Artigo 11º)

Conceito: Condutas que ofendem os princípios constitucionais e legais da administração pública, sem necessariamente causar dano ao erário ou enriquecimento ilícito. São os atos mais graves de improbidade, ainda que extremamente graves.

Sanções Específicas:

1. **Pagamento de multa civil de at 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente:** Observe que a sanção aqui é exclusivamente pecuniária quanto à multa. O múltiplo de 24 vezes é significativamente superior aos atos anteriores em termos relativos.
2. **Proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou créditos, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos:** Note que aqui não há perda da função pública nem suspensão dos direitos políticos, apenas proibição de contratar, com prazo máximo de 4 anos.

Ponto de Atenção: Note que as sanções diminuem em severidade conforme se desce na classificação dos atos (art. 9º → art. 10º → art. 11º). O magistrado deve observar essa graduação.

Os Parágrafos: Refinamentos e Limitações Importantes

Â§ 1º – A Especificidade da Perda da Função Pública

O parágrafo primeiro estabelece limite fundamental à perda da função pública: ela 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.

Exemplo Prático: Um juiz que pratica improbidade como juiz perde a magistratura, não necessariamente seus outros cargos públicos (se os tivesse). Um servidor efetivo que pratica improbidade como servidor efetivo perde esse vínculo específico, não cargos de comissionado que eventualmente tivesse.

Observação Especial: O parágrafo admite excepcionalidade. Em situações extraordinárias, consideradas as circunstâncias do caso e a gravidade da infração, o magistrado pode estender a perda aos demais vínculos. Exemplos em jurisprudência: casos de comprovada corrupção sistêmica ou casos que afetam múltiplos cargos concomitantemente.

Â§ 2º – O Aumento da Multa por Considerações Econômicas

O magistrado pode aumentar a multa até o dobro se 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.

Interpretação Crítica: Este parágrafo busca evitar que a multa se torne simbólica diante da riqueza do condenado. Para um agente de alta renda, uma multa modesta pode não constituir desincentivo real. O magistrado pode, então, duplicá-la. Contudo, não pode arbitrariamente aumentar além do dobro.

Â§ 3º – A Viabilidade Econômica da Pessoa Jurídica

Quando a pessoa jurídica é responsabilizada, devem ser considerados os efeitos econômicos e sociais das sanções, de modo a viabilizar a manutenção de suas atividades.

Aplicação Prática: Se uma empresa de utilidade pública (como uma distribuidora de energia) fosse destruída economicamente pela sanção de improbidade, isso prejudicaria não apenas seus acionistas, mas também a população consumidora. O magistrado deve ponderar entre a sanção e a viabilidade econômica.

Â§ 4º – A Possibilidade de Extraterritorialidade da Proibição de Contratar

Em caráter **excepcional**, por motivos relevantes devidamente justificados, a sanção de proibição de contratação pode extrapolar o ente público lesado pelo ato de improbidade.

Exemplo: Se um município sofre ato de improbidade e o magistrado considera que o agente representa risco para toda a administração pública, pode estender a proibição a todos os entes

federativos, não apenas ao município lesado.

Â§ 5º – A Minoração de Sanção: O Ato de Menor Ofensa

Para 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.

Importância: Este parágrafo permite que o magistrado aplique apenas multa (sem perda de função pública ou suspensão de direitos políticos) em casos de menor gravidade. É uma válvula de segurança contra excessos sancionadores.

Â§ 6º – A Proibição da Dupla Condenação (Non Bis in Idem Material)

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.

Explicação: Se o agente foi condenado criminalmente a pagar indenização pelos mesmos fatos e já pagou, essa quantia deduz-se da multa civil prevista na improbidade. O Estado não pode ser duplamente indenizado pelos mesmos fatos.

Â§ 7º – A Observância do Non Bis in Idem com a Lei Anticorrupção

As sanções aplicadas a pessoas jurídicas com base nesta Lei e na Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, deverão observar o princípio constitucional do non bis in idem.

Contextualização: A Lei nº 12.846/2013 é a Lei Anticorrupção Empresarial. Uma pessoa jurídica não pode ser duplamente sancionada pela mesma conduta em ambas as leis. O juiz deve coordenar as sanções para evitar bis in idem.

Â§ 8º – O Cadastro Nacional de Empresas Inidêneas e Suspensas (CEIS)

A sanção de proibição de contratação com o poder público deverá constar do Cadastro Nacional de Empresas Inidêneas e Suspensas (CEIS) de que trata a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, observadas as limitações territoriais contidas em decisão judicial.

Relevância Prática: O CEIS é um banco de dados público. Quando alguém é condenado à proibição de contratar, essa informação deve ser registrada no CEIS. Administrações públicas consultam esse cadastro antes de licitar. O § 4º autoriza que a proibição ultrapasse limites territoriais, mas o § 8º exige que essas limitações respeitem o que foi decidido judicialmente.

Â§ 9º – O Princípio da Executabilidade Posterior ao Trânsito em Julgado

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

Implicação: Enquanto houver recursos pendentes, as sanções não podem ser executadas. A sentença condenatória, mesmo proferida em primeira instância, não se executa imediatamente. Apenas após o trânsito em julgado (isto é, após esgotadas todas as instâncias recursais) é que o condenado sofre efetivamente as sanções.

§ 10 – A Contagem Retroativa da Suspensão dos Direitos Políticos

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

Exemplo Ilustrativo: Se a decisão colegiada (segunda instância) ocorreu em janeiro de 2020 e o trânsito em julgado ocorreu em janeiro de 2023, esses 3 anos são computados como parte do período de suspensão. Se a suspensão é de 12 anos, faltarão apenas 9 anos após o trânsito em julgado.

Ponto de Atenção: Este parágrafo introduz uma benevolência relativa ao condenado, reconhecendo que o tempo de tramitação judicial já constitui uma espécie de "cumprimento" antecipado da sanção.

Princípios Transversais Aplicáveis ao Artigo 12

Independência das Sanções

As sanções de improbidade administrativa são **absolutamente independentes** de outras responsabilidades. A mesma conduta pode gerar:

- Condenação por improbidade administrativa
- Condenação criminal
- Processo disciplinar e demissão administrativa
- Condenação civil por ato de responsabilidade civil do Estado

Cada uma dessas responsabilidades segue seus próprios trâmites e gera suas próprias consequências.

Acumulatividade vs. Alternatividade

As sanções previstas no artigo 12 podem ser aplicadas **cumulativamente**. O juiz não está obrigado a escolher apenas uma. Por exemplo, pode condenar o agente a perder a função pública, suspender seus direitos políticos e aplicar multa, simultaneamente.

A Proporcionalidade como Balizador

Embora a lei confira discricionariedade, ela não confere arbitrariedade. O STF consolidou jurisprudência no sentido de que as sanções devem respeitar o princípio constitucional da proporcionalidade. A sanção não pode ser manifestamente desproporcional à conduta.

Jurisprudência Consolidada: Entendimentos Essenciais para Concurso

Sómula 651 do STJ

Redação Literal: Compete à autoridade administrativa aplicar ao servidor público a pena de demissão em razão da prática de improbidade administrativa, independentemente de prévia condenação na ação civil de improbidade.

Significado: A administração pública não precisa aguardar a conclusão da ação de improbidade para demitir um servidor que praticou ato improbável. A ação de improbidade ocorre em paralelo. Essa súmula derrubou posicionamento anterior que exigia condenação prévia.

Jurisprudência sobre a Perda da Função Pública

Conforme jurisprudência consolidada na Primeira Seção do STJ, a perda da função imposta em ação de improbidade atinge tanto o cargo que o agente público ocupava quando praticou a infração.

Essa jurisprudência resolveu uma controvérsia: se o agente mudou de cargo após a improbidade até a condenação, qual cargo perde? Resposta: o cargo que ocupava quando praticou a infração.

Jurisprudência sobre Suspensão dos Direitos Políticos para Particulares

A suspensão dos direitos políticos pode ser aplicada ao particular que tenha praticado a improbidade com o agente público.

Essa jurisprudência é essencial: a Lei de Improbidade não se aplica apenas a servidores públicos. Particulares coniventes também podem ser condenados, inclusive com suspensão de direitos políticos.

Jurisprudência sobre Prescrição

Conforme jurisprudência consolidada, é imprescritível a pretensão de ressarcimento de danos causados ao Erário por atos de improbidade administrativa.

Porém, as **sanções** (perda de função pública, suspensão de direitos políticos, multa e proibição de contratar) estão sujeitas a prazos prescricionais específicos, diferentemente do

ressarcimento.

Aspectos Processuais Relevantes

A Indisponibilidade de Bens como Medida Cautelar

Embora não estejam no artigo 12, é essencial para concursos conhecer que o juiz pode decretar indisponibilidade de bens do condenado para garantir o ressarcimento do dano e o pagamento da multa. Esta medida é cautelar e antecede a condenação.

A Possibilidade de Condenação Concomitante em Múltiplas Instâncias

Um agente pode ser condenado por improbidade pelo mesmo fato em diferentes esferas:

- Na esfera federal
- Na esfera estadual
- Na esfera municipal

Cada um desses entes tem legitimidade para propor ação de improbidade administrativa. Porém, o princípio do non bis in idem material impede dupla condenação ao ressarcimento pelo mesmo dano.

Síntese Comparativa das Sanções

Elemento	Art. 9º (Enriquecimento)	Art. 10º (Dano ao Erário)	Art. 11º (Princípios)
Perda de bens	Sim (bens acrescidos)	Sim (se houver acrescido)	Não
Perda de função	Sim	Sim	Não
Suspensão direitos políticos	Até 14 anos	Até 12 anos	Não
Multa civil	= Acrescido	= Dano	24x remuneração
Proibição contratar	Até 14 anos	Até 12 anos	Até 4 anos

Conclusão para Fins de Concurso

Para ser aprovado em questões sobre o artigo 12:

1. Domine a tripartição dos atos e suas sanções específicas
2. Entenda a independência e acumulatividade das sanções

3. **Memorize os prazos** (especialmente após Lei 14.230/2021)
4. **Conheça os parágrafos** como refinamentos e limitações
5. **Domine a jurisprudência consolidada**, especialmente Súmula 651 do STJ
6. **Evite as armadilhas comuns** listadas acima
7. **Entenda o princípio do non bis in idem** material
8. **Reconheça a natureza multifacetada** da sanção de improbidade

O artigo 12 é um dispositivo denso, mas altamente previsível em termos de jurisprudência. Domine-o para dominar a essência da Lei de Improbidade Administrativa.

Elaborei uma explicação completa e estruturada sobre o artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa, orientada especificamente para candidatos de concursos públicos.

Data de criação

11/13/2025

Autor

admin

Colega de Classe