

Lei de Improbidade Administrativa – Capítulo I: Disposi es Gerais

Descri o

Introdu o ao Sistema de Improbidade Administrativa

A Lei n  8.429/1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa (LIA), sofreu profundas altera es com o advento da Lei n  14.230/2021, que reformulou substancialmente o sistema de responsabiliza o por atos ímprobos. As mudanças foram tão significativas que a doutrina passou a se referir   “nova” Lei de Improbidade Administrativa, especialmente no tocante ao elemento subjetivo exigido para a caracteriza o das condutas.

O art. 1  estabelece a finalidade nuclear do sistema: tutelar a probidade na organiza o estatal e no exercício das fun es públicas, assegurando a integridade do patrimônio público e social. Trata-se de legisla o que materializa o comando constitucional do art. 37,   4  da Constitui o Federal, que prevê san es aos responsáveis por atos de improbidade.

A Exigência do Elemento Subjetivo Doloso

A Revolu o Trazida pela Lei 14.230/2021

A altera o mais impactante promovida pela reforma legislativa de 2021 foi a inser o expressa da necessidade de **dolo** para a configura o de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 1 ,   1 ). Antes da reforma, o art. 10 da LIA previa expressamente a possibilidade de improbidade na modalidade **culposa** para atos que causassem prejuízo ao erário, e havia intensa discussão doutrinária e jurisprudencial sobre os demais tipos.

A exigência de dolo não existia de forma expressa e uniforme na reda o original da Lei 8.429/1992. Com a Lei 14.230/2021, todos os atos de improbidade dos arts. 9 , 10 e 11 passaram a exigir, obrigatoriamente, conduta dolosa.

Conceito de Dolo na Lei de Improbidade

O   2  do art. 1  define dolo como **“a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9 , 10 e 11 desta Lei”**, acrescentando que **“não basta a voluntariedade do agente”**.

Esta defini o legal merece análise cuidadosa:

1. **Vontade livre e consciente:** O agente deve ter plena capacidade de autodetermina o e conhecimento do que está fazendo;

2. **Alcançar o resultado ilícito:** Não basta querer praticar a conduta; é necessário querer o resultado típico previsto na lei. Isso caracteriza a exigência de **dolo específico** ou **especial fim de agir**;
3. **Não basta a voluntariedade:** O legislador quis afastar a configuração de improbidade por mera negligência, imperícia ou imprudência (condutas culposas).

Ponto de atenção: A doutrina majoritária interpreta que a Lei 14.230/2011 exige **dolo específico**, ou seja, a finalidade deliberada de atingir o resultado ilícito. Não basta o dolo genérico de praticar o ato; é necessário o elemento volitivo direcionado ao fim ilícito específico.

Mero Exercício da Função Pública

O § 3º do art. 1º estabelece importante salvaguarda ao administrador público:

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.

Este dispositivo protege o agente público que atua dentro de suas atribuições legais, mesmo que a decisão tomada posteriormente seja considerada equivocada ou gere algum prejuízo. O que a lei veda é a atuação com dolo, com a intenção deliberada de praticar o ilícito.

Este parágrafo é fundamentado no princípio da **segurança jurídica** dos gestores públicos, evitando a paralisação da Administração por medo de responsabilização excessiva. Não se pode confundir erro administrativo, escolha inadequada de gestão ou divergência técnica com improbidade, salvo se houver comprovação de dolo.

Divergência Interpretativa da Lei

O § 8º do art. 1º traz cláusula de exclusão de responsabilidade extremamente relevante para a prática administrativa:

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 prevalente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário.

Este dispositivo estabelece importantes consequências:

1. **Proteção à boa-fé interpretativa:** Se o agente público age com base em interpretação jurídica razoável, mesmo que minoritária, não comete improbidade;
2. **Jurisprudência não pacificada:** Mesmo que a jurisprudência sobre determinado tema seja oscilante ou dividida, o agente que escolhe seguir uma das correntes existentes está protegido;
3. **Mudança posterior de entendimento:** Se posteriormente os tribunais ou órgãos de controle adotarem interpretação diversa daquela seguida pelo agente, isso não retroage para configurar improbidade.

Este parágrafo aplica a prática do princípio da **segurança jurídica** e do **non bis in idem interpretativo**. Não se pode punir o administrador por escolher, de boa-fé, interpretações juridicamente defensáveis, mesmo que não seja a que prevaleça ao final.

Aplicação dos Princípios do Direito Administrativo Sancionador

O § 4º do art. 1º estabelece que aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador:

Esta norma de suma importância, pois reconhece a natureza sancionatória da Lei de Improbidade e determina a aplicação de princípios como:

- **Legalidade estrita:** Apenas as condutas expressamente previstas nos arts. 9º, 10 e 11 configuram improbidade;
- **Tipicidade:** As condutas devem estar definidas de forma clara e precisa;
- **Presunção de inocência:** O ônus da prova é de quem acusa;
- **Proporcionalidade e razoabilidade:** As sanções devem ser adequadas à gravidade da conduta;
- **Non bis in idem:** Vedação de dupla punição pelo mesmo fato;
- **Devido processo legal, contraditório e ampla defesa:** Garantias processuais plenas.

Abrangência e Âmbito de Aplicação

O § 5º do art. 1º delimita o alcance territorial e institucional da lei:

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.

Pontos importantes:

1. **Todos os Poderes:** Executivo, Legislativo e Judiciário estão abrangidos;
2. **Administração direta e indireta:** Autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista;
3. **Todos os entes federados:** União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Patrimônio de Entidades Privadas

Os §§ 6º e 7º do art. 1º estendem a aplicação da LIA a situações envolvendo entidades privadas que mantêm relação com recursos públicos:

Â§ 6º - Subvenção, Benefício ou Incentivo

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.

Exemplos práticos:

- Organizações Sociais (OS);
- Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP);
- Empresas privadas que recebem incentivos fiscais;
- Instituições que celebram contratos de gestão com o poder público.

Observação: Nestes casos, todas as sanções da LIA são aplicáveis.

Â§ 7º - Criação ou Custeio com Recursos Públicos

Independente 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.

Pontos de atenção:

1. **Entidades privadas com participação pública na criação ou custeio:** Mesmo não integrando formalmente a Administração, se receberam ou recebem recursos públicos para sua constituição ou manutenção, estão sujeitas à LIA;
2. **Limite do ressarcimento:** Diferentemente do § 6º, aqui o ressarcimento é limitado à proporção dos recursos públicos. Se a entidade possui 30% de capital público, o ressarcimento será proporcional a essa participação.

Conceito de Agente Público

O art. 2º traz conceito amplo e funcional de agente público:

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.

Amplitude do Conceito

Este dispositivo demonstra que o legislador adotou **critério funcional**, não formal. São considerados agentes públicos:

1. **Agentes políticos:** Presidente, Governadores, Prefeitos, Ministros de Estado, Secretários, Parlamentares;
2. **Servidores públicos:** Estatutários, celetistas, temporários;
3. **Exercício transitório:** Estagiários, voluntários, mesários eleitorais, jurados do Tribunal do Juri;
4. **Sem remuneração:** Não é necessário receber pagamento para ser considerado agente público;
5. **Qualquer forma de vínculo:** Não importa a natureza jurídica do vínculo, mas sim o exercício de função pública.

Ponto crucial para concursos: O que define a condição de agente público para fins de improbidade é o **exercício de função pública**, não o tipo de vínculo jurídico ou a existência de remuneração.

Particulares que Celebram Ajustes com a Administração

O parágrafo único do art. 2º estende a sujeição LIA:

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.

Exemplos:

- Empresas contratadas por convênio;
- ONGs que celebram termos de parceria;
- Instituições que firmam contratos de gestão;
- Entidades privadas em contratos de repasse.

Estes particulares não são agentes públicos, mas sujeitam-se LIA **quando gerenciam recursos públicos**.

Participação de Terceiros

O art. 3º trata da responsabilização do **particular que não é agente público**, mas participa de ato de improbidade:

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.

Requisitos para Responsabilização do Terceiro

1. **Induzir:** Convencer, instigar, estimular o agente público a praticar o ato ímprobo;

2. **Concorrer:** Participar, colaborar, contribuir para a prática do ato;
3. **Dolosamente:** É fundamental que o terceiro tenha **conhecimento** da ilicitude e **vontade** de participar do ato ilícito.

O simples fato de contratar com a Administração ou se beneficiar indiretamente de um ato administrativo **não configura**, por si só, concorrência para improbidade. É necessária a demonstração de **participação dolosa** no ato ilícito.

Responsabilidade dos Sócios e Dirigentes de Pessoa Jurídica

O § 1º do art. 3º estabelece regra importante sobre a responsabilização de pessoas naturais vinculadas a pessoa jurídica:

“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”.

Princípio aplicado: **Desconsideração da personalidade jurídica** apenas quando demonstrada participação pessoal e direta.

Requisitos cumulativos:

1. **Participação comprovada:** Não basta ser sócio ou dirigente; é preciso demonstrar que a pessoa natural efetivamente participou do ato ilícito;
2. **Benefícios diretos:** A pessoa natural deve ter obtido vantagem pessoal com o ato;
3. **Responsabilização proporcional:** A sanção será aplicada nos limites da participação individual.

Esta regra afasta a responsabilização automática de sócios e administradores, exigindo prova concreta de participação pessoal e dolosa.

Pessoa Jurídica e Lei Anticorrupção

O § 2º do art. 3º trata da relação entre a LIA e a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção):

“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”.

Este dispositivo consagra o princípio do **non bis in idem**, evitando dupla punição da pessoa jurídica:

- Se o ato já foi sancionado pela Lei Anticorrupção, **não** se aplica a LIA à pessoa jurídica;
- Mas as pessoas físicas envolvidas **podem** ser responsabilizadas pela LIA;
- A Lei Anticorrupção possui procedimento administrativo próprio (PAR) e judicial.

Representação ao Ministério Público

O art. 7º estabelece o dever funcional de representação:

“Se houver indícios de ato de improbidade, a autoridade que conhecer dos fatos representará ao Ministério Público competente, para as providências necessárias”.

Pontos importantes:

1. **Dever funcional:** Não é faculdade, mas **obrigação** da autoridade que tomar conhecimento de indícios;
2. **Indícios suficientes:** Não é necessária prova cabal, bastam elementos que indiquem possível improbidade;
3. **Ministério Público competente:** MP Federal (atos federais) ou MP Estadual (atos estaduais e municipais);
4. **Titularidade da ação:** Apenas o Ministério Público pode propor ação de improbidade administrativa (legitimidade exclusiva).

Responsabilidade Sucessória

Sucessão Hereditária Art. 8º

O sucessor ou o herdeiro daquele que causar dano ao erário ou que se enriquecer ilicitamente estão sujeitos apenas à obrigação de repará-lo até o limite do valor da herança ou do patrimônio transferido”.

Princípios aplicados:

1. **Responsabilidade patrimonial limitada:** Os herdeiros respondem apenas até o valor que receberam;
2. **Apenas ressarcimento:** Não se aplicam aos herdeiros as demais sanções da LIA (perda de função pública, suspensão de direitos políticos, multa civil, proibição de contratar);
3. **Natureza da obrigação:** O ressarcimento ao erário tem natureza de dívida que se transmite aos sucessores.

Importante: Esta responsabilidade não é uma **sanção** pessoal aos herdeiros, mas decorre do enriquecimento do espólio com valores de origem ilícita.

Sucessão Empresarial Art. 8º-A

A responsabilidade sucessória de que trata o art. 8º desta Lei aplica-se também na hipótese de alteração contratual, de transformação, de incorporação, de fusão ou de cisão societária”.

Este artigo trata das operações societárias:

1. **Alteração contratual:** Mudança de cláusulas do contrato social;
2. **Transformação:** Mudança de tipo societário (ex: Ltda para S/A);
3. **Incorporação:** Uma sociedade absorve outra(s);
4. **Fusão:** Duas ou mais sociedades se unem formando nova pessoa jurídica;
5. **Cisão:** Uma sociedade se divide em duas ou mais.

O parágrafo único traz regra específica para fusão e incorporação:

Nas hipóteses de fusão e de incorporação, a responsabilidade da sucessora será restrita à obrigação de reparação integral do dano causado, até o limite do patrimônio transferido, não sendo aplicáveis as demais sanções previstas nesta Lei decorrentes de atos e de fatos ocorridos antes da data da fusão ou da incorporação, exceto no caso de simulação ou de evidente intuito de fraude, devidamente comprovados.

Regras aplicáveis:

1. **Apenas ressarcimento:** Assim como na sucessão hereditária, a empresa sucessora responde apenas pelo ressarcimento;
2. **Limite do patrimônio transferido:** Não ultrapassa o valor dos bens incorporados ou fundidos;
3. **Não aplicação de outras sanções:** Multa civil, proibição de contratar etc. Não se transferem;
4. **Exceção:** Se houver **simulação** ou **fraude** (ex: fusão realizada apenas para evitar sanções), aplicam-se todas as sanções.

A diferença entre sucessão por morte e sucessão empresarial é sutil, mas importante: em ambos os casos, transfere-se apenas a obrigação de ressarcir, limitada ao patrimônio recebido, salvo se houver fraude na operação societária.

Sintese para Concursos Públicos

Pontos que mais caem em provas:

1. **Exigência de dolo específico** para todos os atos de improbidade (arts. 9º, 10 e 11);
2. **Não configura improbidade:** divergência interpretativa baseada em jurisprudência, mero exercício de função sem dolo, erro administrativo de boa-fé;
3. **Conceito amplo de agente público:** critério funcional, não importando vínculo ou remuneração;
4. **Terceiros respondem** apenas se induzirem ou concorrerem **dolosamente**;
5. **Pessoa jurídica:** sócios só respondem se comprovada participação pessoal e benefícios diretos; não se aplica LIA se já houver sanção pela Lei Anticorrupção;
6. **Sucessão:** herdeiros e sucessores empresariais respondem **apenas pelo ressarcimento**, até o limite do patrimônio recebido;
7. **Tema 1.199 STF:** retroatividade da exigência de dolo; inconstitucionalidade da improbidade culposa; não retroatividade das regras de prescrição.

Armadilhas comuns em questões de concurso:

• **Falso:** Basta a conduta voluntária para configurar improbidade? • Exige-se dolo específico, não apenas voluntariedade;

• **Falso:** A simples irregularidade administrativa configura improbidade? • Não necessita dolo com fim ilícito;

• **Falso:** Herdeiros respondem por todas as sanções da LIA? • Respondem apenas pelo ressarcimento, limitado à herança;

• **Falso:** Particular contratado automaticamente agente público? • Particular que gerencia recursos públicos (art. 2º, parágrafo único);

• **Falso:** Sócios de empresa responde automaticamente pelos atos da pessoa jurídica? • Sócios responde se comprovada participa não pessoal e benefícios diretos;

• **Verdadeiro:** A exigência de dolo aplica-se retroativamente aos processos em andamento? • (Tema 1.199 STF);

• **Verdadeiro:** Divergência interpretativa com base em jurisprudência, mesmo não pacificada, afasta improbidade? • (art. 1º, § 8º);

• **Verdadeiro:** Aplicam-se os princípios do direito administrativo sancionador, como presunção de inocência e devido processo legal? • (art. 1º, § 4º).

O Capítulo I da Lei de Improbidade Administrativa estabelece as bases do sistema sancionatório administrativo brasileiro. A reforma de 2021 representou verdadeira mudança de paradigma, com a expressa exigência de dolo específico, o que tornou mais rigoroso o ânus probatório do Ministério Público, mas também trouxe maior segurança jurídica aos administradores públicos de boa-fé.

Para concursos públicos, é fundamental compreender não apenas a literalidade dos dispositivos, mas principalmente as implicações práticas das mudanças legislativas e a interpretação conferida pelo STF no Tema 1.199, que representa a jurisprudência vinculante sobre a matéria.

O estudante deve estar atento às diferenças entre: agente público e particular que gere recursos públicos; responsabilidade por ato próprio e responsabilidade sucessória; dolo específico e mera voluntariedade; improbidade e erro administrativo; sanções que se transferem aos sucessores e sanções pessoais.

O domínio desses conceitos e a compreensão sistemática do Capítulo I são essenciais para resolver questões de concursos de todas as carreiras jurídicas e de controle, desde tribunais de contas até Ministério Público, Magistratura, Advocacia Pública e Defensoria Pública.

Data de criação

01/05/2026

Autor

admin