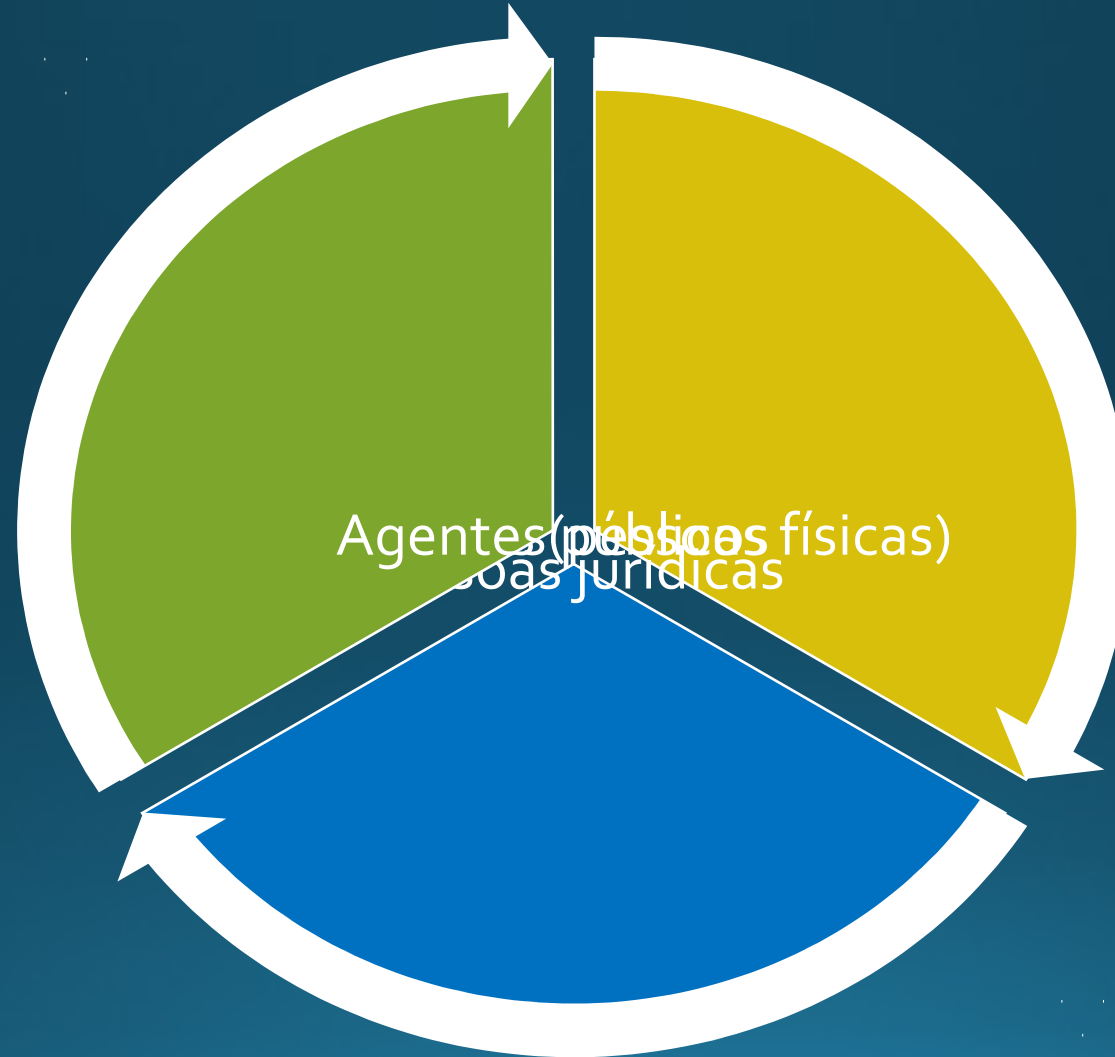


# Proteção da administração pública contra improbidade administrativa e empresarial

Adriano Marcus Brito de Assis  
Promotor de Justiça - BAHIA

*Defesa do Patrimônio Público e da Moralidade Administrativa*

# Ciclo normativo integrado de tipicidade da corrupção/má-gestão



# Primeira etapa

Lei n. 8.429/1992:

1. Contextualização histórico-normativa
2. Conceito e tipicidades de improbidade administrativa
3. Exemplos práticos
4. Especificidades a observar
5. Aspectos a observar no trabalho de  
Controlador Interno

# Lei n. 8429/1992: Contextualização histórico-normativa

- 1992: impeachment do ex-presidente Collor de Mello
- Arts. 37 e 93, X, da CF:
  - (Art. 37) A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)** e **motivação** (art. 93, X)\*:
  - §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.
- Lei n. 8.429/1992 (LIA):
  - Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia **são obrigados a velar pela estrita observância dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade** no trato dos assuntos que lhe são afetos.

# Lei n. 8429/1992: princípios da administração pública

- Legalidade: observância do ordenamento jurídico
- Impessoalidade: não discriminação + finalidade
- Moralidade: lealdade, boa fé, sinceridade, transparência, razoabilidade
- Publicidade: forma/validade do ato + transparência
- Eficiência: melhor resultado + melhor custo + direitos fundamentais
- Motivação\*: fundamentos de fato e de direito

# Lei n. 8429/1992: Conceito e tipicidades

- Ementa: “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.
- Definição de ato de improbidade administrativa: conceito aberto que se relaciona com a violação da honra institucional, expressão de grave má-gestão com dolo ou culpa, nem sempre associada à corrupção. Evoca uma agressão juridicamente qualificada e em sentido amplo às regras e princípios que regulam a conduta dos agentes públicos, causando enriquecimento ilícito de alguém, dano ao erário e/ou violação aos princípios do art. 37 da CF.
- Tipicidades mais amplas que o previsto na Ementa da lei:
  - art. 9: enriquecimento ilícito
  - art. 10: dano ao erário
  - Art. 11: violação dos princípios constitucionais da adm. pública

# Lei n.8.429/1992: sujeitos ativo e passivo

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

# Lei n.8.429/1992: sujeitos ativo e passivo

Art. 2º Reputa-se agente público, para os efeitos desta lei, **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 mencionadas no artigo anterior.

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, àquele que, mesmo não sendo agente público, **induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie** sob qualquer forma direta ou indireta.

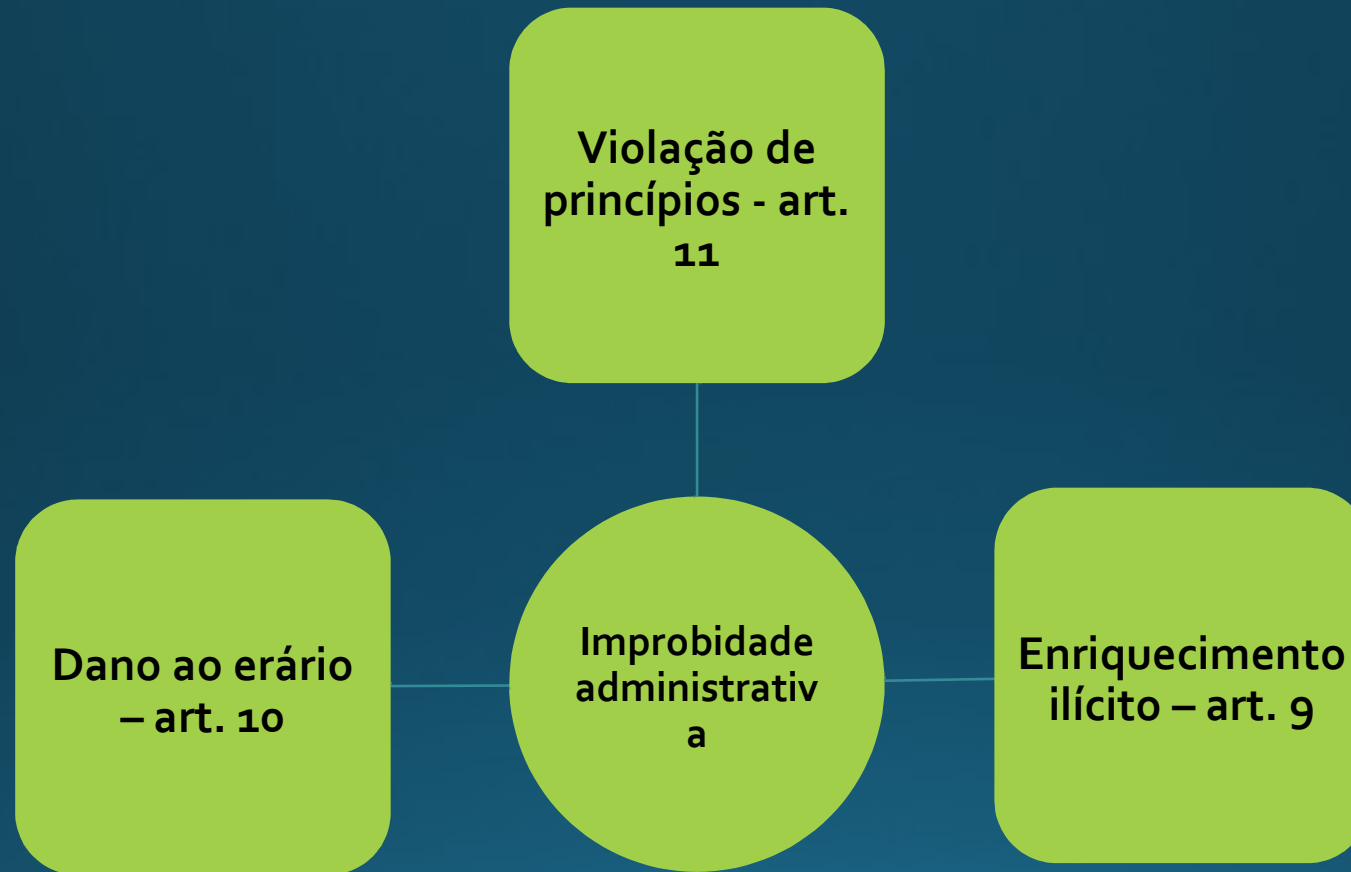
**ASSIM**, podem ser sujeitos ativos agentes que não mantenham qualquer vínculo com a administração público, pois o conceito de agente público, na lei, está vinculado à definição dos sujeitos passivos.



# Lei n.8.429/1992: sujeitos ativo e passivo

- Agentes Particulares Colaboradores
- Delegatários das Serventias do Registro Público
- Dirigentes sindicais
- Proprietário de empresa que tenha recebido incentivos específicos, fiscais ou creditícios,
- Dirigentes partidários e de organizações do terceiro setor
- Servidores públicos
- Agentes políticos

# Lei n.8.429/1992: Conceito e tipicidades



# Lei n.8.429/1992: tipicidades

Art. 9. Constitui ato de improbidade administrativa importando enriquecimento ilícito auferir **qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nas entidades mencionadas no art. 1º desta lei, e notadamente:**

**I** - receber, para si ou para outrem, dinheiro, bem móvel ou imóvel, ou qualquer outra vantagem econômica, direta ou indireta, a título de comissão, percentagem, gratificação ou presente de quem tenha interesse, direto ou indireto, que possa ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público;

**II** - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem móvel ou imóvel, ou a contratação de serviços pelas entidades referidas no art. 1º por preço superior ao valor de mercado;

**III** - perceber vantagem econômica, direta ou indireta, para facilitar a alienação, permuta ou locação de bem público ou o fornecimento de serviço por ente estatal por preço inferior ao valor de mercado;

**IV** - utilizar, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidores públicos, empregados ou terceiros contratados por essas entidades;

# Lei n.8.429/1992: tipicidades

Art. 9º :

V - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para tolerar a exploração ou a prática de jogos de azar, de lenocínio, de narcotráfico, de contrabando, de usura ou de qualquer outra atividade ilícita, ou aceitar promessa de tal vantagem;

VI - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indireta, para fazer declaração falsa sobre medição ou avaliação em obras públicas ou qualquer outro serviço, ou sobre quantidade, peso, medida, qualidade ou característica de mercadorias ou bens fornecidos a qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

VII - adquirir, para si ou para outrem, no exercício de mandato, cargo, emprego ou função pública, bens de qualquer natureza cujo valor seja desproporcional à evolução do patrimônio ou à renda do agente público;

VIII - aceitar emprego, comissão ou exercer atividade de consultoria ou assessoramento para pessoa física ou jurídica que tenha interesse suscetível de ser atingido ou amparado por ação ou omissão decorrente das atribuições do agente público, durante a atividade;

# Lei n.8.429/1992: tipicidades

Art. 9º :

**IX** - perceber vantagem econômica para intermediar a liberação ou aplicação de verba pública de qualquer natureza;

X - receber vantagem econômica de qualquer natureza, direta ou indiretamente, para omitir ato de ofício, providência ou declaração a que esteja obrigado;

XI - incorporar, por qualquer forma, ao seu patrimônio bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

XII - usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei.

# Lei n.8.429/1992: tipicidades

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário **qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:**

I - facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;

IV - permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;

# Lei n.8.429/1992: tipicidades

## Art. 10.:

V - permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;

VI - realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente;

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

IX - ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei ou regulamento;

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular;

XII - permitir, facilitar ou concorrer para que terceiro se enriqueça ilicitamente;

# Lei n.8.429/1992: tipicidades

## Art.10:

**XIII** - permitir que se utilize, em obra ou serviço particular, veículos, máquinas, equipamentos ou material de qualquer natureza, de propriedade ou à disposição de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, bem como o trabalho de servidor público, empregados ou terceiros contratados por essas entidades.

XIV – celebrar contrato ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços públicos por meio da gestão associada sem observar as formalidades previstas na lei;

XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

XVI - facilitar ou concorrer, por qualquer forma, para a incorporação, ao patrimônio particular de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidades privadas mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XVII - permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores públicos transferidos pela administração pública a entidade privada mediante celebração de parcerias, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;



# Lei n.8.429/1992: tipicidades

## Art.10:

**XVIII** - celebrar parcerias da administração pública com entidades privadas sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

XIX - agir negligentemente na celebração, fiscalização e análise das prestações de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas;

XX - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

XXI - liberar recursos de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

## Lei n.8.429/1992: tipicidades

**Art. 10-A.** Constitui ato de improbidade administrativa qualquer ação ou omissão para conceder, aplicar ou manter benefício financeiro ou tributário contrário ao que dispõem o caput e § 1º do art. 8º -A da Lei Complementar nº116, de 31 de julho de 2003. (Incluído pela Lei Complementar nº 157, de 2016)

Art. 8º-A. A alíquota mínima do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).

§ 1º O imposto não será objeto de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no **caput**, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar.

# Lei n.8.429/1992: tipicidades

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa **que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:**

**I** - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

**II** - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

**III** - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;

**IV** - negar publicidade aos atos oficiais;

# Lei n.8.429/1992: tipicidades

Art. 11.

V - frustrar a licitude de concurso público;

VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;

VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.

VIII - descumprir as normas relativas à celebração, fiscalização e aprovação de contas de parcerias firmadas pela administração pública com entidades privadas.

IX - deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação.

## Lei n.8.429/1992: Exemplos:

- Art. 9: requerimento administrativo postulando o restabelecimento do pagamento de adicional já considerado indevido, com trânsito em julgado de sentença; uso de documentos falsos por parlamentar, com o fim de ressarcimento de gastos; licença para concorrer em eleições, com registro de candidatura negado e não retorno ao trabalho;
- Art. 10: superfaturamento de contratos; pagamentos indevidos (sem respaldo legal/contratual); concessão de vantagens ao arrepio da lei;
- Art. 11: contratação de servidores sem concurso público; ausência de transparência das contas públicas; desrespeito à LRF.

# Lei n.8.429/1992: especificidades a observar

- Art. 7º Quando o ato de improbidade causar **lesão ao patrimônio público ou ensejar enriquecimento ilícito**, caberá a autoridade administrativa responsável pelo inquérito **representar ao Ministério Público**, para a indisponibilidade dos bens do indiciado.
- Art. 8º O sucessor daquele que causar lesão ao patrimônio público ou se enriquecer ilicitamente está sujeito às cominações desta lei **até o limite do valor da herança**.
- Necessidade de abertura de sindicância/PAD: leis locais

# Lei n. 8429/1992: Conceito e tipicidades

- Algumas características:

- Rol exemplificativo das condutas (arts. 9º ao 11)
- Pelo menos culpa para a sua configuração
- Ação ou omissão do agente público (dever de supervisão)
- Necessidade de presença de um agente público
- Possibilidade de incidir sobre particulares

# Segunda etapa

Lei n. 12.846/2013:

1. Contextualização histórico-normativa
2. Conceito e tipicidades de improbidade empresarial
3. Exemplos práticos
4. Especificidades a observar
5. Aspectos a observar no trabalho de  
Controlador Interno



## Lei n. 12.846/2013: Contextualização histórico-normativa

- Convenções Internacionais: Convenção Interamericana contra a Corrupção de 1996 (OEA); Convenção da OCDE sobre o combate ao suborno de oficiais públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais em 1997 e a Convenção da ONU contra a Corrupção de 2003
- 3 anos no Congresso, sancionada em 2013 e em vigor desde 29.01.2014.

# Lei n. 12.846/2013: Conceito e tipicidades

- Ementa: “Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências”.
- Definição de ato de improbidade empresarial: todos aqueles praticados pelas sociedades empresárias e sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como por quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.
- Tipicidades mais amplas:
  - art. 9: enriquecimento ilícito
  - art. 10: dano ao erário
  - Art. 11: violação dos princípios constitucionais da adm. pública

# Lei n. 12.846/2013 : Conceito e tipicidades

Art. 5º Constituem atos lesivos à administração pública, nacional ou estrangeira, para os fins desta Lei, todos aqueles praticados pelas pessoas jurídicas mencionadas no parágrafo único do art. 1º, que atentem contra o patrimônio público nacional ou estrangeiro, contra princípios da administração pública ou contra os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, assim definidos:

**I** - prometer, oferecer ou dar, direta ou indiretamente, vantagem indevida a agente público, ou a terceira pessoa a ele relacionada;

**II** - comprovadamente, financiar, custear, patrocinar ou de qualquer modo subvencionar a prática dos atos ilícitos previstos nesta Lei;

**III** - comprovadamente, utilizar-se de interposta pessoa física ou jurídica para ocultar ou dissimular seus reais interesses ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados;

**IV** - no tocante a licitações e contratos:

a) frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo de procedimento licitatório público;

b) impedir, perturbar ou fraudar a realização de qualquer ato de procedimento licitatório público;

# Lei n. 12.846/2013 : Conceito e tipicidades

- c) afastar ou procurar afastar licitante, por meio de fraude ou oferecimento de vantagem de qualquer tipo;
- d) fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente;
- e) criar, de modo fraudulento ou irregular, pessoa jurídica para participar de licitação pública ou celebrar contrato administrativo;
- f) obter vantagem ou benefício indevido, de modo fraudulento, de modificações ou prorrogações de contratos celebrados com a administração pública, sem autorização em lei, no ato convocatório da licitação pública ou nos respectivos instrumentos contratuais; ou
- g) manipular ou fraudar o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos celebrados com a administração pública;
- V** - dificultar atividade de investigação ou fiscalização de órgãos, entidades ou agentes públicos, ou intervir em sua atuação, inclusive no âmbito das agências reguladoras e dos órgãos de fiscalização do sistema financeiro nacional.

# Lei n. 12.846/2013 : atuação da administração

- Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.
- § 1º A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.
- § 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria-Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.
- Art. 9º Competem à Controladoria-Geral da União - CGU a apuração, o processo e o julgamento dos atos ilícitos previstos nesta Lei, praticados contra a administração pública estrangeira, observado o disposto no Artigo 4 da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, promulgada pelo [Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000](#).
- § 3º A comissão deverá concluir o processo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da data da publicação do ato que a instituir e, ao final, apresentar relatórios sobre os fatos apurados e eventual responsabilidade da pessoa jurídica, sugerindo de forma motivada as sanções a serem aplicadas.

# Lei n. 12.846/2013 : atuação da administração

- Art. 10. O processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica será conduzido por comissão designada pela autoridade instauradora e composta por 2 (dois) ou mais servidores estáveis.
- § 1º O ente público, por meio do seu órgão de representação judicial, ou equivalente, a pedido da comissão a que se refere o caput, poderá requerer as medidas judiciais necessárias para a investigação e o processamento das infrações, inclusive de busca e apreensão.
- § 2º A comissão poderá, cautelarmente, propor à autoridade instauradora que suspenda os efeitos do ato ou processo objeto da investigação.
- Art. 16. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos previstos nesta Lei que colaborem efetivamente com as investigações e o processo administrativo (...)
- Art. 23. Os órgãos ou entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todas as esferas de governo deverão informar e manter atualizados, para fins de publicidade, no Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas - CEIS, de caráter público, instituído no âmbito do Poder Executivo federal, os dados relativos às sanções por eles aplicadas, nos termos do disposto nos [arts. 87 e 88 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993](#).

# A modo de conclusão

Improbidade administrativa	Improbidade empresarial
Sanções econômicas, administrativas e políticas	Sanções administrativas e econômicas
Necessidade de agente público para configurar	Desnecessidade de agente público para configurar
Aplicação em âmbito judicial	Aplicação em âmbito administrativo e judicial
Condutas compatíveis com outras normas sancionatórias	Condutas compatíveis com outras normas sancionatórias

# A modo de conclusão

Improbidade administrativa	Improbidade empresarial
Incide sobre pessoas físicas e jurídicas	Incide sobre pessoas jurídicas
Responsabilidade subjetiva (dolo ou culpa)	Responsabilidade objetiva
Não regulamentável	Regulamentável
Possibilidade limitada de acordos (ressarcimento e penas econômicas)	Possibilidade ampla de acordo (leniência)



Muito obrigado pela atenção!

[adriano@mpba.mp.br](mailto:adriano@mpba.mp.br)

71-31036861