



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

PROJETO DE LEI Nº , DE 2026

Altera o art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para tipificar como ato de improbidade administrativa o abuso doloso da função pública destinado à prática de violência, assédio, constrangimento ou discriminação grave e para explicitar que o proveito ou benefício indevido pode ter natureza patrimonial ou não patrimonial.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º O art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XIII e com a seguinte redação do § 1º:

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas:

.....

XIII – valer-se dolosamente do cargo, mandato, emprego, função, autoridade, ascendência, prerrogativa, acesso, informação, estrutura ou recurso decorrente do exercício da função pública para praticar, facilitar ou impor a pessoa violência, assédio, constrangimento ou discriminação grave, com a finalidade de obter para si ou para terceiro proveito ou benefício indevido.

.....



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade, de natureza patrimonial ou não patrimonial.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A presente proposição tem por objetivo aperfeiçoar o sistema de proteção da probidade administrativa, mediante a inclusão, no rol taxativo do art. 11 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, de hipótese destinada a alcançar situações de grave abuso da função pública que, embora frontalmente incompatíveis com os princípios constitucionais que regem a Administração, podem não encontrar correspondência nas condutas atualmente tipificadas pela Lei de Improbidade Administrativa.

A Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021, promoveu profunda reformulação do regime jurídico da improbidade administrativa.

Uma das mais relevantes alterações ocorreu no art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

Anteriormente, o dispositivo admitia a caracterização da improbidade administrativa a partir da ação ou omissão violadora dos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, seguida da enumeração de determinadas hipóteses de incidência.

A reforma legislativa modificou essa estrutura e passou a exigir que o ato de improbidade por violação aos princípios da Administração Pública esteja caracterizado por uma das condutas expressamente previstas nos incisos do art. 11.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

O Supremo Tribunal Federal, ao apreciar as ADIs nºs 7.156 e 7.236, reconheceu a constitucionalidade dessa opção legislativa e consolidou a compreensão de que o rol previsto no art. 11 possui natureza taxativa.

A consequência jurídica é inequívoca: não basta, para caracterização da improbidade administrativa, demonstrar que determinado comportamento doloso violou gravemente os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade ou eficiência. A conduta deve encontrar correspondência em alguma das hipóteses expressamente previstas no dispositivo.

A orientação prestigia a segurança jurídica e a tipicidade inerentes ao Direito Administrativo Sancionador. Ao mesmo tempo, porém, sua aplicação evidencia situações que reclamam reflexão e atuação do Poder Legislativo.

Com efeito, a taxatividade do art. 11 pode deixar fora do campo de incidência da Lei de Improbidade Administrativa condutas dolosas de extraordinária gravidade, praticadas mediante abuso da própria função pública, simplesmente porque não foram expressamente contempladas nos tipos atualmente enumerados pelo legislador.

É essa lacuna que a presente proposição pretende enfrentar.

1. Do abuso da função pública como instrumento de violência, assédio ou constrangimento

A função pública não confere ao agente apenas atribuições administrativas.

Conforme a natureza do cargo, emprego ou função, ela pode conferir autoridade, ascendência hierárquica, acesso privilegiado a pessoas e informações, controle sobre recursos, influência sobre decisões administrativas e capacidade de interferir na vida funcional ou profissional de outras pessoas.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

Esses poderes são conferidos exclusivamente para a satisfação do interesse público.

Quando o agente deles se vale deliberadamente para submeter outra pessoa a violência, assédio, constrangimento ou discriminação grave, ocorre uma forma especialmente censurável de desvio da função pública.

Não se trata, nessa hipótese, de comportamento estritamente privado praticado, por circunstância, por alguém que também é agente público.

A própria função pública é instrumentalizada para a prática do ilícito.

É o cargo que proporciona a ascendência.

É a autoridade pública que potencializa o constrangimento.

É a prerrogativa funcional que facilita a violência.

É o acesso proporcionado pela Administração que permite a aproximação, o controle ou a vigilância da vítima.

É a possibilidade de influenciar sua situação profissional que pode criar o ambiente de submissão ou temor.

Nessas circunstâncias, a agressão ultrapassa a esfera exclusivamente individual e alcança a própria probidade no exercício da função pública.

O poder conferido pelo Estado para servir à coletividade é desviado para a satisfação de interesse particular ilícito.

2. Do assédio praticado mediante abuso da posição funcional



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

A lacuna normativa torna-se especialmente evidente nas situações de assédio moral ou sexual praticado mediante prevalecimento da condição funcional.

Imagine-se o agente público que se utiliza de sua ascendência hierárquica para realizar investidas sexuais contra subordinadas; que emprega instrumentos ou informações da Administração para monitorar ou constranger determinada pessoa; que explora a vulnerabilidade profissional de servidores, empregados terceirizados ou estagiários; ou que utiliza sua capacidade de interferir na situação funcional da vítima como instrumento de pressão destinado à obtenção de vantagem pessoal.

Condutas dessa natureza podem configurar infrações disciplinares gravíssimas e justificar a demissão do serviço público.

Dependendo das circunstâncias, podem também caracterizar ilícitos civis e penais.

Todavia, isso não significa necessariamente que constituam atos de improbidade administrativa no regime atualmente vigente.

A autonomia das instâncias impõe que cada sistema de responsabilização observe seus próprios requisitos.

Assim, uma conduta pode ser suficientemente grave para justificar a demissão do agente e até mesmo sua responsabilização criminal e, simultaneamente, não encontrar correspondência objetiva em nenhum dos incisos do art. 11 da Lei nº 8.429/1992.

Esse resultado não decorre de menor gravidade do comportamento.

Decorre da ausência de tipicidade específica.

E, reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal a taxatividade do dispositivo, essa lacuna não deve ser solucionada mediante interpretação



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

extensiva ou mediante reconstrução jurisprudencial de uma cláusula geral de violação à moralidade.

A solução constitucionalmente adequada é legislativa.

3. Da preservação da taxatividade

A presente proposição não pretende restabelecer o antigo modelo aberto do art. 11.

Ao contrário, parte precisamente da premissa estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal de que a responsabilização por improbidade administrativa deve observar a tipicidade das condutas previstas em lei.

Se o rol é taxativo, cabe ao Congresso Nacional identificar situações que, pela gravidade e pela estreita vinculação com o exercício abusivo da função pública, merecem ser expressamente incorporadas a esse catálogo.

Por essa razão, propõe-se um tipo específico.

Não será suficiente que determinada pessoa pratique violência, assédio, constrangimento ou discriminação e, coincidentemente, ocupe cargo público.

A proposição exige que o agente se valha da função pública para a prática da conduta.

Essa relação de instrumentalidade constitui elemento central do novo tipo.

O inciso enumera, de forma objetiva, os meios funcionais relevantes: cargo, mandato, emprego, função, autoridade, ascendência, prerrogativa, acesso, informação, estrutura ou recurso decorrente do exercício da função pública.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

Exige-se, portanto, que a posição pública tenha sido deliberadamente utilizada como meio, instrumento ou condição facilitadora da prática ilícita.

A proposta também emprega a expressão “violência, assédio, constrangimento ou discriminação grave”, justamente para impedir que meros conflitos interpessoais, divergências funcionais, comportamentos inconvenientes ou irregularidades disciplinares de menor expressão sejam artificialmente convertidos em atos de improbidade administrativa.

Permanecem aplicáveis, ademais, todos os demais requisitos previstos pela Lei nº 8.429/1992, inclusive o dolo, a demonstração objetiva da ilegalidade e a lesividade relevante ao bem jurídico tutelado.

A alteração, portanto, não banaliza a improbidade administrativa.

Ao contrário, procura compatibilizar tipicidade rigorosa com tutela efetiva da probidade.

4. Do proveito ou benefício indevido não patrimonial

A proposição promove, ainda, alteração pontual no § 1º do art. 11 para explicitar que o proveito ou benefício indevido buscado pelo agente pode possuir natureza patrimonial ou não patrimonial.

A modificação é necessária para afastar dúvida interpretativa especialmente relevante nas situações que constituem objeto do novo inciso XIII.

Nem toda instrumentalização ilícita da função pública busca dinheiro ou vantagem econômica.

O agente pode utilizar sua autoridade para obter vantagem política, funcional, pessoal ou sexual.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

Em uma situação de assédio sexual, por exemplo, a satisfação pretendida pelo agente possui natureza eminentemente pessoal e não patrimonial.

Não seria coerente reconhecer que o agente utilizou dolosamente a autoridade pública para constranger a vítima e, simultaneamente, afastar a incidência do dispositivo sob o fundamento de que o benefício pretendido não poderia ser economicamente mensurado.

A alteração proposta não elimina a exigência de finalidade específica prevista no § 1º.

Ao contrário, preserva-a e esclarece seu alcance.

Continuará sendo necessário demonstrar que o agente atuou com a finalidade de obter proveito ou benefício indevido. A modificação apenas explicita que esse benefício não precisa necessariamente possuir expressão patrimonial.

5. Da autonomia das esferas de responsabilização

A proposição preserva integralmente a autonomia entre as diferentes esferas de responsabilidade.

A mesma conduta poderá, conforme suas características, configurar ilícito disciplinar, civil, penal e ato de improbidade administrativa.

A existência de uma dessas formas de responsabilização não determina automaticamente a ocorrência das demais.

A improbidade continuará exigindo demonstração autônoma de todos os seus elementos.

O que se pretende evitar é situação distinta: que conduta dolosa de elevada gravidade, diretamente relacionada à instrumentalização abusiva



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

da autoridade estatal para obtenção de benefício pessoal indevido, seja excluída da tutela da probidade administrativa exclusivamente porque o legislador ainda não a inseriu no rol taxativo do art. 11.

6. Da necessidade de resposta legislativa

A decisão do Supremo Tribunal Federal nas ADIs nºs 7.156 e 7.236 delimitou o espaço interpretativo disponível aos órgãos de controle e ao Poder Judiciário.

Essa delimitação deve ser respeitada.

Mas ela também transfere ao Congresso Nacional responsabilidade particularmente importante.

Se a violação genérica aos princípios da Administração Pública não é suficiente para configurar improbidade e se somente as condutas expressamente enumeradas no art. 11 podem produzir essa consequência, a completude e a adequação desse catálogo passam a depender diretamente da atuação legislativa.

Não seria adequado responder às lacunas mediante interpretações extensivas incompatíveis com o Direito Administrativo Sancionador.

Também não parece adequado ignorar situações nas quais o agente transforma o poder que recebeu do Estado em instrumento de violência ou satisfação de interesses pessoais ilícitos.

Entre esses dois extremos existe uma resposta constitucionalmente adequada: tipificar de forma clara, objetiva e previamente estabelecida as condutas que o legislador considere suficientemente graves para caracterizar improbidade administrativa.

É exatamente o que faz esta proposição.



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Lucas Barreto

A Administração Pública não é composta apenas de patrimônio, contratos, licitações e recursos financeiros.

Ela também administra poder.

E o poder público somente é legítimo enquanto exercido para as finalidades para as quais foi conferido.

Quando um agente se vale dolosamente da autoridade, ascendência, prerrogativas, informações, estruturas ou recursos que o Estado colocou à sua disposição para violentar, assediar, constranger ou discriminar gravemente outra pessoa, buscando proveito pessoal indevido, ocorre perversão especialmente grave da função pública.

O poder conferido para servir transforma-se em instrumento de opressão.

A tipificação expressa dessa conduta não representa retorno à responsabilização genérica por violação de princípios.

Representa justamente o contrário: a resposta legislativa específica exigida por um sistema que adotou a taxatividade.

A proposta, portanto, procura conciliar os valores que devem orientar a matéria: segurança jurídica, tipicidade, proporcionalidade, proteção da dignidade humana e defesa efetiva da probidade administrativa.

Por essas razões, submetemos o presente Projeto de Lei à apreciação dos nobres Pares, esperando contar com seu apoio para o aperfeiçoamento da legislação brasileira de proteção à probidade administrativa.

Sala das Sessões,

Senador LUCAS BARRETO